ET 2015 nr 10

Eriaruanne

ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi

EUROOPA KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (http://europa.eu).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2842-0	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/106810	QJ-AB-15-012-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2828-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/582612	QJ-AB-15-012-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2883-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/751073	QJ-AB-15-012-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.
Leheküljel 20 asuva foto kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

ET 2015 nr 10

Eriaruanne

ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Auditirühm

02

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulusid ja kulusid, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi struktuuripoliitika, transpordi ja energeetika kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Henri Grethen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Phil Wynn Owen; teda toetasid kabineti juhataja Gareth Roberts; kabineti atašee Katharina Bryan; üksuse juhataja Niels-Erik Brokopp; rühmajuht Milan Smid; audiitorid Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini; Henri Gretheni kabineti atašee Ildikó Preiss ja jurist Johanne Vermer.

Vasakult paremale: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Sisukord

Punkt

Mõisted

Lühendid

I–VIII **Kokkuvõte**

1–13 **Sissejuhatus**

4–8 ELi riigihangete alane raamistik

9–11 Ühtekuuluvuspoliitika ja riigihanked

12–13 Kuidas toimivad riigihankemenetlused?

14–17 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

18–94 **Tähelepanekud**

19–48 Komisjon ja liikmesriigid analüüsivad väga vähesel määral süstemaatiliselt riigihankevigu

19–24 Riigihanke-eeskirjade eiramine on ühtekuuluvuspoliitika kulutuste endiselt oluline veaallikas

25–34 Riigihankevigadel on erinevaid põhjuseid

35–40 Liikmesriikides tehtud vigade põhjalikku analüüsi takistab järjepidevate andmete puudumine ...

41 ... ent külastatud liikmesriikides on märke selle kohta, et andmete kogumine muutub süstemaatilisemaks

42–48 Komisjon ei analüüsi hankevigu veel põhjalikult ja süstemaatiliselt

49–94 Komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemi lahendamiseks meetmeid võtma, ent palju tööd seisab veel ees

51–60 Komisjoni poolt alates 2010. aastast võetud meetmed on suunatud üldise probleemi lahendamisele

61–74 Uued õigusaktid võivad õige rakendamise korral kaasa aidata hankevigade probleemi lahendamisele

75–82 Liikmesriigid keskenduvad esmatasandi kontrollidele ja on alles viimasel ajal hakanud võtma ka vältivaid meetmeid

83–94 Riigihangetega seotud probleeme võivad aidata lahendada IT-lahendused, ent neid tuleb täies mahus rakendada

Sisukord

04

95–105 **Järeldused ja soovitused**

I lisa Komisjon ja liikmesriikide roll riigihangetes ja ühtekuuluvuspoliitikas

II lisa Kontrollikoja leitud vigade analüüs fondide kaupa (2009–2013)

III lisa Vigade kirjeldus ja analüüs hankemenetluste erinevates etappides

IV lisa Riigihanked – komisjoni algatatud rikkumismenetlused aastatel 2009–2013

Komisjoni vastused

Mõisted

05

Auditeerimisasutused annavad komisjonile kindlust rakenduskava juhtimissüsteemide ja sisekontrollimehhanismide mõjusa toimimise ning seega ka tõendatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Auditeerimisasutused kuuluvad tavaliselt riigikantselei, rahandusministeeriumi (või selle alluvuses olevate sisekontrolliasutuste), mõne teise ministeeriumi või kõrgeima kontrolliasutuse struktuuri. Auditeerimisasutused peavad olema vahendeid haldavatest ametkondadest funktsionaalselt sõltumatud. Auditeerimisasutus esitab oma süsteemide auditite ja põhitegevuse auditite leiud vastava rakenduskava korraldus- ja sertifitseerimisasutustele. Süsteemide auditeid kajastavad aruanded ja iga-aastane kontrolliaruanne edastatakse ka komisjonile. Kui auditeerimisasutus on seisukohal, et korraldusasutus ei ole võtnud asjakohaseid parandusmeetmeid, peab ta komisjoni sellest teavitama.

Avaliku sektori hankijad on avalik-õiguslikud riiklikud, piirkondlikud või kohalikud ametiasutused, kelle üks ülesanne on rakendada hangete ja ideekonkursside läbiviimisel riigihangete direktiive.

Eeltingimused on partnerluslepingutes määratletud kriteeriumidel põhinevad tingimused. Programmitöö perioodi 2014–2020 ERFi, ÜFi ja ESFi rakenduskavade ettevalmistamisel peavad liikmesriigid hindama nende tingimuste täitmist. Kui tingimused on täitmata, tuleb koostada tegevuskavad, mis tagavad nende täitmise 31. detsembriks 2016.

Eeskirjade eiramine on ELi eeskirjadega vastuolus olev tegevus, mis võib kahjustada ELi finantshuve. See võib tuleneda nii toetust taotlevate toetusesaajate kui ka maksete tegemise eest vastutavate ametiasutuste tehtud vigadest. Eeskirjade tahtlikku eiramist käsitletakse pettusena.

Euroopa Regionaalarengu Fondi tegevus on suunatud Euroopa Liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamisele; selleks toetatakse fondi vahenditega infrastruktuuri ehitamist ja tootvate töökohtade loomist (eelkõige erasektoris) eesmärgiga vähendada piirkondadevahelist tasakaalustamatust.

Euroopa Sotsiaalfondi eesmärk on edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ELis, suurendades tööhõivet ja töö leidmise võimalusi (peamiselt koolitusmeetmete abil), soodustades kõrget tööhõive määra ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist.

Finantskorrektsioonide eesmärk on kaitsta ELi eelarvet vigu sisaldavate või eeskirjadevastaselt tehtud kulude eest. Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve puhul lasub valesti tehtud maksete tagasinõudmise kohustus esmajärjekorras liikmesriikidel. Finantskorrektsioone võib teha kas eeskirjadevastaselt tehtud kulude kuludeklaratsioonidest eemaldamise või raha toetusesaajatelt tagasinõudmise kaudu. Finantskorrektsioone võib rakendada ka komisjon.

Korraldusasutus on liikmesriigi poolt rakenduskava juhtima määratud riiklik, piirkondlik või kohalik avalik-õiguslik asutus või avalik-õiguslik või eraõiguslik üksus. Korraldusasutuse ülesannete hulka kuuluvad rahastatavate projekte valimine, järelevalve nende elluviimise üle ning komisjonile finantsaspektide ja tulemuste kohta esitatav aruandlus.

Korruptsioon on võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil. Passiivne korruptsioon on tahtlik tegevus, millega ametiisik otseselt või vahendaja kaudu taotleb või saab mis tahes liiki soodustusi endale või kolmandale isikule või võtab vastu lubaduse sellise soodustuse eest, et ta tegutseks oma teenistuskohustusi eirates või jätaks oma kohustused või ametiülesanded täitmata. Aktiivne korruptsioon on tahtlik tegevus, millega lubatakse või antakse ametiisikule mis tahes liiki soodustusi.

Mõisted

06

Kõrgeimad kontrolliasutused on riiklikud asutused, mille ülesanne on riigi tulude ja kulude auditeerimine.

Partnerluslepingud sõlmitakse Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel. Neis lepitakse kokku Euroopa struktuuri ja investeerimisfondide vahendite kasutamise kava ajavahemikus 2014–2020. Partnerluslepingud sisaldavad muu hulgas ka kokkulepitud eeltingimusi ja tulemusjuhtimise raamistikke.

Pettus on teadlik reeglitevastane tegevus, mille eesmärk on omakasu või teisele poolele kahju tekitamine.

Rakenduskavas esitatakse liikmesriigi prioriteedid ja eesmärgid selle kohta, kuidas kasutatakse ELi vahendeid perioodi vältel (tavaliselt seitse aastat) projektide rahastamiseks. Projektid peavad panustama rakenduskava prioriteetsetes suundades määratletud ühe või enama eesmärgi täitmisse. Ühtekuuluvuspoliitika iga fondi (st Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi) jaoks peab olema oma rakenduskava. Liikmesriigid koostavad rakenduskavad ning komisjon peab need heaks kiitma, enne kui ELi eelarvest võib hakata makseid tegema. Rakenduskavasid võib nende kehtivusaja jooksul muuta vaid mõlema poole nõusolekul.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat on Euroopa Komisjoni talitus, mis tegeleb Euroopa Liidu vähem soodsate piirkondade majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamisega. Peadirektoraat haldab Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi (ÜF).

Riigihange on protsess, mille abil riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused hangivad tooteid ning tellivad teenuseid ja ehitustöid. Kui erasektori ettevõtted hangivad tooteid suurel määral avaliku sektori rahastamise toel või kui seda nõuab rahastamisleping, peavad ka nemad järgima riigihanke-eeskirju ja/või -põhimõtteid.

Sertifitseerimisasutused teevad korraldusasutuste deklareeritud kulude esmatasandi kontrolle ning sertifitseerivad kulude seaduslikkuse ja korrektsuse. Sertifitseerimisasutused on tavaliselt rahandusministeeriumi või selle alluvuses olevate sisekontrolliasutuste osad.

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat (varasema nimega siseturu ja teenuste peadirektoraat) on Euroopa Komisjoni talitus, mille vastutusalas on kaupade ja teenuste siseturu lõpuleviimine, ELi majanduse arendamine tööstuse ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamise teel, ning ELi kosmosepoliitika elluviimine. Direktoraadi töö hõlmab ka ELi riigihangete alaste õigusaktide väljatöötamist ja järelevalvet nende liikmesriikide poolse rakendamise üle.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat on ELi tööhõive ja sotsiaalküsimustega tegelev Euroopa Komisjoni talitus. Koostöös liikmesriikide ametkondade, sotsiaalpartnerite, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja muude sidusrühmadega tegeleb peadirektoraat üleilmastumise, ELi rahvastiku vananemise ja muutuva sotsiaalse tegelikkuse probleemidega. Peadirektoraat vastutab ka Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) haldamise eest.

Ühtekuuluvusfondist rahastatakse Euroopa Liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamise eesmärgil keskkonna- ja transpordiprojekte liikmesriikides, mille kogurahvatulu ühe elaniku kohta on väiksem kui 90% ELi keskmisest.

Lühendid

07

ELTL: Euroopa Liidu toimimise leping

ERF: Euroopa Regionaalarengu Fond

ESF: Euroopa Sotsiaalfond

OLAF: Euroopa Pettustevastane Amet

ÜF: Ühtekuuluvusfond

Kokkuvõte

I

ELi hankepoliitika on keskne vahend ühtse turu loomisel ja avaliku sektori vahendite tõhusa kasutamise tagamisel. ELis reguleerivad hankeid ELi riigihangete direktiivid, milles sätestatakse ühised eeskirjad ja menetlused, mida avaliku sektori asutused oma hanketegevuses peavad järgima.

II

Programmitöö perioodiks 2014–2020 eraldati ühtekuuluvuspoliitikale Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi kaudu 349 miljardit eurot, millest suurt osa (eelkõige ERFi ja ÜFi puhul) kasutatakse läbi riigihangete. Peaaegu pooled nimetatud kolme fondi projektid, mida kontrollikoda ajavahemikus 2009–2013 auditeeris, sisaldasid ühte või enamat hanget.

III

Riigihanke-eeskirjade järgimata jätmine on alati olnud oluline veaallikas. Tõsised vead põhjustasid ausa konkurentsi vähesust või selle täielikku puudumist ja/või olukordi, kus edukaks tunnistati mitte kõige paremad pakkujad.

IV

Käesolevas aruandes hinnatakse, kas komisjon ja liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid riigihankevigade kõrvaldamiseks ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas.

V

Auditiga leiti, et komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemiga tegelema, ent probleemi analüüsimine ja parandusmeetmete võtmine kujutavad endast veel pikaajalist protsessi.

VI

Komisjon ja liikmesriigid teevad väga vähesel määral hankevigade süstemaatilist analüüsi. Riigihankevigade põhjuste põhjalikku analüüsi on takistanud nende olemust ja ulatust puudutava küllaldaselt täpse, usaldusväärse ja järjepideva teabe puudumine. Ometi on märke, et osa käesoleva auditi käigus külastatud liikmesriikidest on alustamas andmete süstemaatilist kogumist.

VII

Komisjon on juba alates 2010. aastast võtnud mitu parandusmeedet. Õigusloome meetmete raames muudeti muu hulgas riigihangete direktiive ning lisati partnerluslepingutesse hankesüsteemide alased tingimused, mida liikmesriigid peavad täitma hiljemalt 2016. aasta lõpuks. 2013. aastal lõi komisjon ka sisemise tehnilise töörühma ja koostas sisemise tegevuskava. Enamik kavas loetletud meetmetest ei ole aga veel täielikult ellu viidud. Liikmesriigid alustasid alles hiljuti vigade tegemist vältivate põhjalike meetmete võtmist.

VIII

Kontrollikoda soovitab järgmist:

a) i) komisjon peaks looma eeskirjade eiramise juhtumite andmebaasi, mis võimaldaks riigihankevigade otstarbekat analüüsi. Komisjon peaks põhjalikult analüüsima ühtekuuluvuse valdkonna riigihankevigade sagedust, tõsidust ja põhjuseid, tuginedes seejuures enda andmebaasidest ja liikmesriikidest pärit asjakohastele andmetele. Komisjon peaks oma analüüsi avaldama riigihangete aruandes, mille koostamist nõutakse uutes direktiivides;

ii) liikmesriikide asjaomased ametiasutused peaksid looma oma riigi eeskirjade eiramise juhtumite (sh hankevigade) andmebaasid ja neid ka analüüsima, ning tegema komisjoniga koostööd nii, et nende andmete komisjonile esitamise vorm ja aeg hõlbustaksid komisjoni tööd;

b) juhul, kui riigihankeid puudutavad eeltingimused ei ole 2016. aasta lõpuks täidetud, peaks komisjon järjekindlalt kasutama oma õigust peatada asjaomastele liikmesriikidele tehtavad maksed seniks, kuni puudused on kõrvaldatud;

c) komisjon peaks oma riigihankeid puudutava sisemise tegevuskava ajakohastama ja avaldama. Lisaks peaks ta tehtud edusammudest igal aastal aru andma. Selleks peaks komisjon parandama oma riigihangete küsimustega tegelevate talituste vahelist koostööd;

d) komisjon peaks hankevigade probleemiga tegelemisel juhtrolli võtmiseks looma kõrgetasemelise rühma; seeläbi välditaks ka riski, et kokkulepitud tegevust ei rakendata järjepidevalt komisjoni kõigis talitustes. Töörühm peaks edendama riigihangete valdkonna arendamist, sealhulgas vajaduse korral selle lihtsustamist;

e) komisjon peaks rakendama finantskorrektsioone juhul, kui ta on seisukohal, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole piisav; ning riigihangete direktiivide korduva järgimata jätmise korral kasutama vajaduse korral rikkumismenetlusi;

f) komisjon peaks veelgi rohkem kasutama infotehnoloogia arengust tulenevaid võimalusi (sh e-riigihangete, andmehankimise lahenduste ja heade tavade edendamine);

g) liikmesriigid peaksid veelgi rohkem kasutama e-riigihangete ja andmehankimise pakutavaid võimalusi.

Sissejuhatus

01

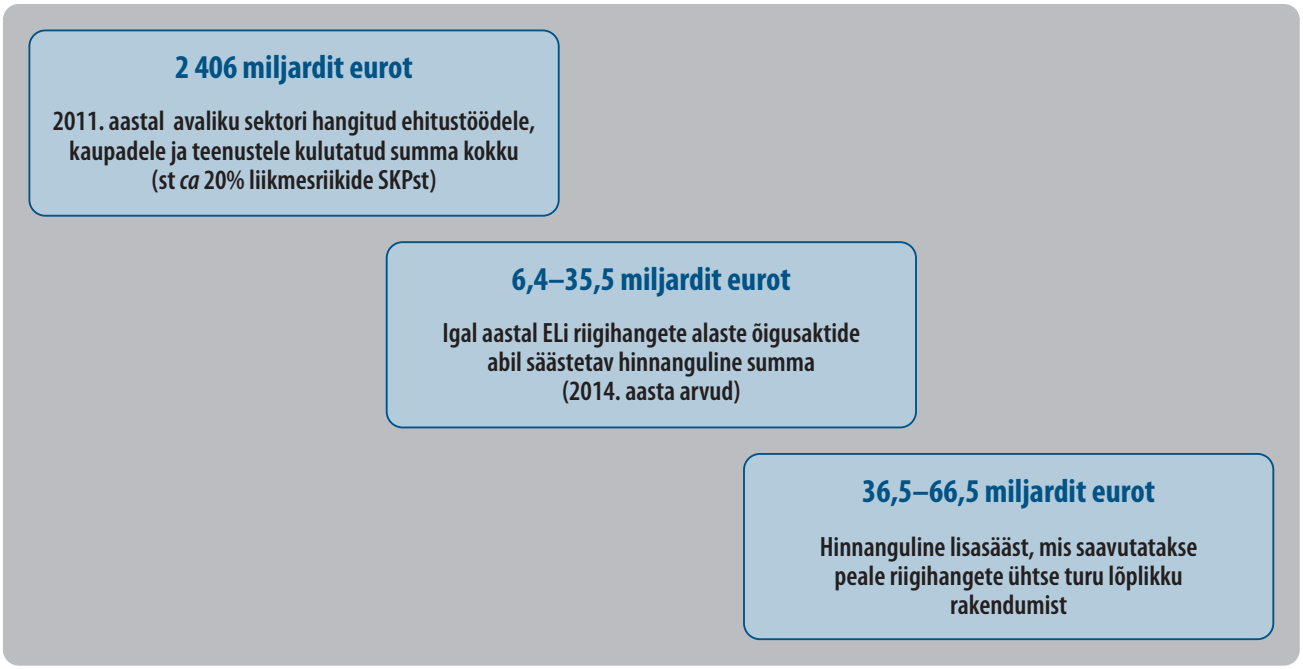
Euroopa 2020. aasta strateegia kohaselt on ELi hankepoliitikal keskne roll ühtse turu loomisel ning aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu saavutamisel, tagades samas ka avaliku sektori rahaliste vahendite kõige tõhusama kasutamise[1]. Avaliku sektori kulutuste tõhususe suurendamine ja kuludele vastava tulu saavutamine on riigivalitsuse kesksed eesmärgid. Riigivalitsemise erinevatel tasanditel kehtivate eeskirjade eesmärk on tagada riigihangete tegemisel avaliku sektori vahendite parim kasutamine. ***Joonisel 1*** esitatakse mõni peamine näitaja.

1 KOM(2010) 2020 (lõplik), 3. märts 2010. „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia".

2 Vt siseturu ja teenuste peadirektoraadi avaldatud 2013. aasta riigihangete rakendamise aruanne, 1. august 2014; *„SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU"*, PwC, ICF GHK ja EcorysStudy poolt Euroopa Komisjoni tellimusel koostatud uuring, veebruar 2014; ning *„The Cost of Non- Europe in the Single Market, IV - Public Procurement and Concessions"*, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, september 2014 – PE 536.355.

Joonis 1

Mõni peamine näitaja riigihangete kasutamise kohta ELis



Allikas: Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon[2].

02
Muu hulgas peavad ELi riigihanke-eeskirjad tagama Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud põhimõtete järgimise (vt ***joonis 2***)[3]. See suurendaks omakorda konkurentsi ja piiriülest kaubandust, mis tagab avaliku sektori asutuste jaoks eelarvevahendite otstarbekama kasutamise, tõstes samaaegselt majanduse tootlikkust, suurendades VKEde osalemist sellistel turgudel ja lihtsustades nende juurdepääsu turule. Ühesõnaga on eeskirjade eesmärk toetada ühtset turgu, suurendada konkurentsi ja edendada vahendite otstarbekamat kasutamist.

03
Käesolevas aruandes käsitletakse ühtekuuluvuse valdkonna riigihangete püsivalt kõrget veamäära – st eeskirjadele mittevastamise juhtumeid. Eelkõige uuritakse aruandes, kas komisjon ja liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid probleemi lahendamiseks[5].

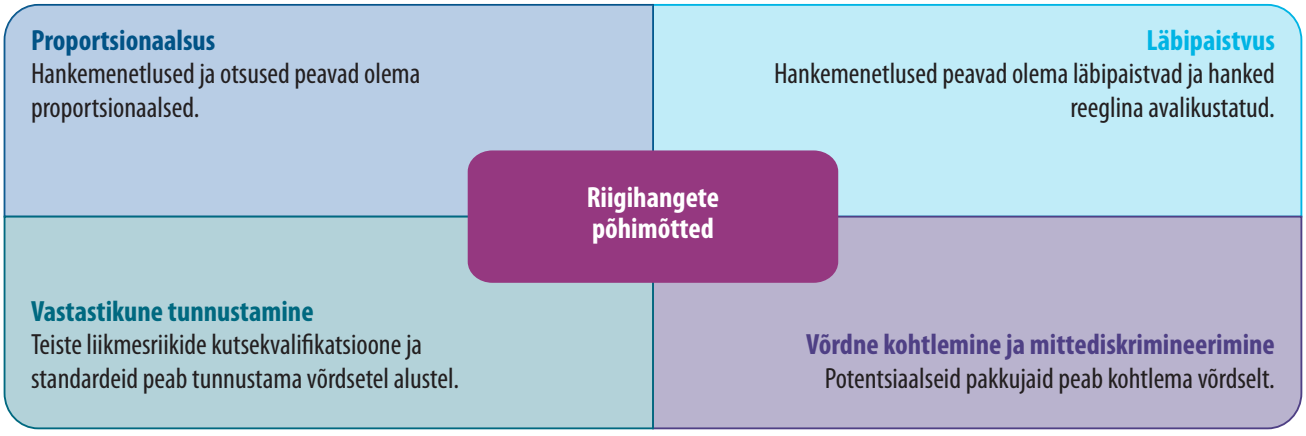
3 Kaupade (ELTLi artikkel 28) ja teenuste vaba liikumine (artikkel 56), asutamisvabadus (artikkel 49) ja teenuste osutamise vabadus, mittediskrimineerimine ja võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, läbipaistvus ja vastastikune tunnustamine (artiklid 18 ja 53).

4 Komisjoni tõlgendav teatis, milles käsitletakse ühenduse õigust lepingute sõlmimisel, mis ei ole või on ainult osaliselt reguleeritud riigihankedirektiividega (ELT C 179, 1.8.2006, lk 2).

5 Vt ka kontrollikoja 2014. aasta ülevaatearuanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest" (http://eca.europa.eu).

Joonis 2

Riigihangete põhimõtted



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni dokumendi põhjal[4].

ELi riigihangete alane raamistik

04

ELi riigihangete raamistik põhineb Maailma Kaubandusorganisatsiooni terve rea liikmete[6] vahel sõlmitud mõnepoolsel lepingul riigihangete kohta (GPA), mis käsitleb avaliku sektori tehtavaid hankeid ja põhineb avatuse, läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetel. ***Joonisel 3*** kujutatakse riigihankeid reguleerivaid tasandeid.

05

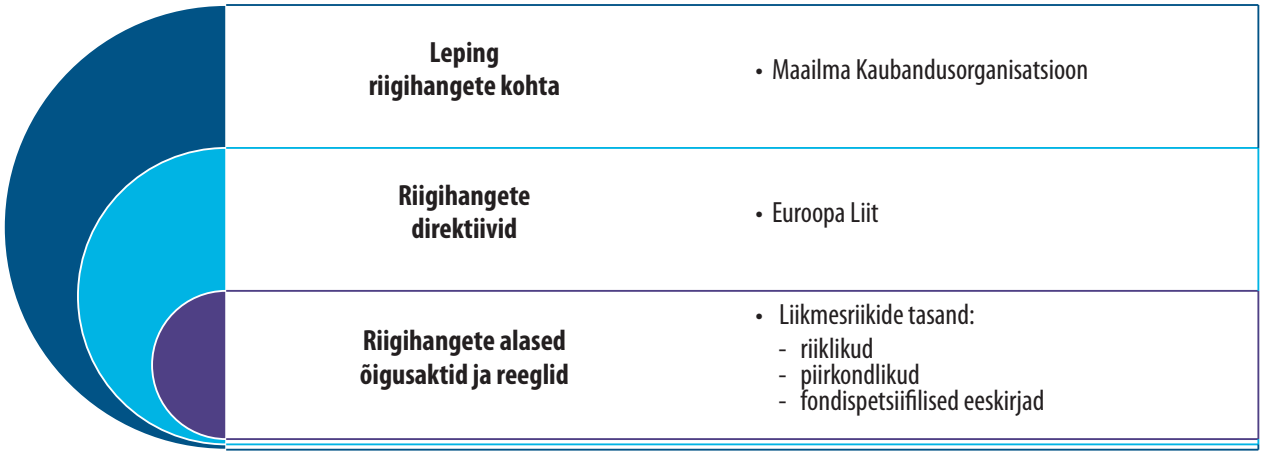
ELis reguleerivad hankeid ELi riigihankedirektiivid, milles sätestatakse ühised eeskirjad ja menetlused, mida avaliku sektori asutused oma teatud rahalisi piirmäärasid ületavas hanketegevuses peavad järgima[7]. Eeskirjade eesmärk on tagada kogu ühtse turu piirkonna ettevõtetele võimalus osaleda riigihangetel. Need ELi-ülesed eeskirjad kehtivad alati ega sõltu sellest, kas hankimiseks kasutatakse üksnes liikmesriigi või ELi vahendeid. ELi direktiivid kehtivad ka Euroopa Majanduspiirkonna riikides.

6 2015. aasta alguse seisuga oli GPA lepinguga liitunud 15 poolt (43 WTO liiget). Veel 28 WTO liiget osalevad GPA komitees vaatlejana. Neist 10 on alustanud lepinguga liitumise protsessi.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1). Need asendatakse muudetud direktiividega ning uue direktiiviga kontsessioonilepingute sõlmimise kohta, mis avaldati 17. aprillil 2014 ja rakendatakse 18. aprilliks 2017 (punkt 67). Kaitsevaldkonna ja üldhuviteenuste osutamise lepinguid reguleeritakse teiste eeskirjadega.

Joonis 3

Riigihangete reguleerimise tasandid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

06

Sarnaselt teiste direktiividega peavad liikmesriigid riigihankedirektiivid oma siseriiklikkusse õigusesse üle võtma. Riigihankedirektiivides sätestatakse miinimumstandardid, mis aitavad luua kõigile võrdsed tingimused, kuid liikmesriikidel võimaldatakse neid vastavalt oma eripäradele ja vajadustele kohandada. Liikmesriigid võivad vastu võtta neist rangemaid (või mõnes aspektis rangemaid) seadusi. Liikmesriikidel on samuti märkimisväärne kaalutlusõigus ELi eeskirjadele vastamise tagamiseks kasutatavate haldusmenetluste koostamisel.

07

ELi hankedirektiividega ei reguleerita kõiki hankeid. Neis määratletakse alampiirmäärad[8], millest väiksema väärtusega lepingute kohta kehtivad üksnes riigi enda kehtestatud eeskirjad. Kõik hanked peavad sellegipoolest vastama aluslepingu põhimõtetele (vt ***joonis 2***).

08

ELi direktiivide reguleerimisalasse jäävad hanked tuleb avaldada andmebaasis TED (*Tender Electronic Daily*). Andmebaasis TED avaldatud hangete väärtuse osakaalu sisemajanduse koguproduktist saab vaadelda kui näitajat selle kohta, kui laialdaselt riigihankeid ELis kasutatakse. 2012. aastal moodustas andmebaasis TED avaldatud hangete kogumaht 3,1% ELi sisemajanduse koguproduktist[9]. Mõnes liikmesriigis on piirmäärasid ületavate hangete kogumahu osakaal keskmisest (3,1%) oluliselt madalam (näiteks Saksamaal 1,1%, Austrias 1,5%, Iirimaal 1,5% ja Luksemburgis 1,6%). Komisjon on Saksamaaga ühenduses, et välja selgitada madala osakaalu põhjused[10].

Ühtekuuluvuspoliitika ja riigihanked

09

Programmitöö perioodiks 2007–2013 eraldati ühtekuuluvuspoliitika valdkonnale Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Ühtekuuluvusfondi (ÜF) ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu 349 miljardit eurot; programmitöö perioodiks 2014–2020 eraldati 367 miljardit eurot[11].

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

8 1. jaanuarist 2014 kuni 31. detsembrini 2015 kehtivad järgmised kõige sagedamini kasutatavad piirmäärad: 5 186 000 eurot ehitustööde lepingutele ning 134 000 eurot teenuste ja kaupadele lepingutele. Kommunaalteenuseid pakkuvatele ettevõtetele ja keskvalitsusest madalama tasandi avaliku sektori hankijate kehtivad teised piirmäärad.

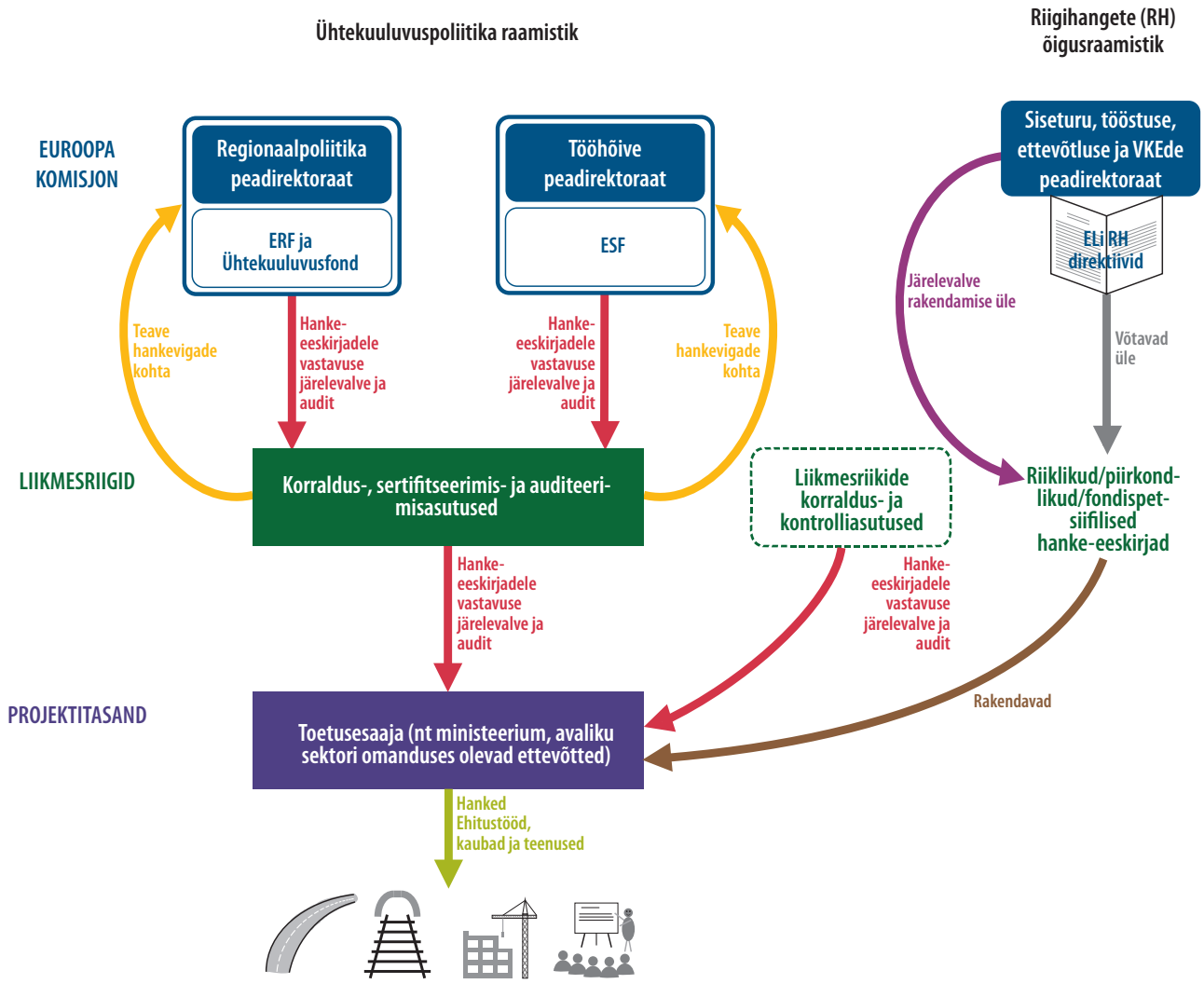
9 Vt siseturu ja teenuste peadirektoraadi avaldatud 2012. aasta e-riigihangete näitajad – Majandusanalüüs ja e-riigihanked, 12. november 2014.

10 Nõukogu soovitus, 8. juuli 2014, milles käsitletakse Saksamaa 2014. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Saksamaa stabiilsusprogrammi kohta, 2014 (ELT C 247, 29.7.2014, lk 20).

11 Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kulukohustuste assigneeringud jooksvates hindades. *Allikas*: „Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 ja ELi 2014. aasta eelarve, ELi komisjon".

Joonis 4

Ühtekuuluvuspoliitika ja riigihangete valdkonna organisatsiooniline ülesehitus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

10

Ühtekuuluvuspoliitika eelarve täitmine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös (vt ***joonis 4*** ja ***I lisa***). Suur osa neist vahenditest (eelkõige ERFi ja ÜFi puhul) kasutatakse läbi riigihangete. Peaaegu pooled nimetatud kolme fondiga seotud tehingud, mida kontrollikoda auditeeris, sisaldasid ühte või enamat riigihanget.

11

Liikmesriikides riigi enda ja ELi kulutuste jaoks loodud juhtimis- ja kontrolliraamistikud hõlmavad suurt hulka ametiasutusi, sealhulgas kõrgemaid kontrolliasutusi.

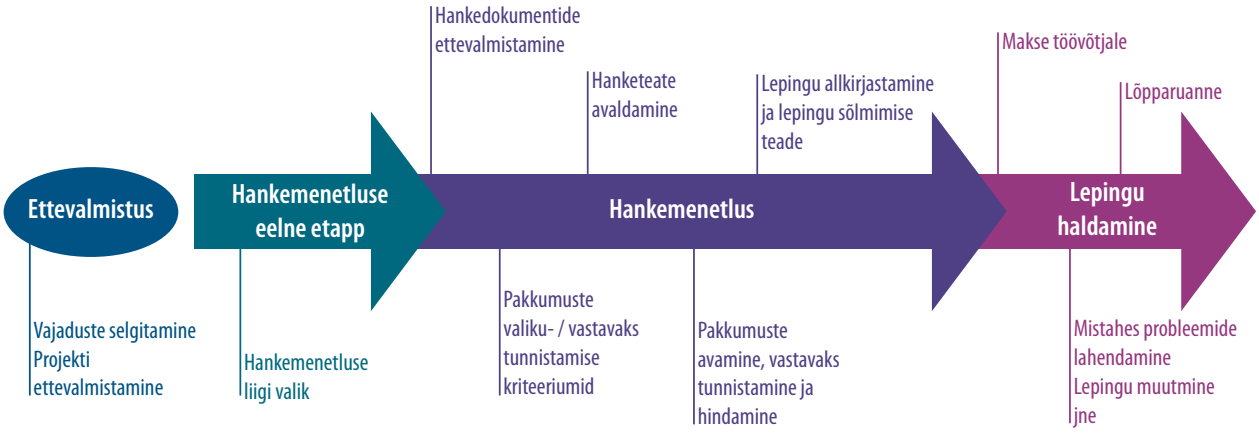
Kuidas toimivad riigihankemenetlused?

12

Peale projekti algset ettevalmistamist ja vajaduste hindamist koosnevad riigihankemenetlused kolmest peamisest etapist, mis kätkevad omakorda konkreetseid samme (vt ***joonis 5***).

Joonis 5

Riigihankemenetluse peamised etapid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

13
Iga etapi üksikasjalik ülesehitus sõltub kasutatava hankemenetluse liigist (***1. selgituses*** kirjeldatakse peamisi menetluse liike). Edukaks tunnistamise aluseks võib võtta kas kõige madalama hinnaga pakkumuse või majanduslikult soodsaima pakkumuse. Enamikul juhtudel (70%) lähtutakse edukaks tunnistamisel majanduslikult soodsaimast pakkumusest[12].

12 „Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness", PwC, London Economicsi ja Ecorysi poolt Euroopa Komisjoni tellimusel koostatud uuring, märts 2011, lk 5.

Selgitus 1

2014. aasta direktiivides sätestatud kuus peamist riigihankemenetluse liiki

Avatud hankemenetlused. Kõige sagedamini kasutatav menetlus (51% kõigist edukaks tunnistatud pakkumustest). Pakkumused tuleb esitada kindlaks tähtpäevaks ja hankija hindab kõiki nõuetele vastavaid pakkumusi[13].

Piiratud hankemenetlus. Kõik huvitatud isikud võivad esitada hankemenetluses osalemise taotluse, mille alusel valitakse taotlejad, kellele hankija teeb pakkumuse esitamise ettepaneku.

Võistlevat dialoogi kasutatakse keerulisemate hangete läbiviimisel. Menetlus hõlmab hankija ja potentsiaalsete tarnijate vahelist dialoogi, mille eesmärk on välja selgitada ja määratleda projekti kõige parem õiguslik ja/või rahaline ülesehitus, mis tagab hankija vajaduste või eesmärkide rahuldamise.

Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus. Peale hanketeate avaldamist ja esialgset hindamist palub hankija valitud ettevõtjatel esialgse pakkumuse esitada. Pakkumuste järgmiste variantide alusel toimuvad edasised läbirääkimised, mille käigus parandatakse nende sisu; lõpliku pakkumuse üle läbirääkimisi ei peeta.

Väljakuulutamiseta **läbirääkimistega hankemenetlust** võib kasutada teatud tingimuste täitmise korral vaid vähestel juhtudel. Hankija peab läbirääkimisi ühe või enama tarnijaga.

Innovatsioonipartnerlus. Avaliku sektori hankija avaldab hanketeate ja kasutab läbirääkimistega lähenemisviisi, kui tal on vajadus selliste innovatiivsete asjade, teenuste või ehitustööde järele, mida ei ole võimalik rahuldada turul juba olemasolevate asjade, teenuste või ehitustööde ostmisega. Avaliku sektori hankija võib teha otsuse luua innovatsioonipartnerlus ühe või mitme partneriga.

13 Vt siseturu ja teenuste peadirektoraadi avaldatud 2013. aasta riigihangete rakendamise aruanne, 1. august 2014.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

14
Kontrollikoda uuris, kas komisjon ja liikmesriigid võtavad asjakohaseid ja mõjusaid meetmeid riigihankevigade kõrvaldamiseks ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas, ning otsis vastust järgnevatele küsimustele.

a) Kas komisjon ja liikmesriigid on analüüsinud riigihankevigade probleemi ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas?

b) Kas komisjon ja liikmesriigid on võtnud asjakohaseid meetmeid riigihankevigade kõrvaldamiseks, ja kas see tegevus on olnud mõjus?

15
Audit hõlmas kontrollikoja kinnitava avalduse auditite (2009–2013) tulemusi ning võttis arvesse komisjoni ja liikmesriikide poolt hanke-eeskirjadele mittevastamise probleemi lahendamiseks võetud meetmeid (2009–2014).

16
Auditi tulemuste aluseks on:

a) komisjoni asjaomaste dokumentide analüüs;

b) intervjuud komisjoni ametnikega;

c) 27 liikmesriigi (v.a Horvaatia) ERFi, ESFi ja ÜFi rakenduskavade eest vastutavate auditeerimisasutuse (115) seas läbi viidud uuring, millele saadi 69 vastust. Uuringu peamine eesmärk oli koguda teavet riigihankesüsteemide, hangetes tehtud vigade ning liikmesriigi tasandil võetud vältivate ja parandusmeetmete kohta;

d) auditikülastused nelja liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Hispaania, Itaalia ja Ühendkuningriik), kus kontrollikoja kinnitava avalduse auditite käigus (2009–2013) oli avastatud palju riigihankevigu;

e) Küprosele tehtud auditikülastus, mille käigus uuriti e-riigihange kasutamist; ning

f) ELi 28 kõrgeimale kontrolliasutusele saadetud lühike küsimustik, millele saadi 18 vastust.

17
Auditi käigus püüti võimaluse korral leida häid tavasid, mida saaks liikmesriikide vahel jagada.

Tähelepanekud

18
Tähelepanekud esitatakse kahes osas:

a) esimeses osas esitatakse kontrollikoja kinnitava avalduse auditite (2009–2013) käigus kogutud ERFi, ÜFi ja ESFi puudutavad hangete alased auditileiud ning uuritakse, kas komisjonil ja liikmesriikidel on riigihankevigade probleemi mõistmiseks **usaldusväärsed analüütilised andmed**;

b) teises osas kirjeldatakse nii komisjoni kui ka liikmesriikide poolt viimastel aastatel võetud meetmeid ning hinnatakse võimaluse korral nende mõjusust.

Komisjon ja liikmesriigid teevad väga vähesel määral hankevigade süstemaatilist analüüsi

Riigihanke-eeskirjade eiramine on ühtekuuluvuspoliitika kulutustes endiselt oluline veaallikas

Millisel juhul on tegu veaga?

19
Veaga on tegu juhul, kui hanke käigus ei järgitud ELi ja/või liikmesriigi hanke-eeskirju. Käesolevas aruandes eristatakse kolme liiki vigu (vt ***tabel 1***).

Tabel 1

Käesolevas aruandes kasutatud vigade liigitus (koos näidetega[1])

Vea liik	Kirjeldus	Näited
Tõsine	Tõsine eeskirjade rikkumine, mille tulemusel takistati konkurentsi ja/või tunnistati edukaks mitte kõige paremad pakkujad.	a. Otselepingu sõlmimine – lepingu sõlmimine ilma hankemenetlust korraldamata (olukorras, kus oleks pidanud kasutama hankemenetlust); b. oluliste ja/või ettenähtavate täiendavate tööde või teenuste tellimine ilma hankemenetlust korraldamata (olukorras, kus oleks pidanud kasutama hankemenetlust); c. ebaseaduslikud vastavaks tunnistamise / pakkuste hindamise kriteeriumid või nende ebaõige rakendamine, mille tulemusel muutub hanke tulemus.
Oluline	Oluline eeskirjade rikkumine, ent edukaks tunnistati siiski parimad pakkujad.	a. Ebaseaduslikud vastavaks tunnistamise / pakkuste hindamise kriteeriumid või nende ebaõige rakendamine, mis aga ei muuda hanke tulemust; b. kõik vastavaks tunnistamise / pakkuste hindamise kriteeriumid ei ole avaldatud hanke tehnilises kirjelduses; c. põhjendamatust kiireloomulisusest tulenev piiratud konkurents.
Väheoluline	Vähem tõsised ja tihti formaalsed vead, mis ei avaldanud konkurentsile kahjulikku mõju.	a. Edukaks tunnistamise otsuse kohta teate avaldamine nõutust hiljem või selle avaldamata jätmine; b. nimetatud teate Euroopa Liidu Teatajas avaldamata jätmine.

1 Kontrollikoja kinnitava avalduse kontekstis on käesoleva aruande tõsiste vigade vasteks kvantifitseeritavad vead. Nimetatud vead sisalduvad kontrollikoja hinnangulises veamääras. Vt kontrollikoja 2013. aasta aastaaruande lisa 1.1 (ELT C 398, 12.11.2014).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Kontrollikoja kinnitava avalduse auditite käigus (2009–2013) avastatud vead

20

Ajavahemikus 2009–2013 kontrollis kontrollikoda oma iga-aastase kinnitava avalduse tegemise töö käigus enam kui 1400 ELi eelarvest ERFi, ÜFi ja ESFi kaudu kaasrahastatud tehingut[14]; see hõlmas ka peaaegu 700 projekti raames läbi viidud riigihankemenetluste kontrollimist. Riigihankeid puudutavaid vigu leiti ligikaudu 40% projektide juures. Kokku leiti pea 590 viga. ***Joonisel 6*** esitatakse vigade jaotus vastavalt nende tõsidusele.

21

Ajavahemikus 2009–2013 moodustasid tõsised hankevead 48% ERFi ja ÜFi ning 16% ESFi kohta arvutatud kontrollikoja hinnangulisest veamäärast. **Tõsiste** hankevigade osakaal oli kõige suurem ERFi puhul (70%). Seda selgitab osaliselt asjaolu, et ERFi ja ÜFi kavad hõlmavad tavaliselt suuremaid infrastruktuuriprojekte, mille lepingud eeldavad tihti riigihangete korraldamist[15]. ***II lisas*** esitatakse kokkuvõte vigade jaotusest kolme fondi (ERF, ÜF ja ESF) lõikes.

14 Üldiselt vastab ühele projektile üks tehing. Teatud juhtudel võivad ühe projektiga olla seotud ka mitu tehingut.

15 ESFi kaasrahastatud projektid hõlmavad tihti teenuseid (nt kutseõpe ja koolitus), mis ei kuulu täielikult direktiivi reguleerimisalasse (direktiivi 2004/18/EÜ II B lisa, mida muudeti komisjoni 28. novembri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 213/2008, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2195/2002 ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ riigihankemenetluste kohta seoses CPV läbivaatamisega, lisaga VII (ELT L 74, 15.3.2008, lk 1)).

Joonis 6

Kontrollikoja kinnitava avalduse auditite käigus (2009–2013) ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas leitud vead vastavalt nende tõsidusele

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

22

Vigu avastati hangete kõigis etappides, kõige suurem osa tõsiseid vigu leiti aga hankemenetlusele eelnevas etapis:

a) **hankemenetlusele eelnevas etapis** oli enamik vigu (71 viga 87-st ehk 82%) **tõsised**. Hankijad vältisid hankemenetluste korraldamist ja sõlmisid lepingud ilma hankemenetlust korraldamata (olukorras, kus oleks pidanud kasutama hankemenetlust), jagasid lepingud piirmäärade ületamise vältimiseks väiksemateks hangeteks või kasutasid ebasobivat hankemenetluse liiki. Paljud sellisel moel ilma hankemenetlust korraldamata sõlmitud lepingud puudutasid pigem teenuseid kui ehitustöid (vt ***2. selgituses*** esitatud näide);

b) **hankemenetluse etapis** avastati kõige suurem osa **tõsised** vigu vastavaks tunnistamise / pakkuste hindamise kriteeriumide määratlemisel ja rakendamisel. Arvukuselt oli kõige enam avaldamise ja läbipaistvuse alaste nõuete rikkumist puudutavaid vigu (186 viga 587-st), millest kolmandik olid **olulised** (vt ***3. selgituses*** esitatud näide);

2. selgitus

Näide tõsisest veast: riigihankemenetlust üldse ei korraldatudki

Ühes Poolas teostatud ERFi projektis, mille eesmärk oli ühe suure linna ümbersõidutee ehitus, kasutas hankija arhitekti poolse autorijärelevalve teostaja leidmiseks ühe ettevõtjaga peetavat läbirääkimistega menetlust[16]. Kasutama oleks pidanud avatud või piiratud menetlust, mis oleks võimaldanud enam kui ühe pakkuja osalemist. Hanke maht oli ligikaudu 300 000 eurot.

16 Autorijärelevalve tagab projekti täpse teostamise, vastavuse arhitektuurilistele, tehnilistele, stilistilistele ja ehitusalastele eeskirjadele ja normidele; ning projekti elluviimiseks vajaliku dokumentatsiooni ettevalmistamise.

3. selgitus

Näide olulisest veast: avaldamise ja läbipaistvuse alaste nõuete täitmata jätmine

Ühes Tšehhi Vabariigis teostatud kiirtee ehituse projektis (Ühtekuuluvusfondi kaasrahastamine summas 87 miljonit eurot) ei määratlenud hankija hanketeates pakkuja tehnilisele kvalifikatsioonile esitatavaid miinimumnõuded. See tähendas avalikustamise ja läbipaistvuse alaste nõuete täitmata jätmist.

© Tšehhi Vabariigi maanteeamet

c) **lepingu juhtimise** etapis avastatud 74 veast olid 31 (42%) **tõsised** ja puudutasid lepingu ulatuse muutmist või laiendamist ilma selleks hankemenetlust kasutamata (olukorras, kus see oleks olnud nõutav) (vt ***4. selgituses*** esitatud näide).

23

III lisas esitatakse täiendavat teavet vigade jagunemise kohta hankemenetluse eelse, hankemenetluse teostamise ja lepingu juhtimise etappide lõikes.

24

Maaelu arengu valdkonnas leitud vigade põhjuseid käsitlev kontrollikoja eriaruanne näitab sarnast pilti. Märkimisväärne osa hankevigadest tulenes hankemenetluse põhjendamatust kasutamata jätmisest, vastavaks tunnistamise ja pakkuste hindamise kriteeriumide ebaõigest rakendamisest ning pakkujate ebavõrdsest kohtlemisest[17].

17 Eriaruanne nr 23/2014 „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?" (http://eca.europa.eu).

4. selgitus

Näide tõsisest veast: lepingu ulatuse muutmine

Hispaanias korraldati ühe reoveepuhasti rajamiseks (ERFi kaasrahastamise suurus *ca* 33 miljonit eurot) alguses korrektne hange ja sõlmiti leping. Hiljem asendati enam kui pool tellitud tööde mahust teiste töödega, mis hõlmasid kokkulepitust erinevaid tehnoloogiaid, materjale ja koguseid. Kuigi projekti eesmärk ja koguhind ei muutunud, erinesid tehtud tööd olulisel määral hankemenetluses kirjeldatutest. Kokkuvõttes tähendas see, et enam kui pool tegelikult tehtud töödest hankemenetluses ei sisaldunud.

Riigihankevigadel on erinevaid põhjuseid

Keerukus, puuduv haldussuutlikkus ja ebapiisav planeerimine

25

Igale riigihangete süsteemile on omane teatud keerukus. Kehtiva õigus- ja haldusraamistiku **keerukuse** taset peetakse problemaatiliseks. 90% käesoleva auditi kohta tehtud kontrollikoja uuringule vastanud 69 auditeerimisasutusest (vt punkt 16) kinnitas, et nende riigi riigihangete õigusraamistik on vajalikust keerukam. Uuringule vastanud märkisid, et peamiselt tekitavad vigu õigusaktide ja/või juhiste suur maht, nende rakendamise keerukus ning puuduvad kogemused riigihankemenetluste läbiviimisel. Pea pooled uuringule vastanutest olid seisukohal, et riigihangete valdkonna parandamise peamine potentsiaal peitub protseduuride lihtsustamises. ***5. selgituses*** antakse ülevaade ühes auditi raames külastatud liikmesriigis valitsevast olukorrast.

5. selgitus

Õigusaktide mahukuse ja keerukuse probleem: ühe liikmesriigi näide

Käesoleva auditi raames intervjueeritud **Itaalia** ametiasutused olid seisukohal, et riigihangete õigusraamistiku keerukust põhjustab selle laiaulatuslikkus ja põhjalikkus; ning nii hankijatele kui pakkujatele kehtestatud menetluste keerukus. Lisaks muudab eeskirjade täitmise keerulisemaks asjaolu, et Itaalia riigihangete valdkonda reguleerivaid peamisi õigusakte on tihti muudetud. Itaalia korruptsioonivastase võitluse ametkonna sõnul sisalduvad Itaalia riigihangete valdkonna peamistes õigusaktides alates 2009. aastast tehtud muudatused 22 õigusaktis. Õigusaktide mahtu suurendavad veelgi riigihankeid käsitlevad fondipõhised eeskirjad – tööhõiveministeeriumi otsus, millega kehtestatakse täiendavad tingimused ESFi kaasrahastatavate projektide piirmääradest väiksemate riigihangete läbiviimiseks. 2014. aasta juunis loodi Itaalia riigi ja komisjoni esindajatest koosnev töörühm eesmärgiga toetada 2014. aasta direktiivide liikmesriigi õigusesse ülevõtmist.

26

Puuduv haldussuutlikkus tähendab nii reeglite alaste teadmiste puudulikkust kui ka hangitavate tööde ja teenuste alaste tehniliste teadmiste vähesust. Probleem ei puuduta üksnes hankijaid, vaid ka hankemenetluste järelevalvega tegelevaid riigiasutusi. Kontrollikoja kogemused riigihankevigade auditeerimisel viitavad sellele, et need on seotud olemasolevate eeskirjade puuduliku rakendamisega[18]. Vead tekivad ka haldustegevuse käigus. ***6. selgituses*** esitatakse näide ühest auditi raames külastatud liikmesriigist.

18 Vt kontrollikoja arvamus nr 4/2011 teemal: komisjoni roheline raamat riigihankepoliitika ajakohastamise kohta (ELT C 195, 2.7.2011, lk 1) ning hiljuti avaldatud ülevaatearuande „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest" punkt 30 ja riigihankeid puudutava teabelehe punkt 16 (http://eca.europa.eu).

27
Probleeme põhjustab ka projektide ja hankemenetluste **ebapiisav planeerimine** – eriti puudutab see lepingu juhtimise etapis lepingute muutmisel ja laiendamisel tehtavaid vigu.

Liikmesriigid ei võta ELi direktiive oma siseriiklikku õigusesse alati õigesti üle

28
Kõik liikmesriigid on kohustatud ELi hankedirektiivid oma siseriiklikku õigusesse üle võtma. Kui komisjon on seisukohal, et ülevõtmine ei ole direktiividega kooskõlas või et peamisi põhimõtteid ei ole järgitud, võib ta algatada rikkumismenetluse[19] ning äärmisel juhul esitada juhtumi kohta hagi Euroopa Kohtusse. Ajavahemikus 2009–2013 algatas komisjon 74 rikkumismenetlust, millest kaheksa kohta oli 2014. aasta lõpu seisuga esitatud hagi Euroopa Kohtusse (***IV lisas*** esitatakse analüüs rikkumismenetluste kohta liikmesriikide ja aastate kaupa). Direktiivide ebaõige rakendamine / siseriiklikku õigusesse ülevõtmine võib samuti vigu põhjustada (vt ***7. selgitus es*** esitatud näide).

19 Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 258 on eeskirjade rikkumisega tegu juhul, kui liikmesriik ei ole täitnud aluslepingutest tulenevat kohustust.

6. selgitus

Haldussuutlikkust puudutavad probleemid: ühe liikmesriigi näide

Itaalias suurendab hankijate puuduvate teadmiste riski nende suur arv. Riigis on 40 000 avaliku sektori hankijat, ning kui arvestada ka kõiki kulukeskusi, suureneb nende arv 70 000-ni. Hiljutiste õigusaktidega vähendatakse Itaalias märkimisväärselt teatud toodete ja teenuste hankijate arvu, mis aitab hangetealaseid teadmisi paremini koguda.

7. selgitus

Näited vigadest, mida põhjustab direktiivide ebaõige ülevõtmine siseriiklikku õigusesse

Hispaanias tekitas lepingute muutmisel sagedasi vigu 2004. aasta direktiivide ebapiisav ülevõtmine riigi siseriiklikku õigusesse. Seetõttu otsustasid Hispaania ametkonnad, et lepingumuudatuste alusel tehtud kulud ei ole ELi kaasrahastamise jaoks rahastamiskõlblikud. Alles peale õigusaktides 2012. aastal tehtud muudatusi on teatud lepingumuudatused teatud tingimustel Hispaania ametiasutuste jaoks jälle rahastamiskõlblikud.

Õigusaktide tõlgendamine ei ole alati järjekindel

29
Vead võivad tuleneda ka õigusaktide erinevast tõlgendamisest. Näiteks:

a) Tšehhi Vabariigis tõi sama küsimuse erinevate ametiasutuste poolne (korraldusasutused, auditeerimisasutused, kõrgeim kontrolliasutus, riigihangete ametkonnad, Euroopa Komisjon) lahknev tõlgendamine endaga kaasa erinevad audititulemused ja õigusliku ebakindluse;

b) Itaalias tõlgendavad hankijad erinevalt seda, mida kujutab endast ettenägematu asjaolu, mis võib õigustada lepingu muutmist ilma riigihankemenetluseta. Selle tulemusel on osa liikmesriigi ametiasutustest seisukohal, et teatud lepingumuudatused vastavad siseriiklikele eeskirjadele, auditeerimisasutused ja komisjon peavad samu muudatusi aga eeskirjadevastaseks. Kirjeldatud juhtumitega seotud vead on Itaalias väga oluliseks finantskorrektsioonide põhjuseks: aastatel 2010–2012 oli nende korrektsioonide maht ligikaudu 8 miljonit eurot. Auditi tegemise ajal püüdis Itaalia nimetatud probleemile lahendust leida riikliku riigihangete tegevuskava raames (vt punkt 65).

Liikmesriigid muudavad raamistiku täiendavate nõuetega kohati veelgi keerulisemaks

30
Mõni liikmesriik kehtestab riigihangete teatud aspektide kohta siseriiklikul tasandil ELi direktiividest rangemaid nõudeid (vt ***8. selgitus***).

8. selgitus

Näide siseriiklikest hanke-eeskirjadest, mille nõuded on ELi direktiividest veelgi rangemad

Tšehhi Vabariigi siseriikliku õiguse kohaselt saab ettenägematute asjaolude tõttu suurendada hankelepingu mahtu 20% võrra (ELi direktiivis seatud ülemmäär on 50%). Riigi eesmärk oli küll läbipaistvuse suurendamine, ent osa ettevõtteid ja hankijaid peab seda nõuete tarbetult keeruliseks muutmiseks.

Pettus võib riigihangete valdkonnas vigu tekitada

31

OECD hinnangul on riigihanked raiskamisele, pettusele ja korruptsioonile kõige vastuvõtlikum riigi tegevusvaldkond keerukuse, valdkonnas liikuvate rahavoogude suuruse ning avaliku ja erasektori tihedate kontaktide tõttu[20].

32

Liikmesriikidel lasub õiguslik kohustus esitada komisjonile kvartaalselt ülevaade kõigist enam kui 10 000 euro suurustest eeskirjade rikkumistest ning märkida neis ära pettusekahtluse juhtumid[21]. Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) kogub nimetatud teavet komisjoni ülesandel ja kasutab selleks oma eiramisjuhtumite haldamise süsteemi. Liikmesriikide esitatav teave hõlmab igat liiki eeskirjade eiramisi, sealhulgas riigihangetega seotud juhtumeid. Selle teabe alusel koostab komisjoni oma iga-aastase aruande ELi finantshuvide kaitse ja pettusevastase võitluse kohta[22].

33

Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas perioodil 2007–2013 liikmesriikide poolt OLAFile esitatud eeskirjade eiramise juhtumitest puudutasid 38% riigihankeid. Aruannetes esitatud riigihankeid puudutavatest eeskirjade eiramise juhtumitest olid 2% seotud pettusega (vt ***joonis 7***). Mõne liikmesriigi esitatud aruandluse kohaselt oli pettusega seotud vaid väga väike osa eeskirjade eiramise juhtumitest. Näiteks Hispaania ja Prantsusmaa esitatud riigihankeid puudutavatest eeskirjade eiramise juhtumitest (2007–2013) ei olnud ükski seotud pettusega.

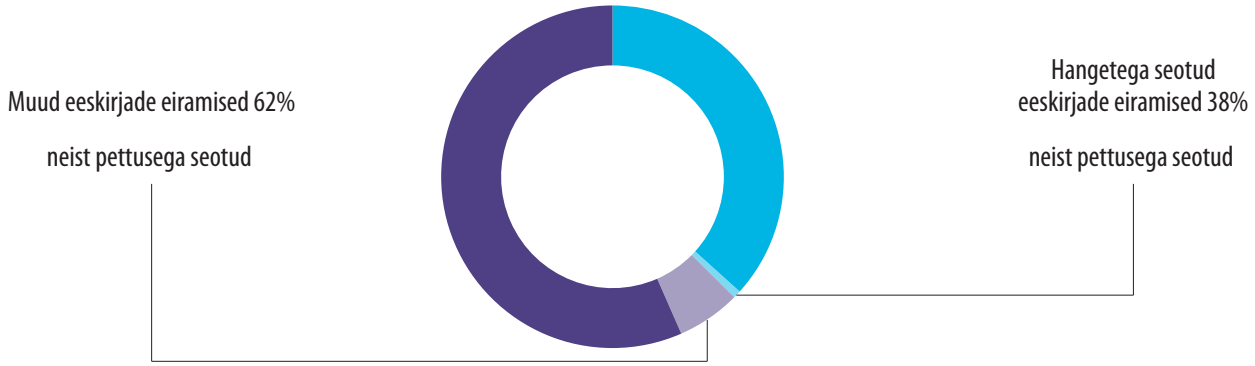
20 *Integrity in procurement* (Korruptsiooni vastu võitlemine avalikus sektoris) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

21 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006, 8. detsember 2006, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi, artikkel 28.

22 Dokumendile „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettusevastane võitlus – 2013. aasta aruanne"(COM(2014) 474 final, 17. juuli 2014) lisatud dokumendi „2013. aasta kohta esitatud eiramisjuhtumite statistiline hindamine omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse poliitika ja otsekulutuste valdkonnas" (komisjoni talituste töödokument COM(2014) 244 final, 17. juuli 2014) lk 67.

Joonis 7

Liikmesriikidest komisjoni ülesandel OLAFile esitatud eeskirjade eiramise juhtumid (programmitöö periood 2007–2013)



Allikas: OLAF.

34
Kontrollikoda teavitab OLAFit kõigist pettusekahtlusega projektidest. Ajavahemikus 2009–2013 ühtekuuluvuspoliitika kohta tehtud kinnitava avalduse aluseks oleva töö põhjal teavitas kontrollikoda OLAFit 17 pettusekahtlusega projektist, millest kuus puudutasid riigihankeid. 10 projekti puhul 17-st alustas OLAF uurimist (neist viis puudutasid riigihankeid).

Liikmesriikides tehtud vigade põhjalikku analüüsi takistab järjepidevate andmete puudumine ...

35
Kontrollikoda püüdis ka välja selgitada, kas komisjon ja liikmesriigid on põhjalikult analüüsinud ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud hankevigade olemust, tõsidust ja põhjuseid. Hankevigade põhjuste regulaarne uurimine on vajalik selleks, et võimaldada komisjonil ja liikmesriikidel mõjusalt koostada ja rakendada meetmeid selliste vigade parandamiseks ja vältimiseks.

36
Hankevigade põhjuseid puudutav teave asub liikmesriikides tihti erinevates institutsioonides laiali. Seda ei jagata ka liikmesriigi sees teiste institutsioonidega, mis ei tegele küll otseselt ERFi, ESFi ja ÜFi vahendite haldamisega, kuid on nendega siiski seotud (nt riigihangete alaste õigusaktide väljatöötamisega seotud institutsioonid). Selline teguviis suurendab riski, et liikmesriigis puudub suundumusi ja probleeme hõlmav tervikpilt, mis võiks anda teavet vältivate meetmete väljatöötamiseks. Itaalias, Tšehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis on kirjeldatud riskiga tegelemiseks loodud talitustevahelised töörühmad (vt punkt 82).

37
Auditeerimisasutustele saadetud uuringule vastanud nimetasid sarnaseid probleeme, mis kerkisid esile ka hankevigade liike ja tõsidust käsitlevate kontrollikoja andmete analüüsi käigus (vt punkt 20). Liikmesriigid on aga teinud väga vähe hankevigade süstemaatilist ja põhjalikku analüüsi, mis aitaks neil oma seisukohta kujundada. Uuringule vastanud 69 auditeerimisasutusest 60 teatasid küll, et analüüsivad hankevigu, ent vaid 14 neist suutsid esitada struktureeritud andmeid viimastel aastatel avastatud hankevigade kohta. Neist pooled olid Itaaliast, ülejäänud Belgiast, Lätist, Leedust, Madalmaadest ja Hispaaniast.

38
Kontrollikoda leidis neljas külastatud liikmesriigis, et:

a) ühtekuuluvuspoliitika rakendamisega tegelevad liikmesriigi ametiasutused uurisid harva vigade põhjuseid;

b) hankevigu oli eraldi analüüsitud üksnes Itaalias. Itaalia auditeerimisasutuste tööd koordineeriv amet analüüsis Itaalias avastatud vigade peamist allikat: lepingute muutmist ja lisatöid.

39
Hankevigade olemust ja ulatust puudutava küllaldaselt täpse ja järjepideva teabe puudumine liikmesriikides on takistanud nende põhjuste põhjalikku ja usaldusväärset analüüsi nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil.

40
Kontrollikoja uuringule (vt punkt 16) vastanud 28 kõrgeimast kontrolliasutusest andsid 18 tagasisidet küsimusele selle kohta, kas üksnes liikmesriigi vahenditest rahastatud hankemenetlused sisaldavad rohkem või vähem vigu kui ELi vahenditest rahastatud hanked, või ei täheldatud märkimisväärset erinevust. Vastanud kontrolliasutustest:

a) 13 märkisid, et puudub märkimisväärne erinevus võrreldes ELi kaasrahastatud menetlustega;

b) kaks märkisid, et liikmesriigi vahenditest rahastatud hankemenetlused sisaldavad rohkem vigu võrreldes nii riigi kui ka ELi vahenditest rahastatud hangetega;

c) kolm märkisid, et ei oska küsimust kommenteerida, kuna ei ole vigadega seotud leide võrrelnud, või puuduvad neil usaldusväärsed andmed vigade võimaluse kohta. kuna nende auditid puudutavad peamiselt liikmesriigi vahenditega tehtavaid hankeid.

... ent külastatud liikmesriikides on märke selle kohta, et andmete kogumine muutub süstemaatilisemaks

41
Käesoleva auditi raames külastatud neljast liikmesriigist:

a) kolmes (Itaalia, Tšehhi Vabariik ja Hispaania) on viimastel aastatel loodud andmebaasid (vt ***9. selgitus***). Need võivad aidata teha põhjalikumat ja regulaarset analüüsi ning edendada seeläbi hankevigade mõistmist, mis on omakorda aluseks probleemi lahendamiseks vajalike asjakohaste meetmete väljatöötamisele (vt punkt 89);

b) Ühendkuningriigis ei olnud sellist andmebaasi veel loodud. Inglismaa ERFi korraldusasutuse kavade kohaselt lisatakse hankevigu puudutav üksikasjalik teave asutuse juhtimisinfosüsteemi programmitöö perioodil 2014–2020.

9. selgitus

Hankevigu sisaldavate struktureeritud andmebaaside kasutamine liikmesriikides

Itaalias lisas ERFi ja ESFi auditeerimisasutusi koordineeriv asutus oma üldisesse auditi andmebaasi kõigi hankevigade liike puudutavad andmed. Andmebaas sisaldab kõiki alates aastast 2010 leitud hankevigu. Andmebaas näitab avastatud vigu vealiigi ja auditeerimisasutuse kaupa; lisatud on ka kõiki finantskorrektsioone puudutav teave. Itaalia kõrgeim kontrolliasutus kasutab eeskirjade eiramise juhtumite andmebaasi ka riigihangete alase riskihindamise töövahendina.

Tšehhi Vabariigis sisestab auditeerimisasutus alates 2013. aastast kõik hangetealased leiud struktureeritud andmebaasi, mida kasutatakse analüüside tegemiseks; analüüside tulemusi jagatakse ka teiste institutsioonidega.

Hispaania auditeerimisasutuse andmebaas sisaldab alates programmitöö perioodi 2007–2013 algusaastatest andmeid leitud hankevigade kohta. Auditi tegemise ajaks ei olnud andmebaasi aga veel kasutatud hankevigade olemuse põhjalikuks uurimiseks.

Komisjon ei analüüsi hankevigu veel põhjalikult ja süstemaatiliselt

42

Kontrollikoda uuris, kas komisjon on kogunud andmeid ja loonud andmebaase, mis hõlbustavad hankevigade analüüsimist.

43

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat kasutab liikmesriikides tehtavate hangete põhinäitajate (nt hangete mahu osakaal SKTst) jälgimiseks andmebaasi TED või ELi eeskirjade kohaselt riigihangeteks kasutatud avaliku sektori vahendeid (vt punkt 8).

44

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat saavad ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas tehtud hankevigade kohta teavet järgnevast neljast peamisest allikast:

a) liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt komisjonile esitatavad iga-aastased kontrolliaruanded[23]. Hankevead ei ole aga esitatud kujul, mis võimaldaks komisjonil neid põhjalikult analüüsida;

b) komisjoni enda auditid, milles analüüsitakse ERFi/ÜFi ja ESFi projektides leitud hankevigade olemust, tõsidust ja põhjuseid;

c) liikmesriikide ametiasutustega (eelkõige auditeerimisasutustega) peetavad kahepoolsed kohtumised; ning

d) kinnitava avalduse koostamise raames tehtavad kontrollikoja auditid.

23 Vt eriaruanne nr 16/2013 „Kogemused ühtse auditi (*single audit*) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle" (http://eca.europa.eu).

45

Tänase seisuga on komisjon koostanud ühe horisontaalse hankevigade analüüsi (mai 2011)[24]. Selle regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi koostatud analüüsis kasutati komisjoni ja kontrollikoja auditite tulemusi, ning see näitas ajavahemiku 2007–2010 ERFi ja ÜFi kulutustes (analüüs ei sisaldanud ESFi) leitud vigade üldiseid suundumusi. Hiljem ei ole ei regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ega tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat ühtegi taolist analüüsi enam teinud.

46

Hoolimata asjaolust, et komisjonil on ühtekuuluvuspoliitika raames tehtud hankevigade kohta teatud hulgal andmeid, ei ole selle põhjal loodud usaldusväärset ja põhjalikku hankevigade andmebaasi. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadil oli andmebaas, mis sisaldas andmeid ERFi ja ÜFi enamiku auditileidude kohta (sh riigihankeid puudutavad leiud). Andmebaas hõlmas aga üksnes aastaid 2010 ja 2011.

47

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat on seisukohal, et ESFi puhul ei ole mõtet hankevigade jaoks eraldi andmebaasi luua, kuna ERFi ja ÜFiga võrreldes on hankevigadel ESFi kulutustele väiksem mõju (vt ka punkt 21). Seetõttu ei ole peadirektoraat teinud horisontaalset analüüsi ega kavatse ESFi jaoks hankevigade andmebaasi luua.

48

Muu hulgas hankevigu sisaldav eeskirjade eiramise andmebaas oleks komisjonile oluliseks abiks ning annaks teavet vigade olemuse ja ulatuse kohta, mis aitaks komisjoni võetavaid meetmeid vastavalt vajadusele suunata ja kohandada. Alates 2008. aastast on OLAFil eiramisjuhtumite haldamise süsteemi nimeline andmebaas. Nimetatud süsteemi kaudu teatavad liikmesriigid OLAFile oma eeskirjade eiramise juhtumitest (vt punkt 33). Eiramisjuhtumite haldamise süsteemis hankevigade kohta talletatud teave ei võimalda aga hankevigade olemust, ulatust ja nende aluseks olevaid põhjuseid otstarbekalt analüüsida. 2011. aasta aruannete koostamisel ei kasutanud komisjon liikmesriikides tehtud hankevigade analüüsimiseks eiramisjuhtumite haldamise süsteemi. Alates sellest ajast ei ole komisjon kasutanud liikmesriikidest eiramisjuhtumite haldamise süsteemi kaudu edastatud teavet hankevigade analüüsimiseks.

24 „Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy" (CC/2011/08 EN) (regionaalpoliitika peadirektoraadi töödokument ERFi ja ÜFi poolt ühtekuuluvuspoliitika raames kaasrahastatud projektide hangetes hanke-eeskirjade rakendamise auditeerimise peamised leiud), dokument ei ole avalikustatud. Analüüsi tulemusi kasutati komisjoni 5. oktoobril 2011. aastal avaldatud töödokumendis „Ühtekuuluvuspoliitikas aastatel 2006–2009 tehtud vead – komisjoni võetud meetmed ja edasised sammud" (SEK(2011) 1179).

Komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemi lahendamiseks meetmeid võtma, ent palju tööd seisab veel ees

49
Kontrollikoda püüdis hinnata, kas komisjon ja liikmesriigid on võtnud asjakohaseid meetmeid hankevigade kõrvaldamiseks ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Meetmed võivad oma olemuselt olla kas vältivad (vigade vältimisele suunatud meetmed) või paranduslikud (eesmärk on vähendada leitud vigade mõju ELi eelarvele). Käesoleva aruande kontekstis on vältivateks meetmeteks nt õigusloome (õigusaktide väljatöötamist või nende jõustamist puudutav tegevus) või juhtimis- ja kontrollisüsteemide alane töö (nt haldussuutlikkuse suurendamise alased meetmed, mis ei sisalda õigusloome elemente).

50
Aruande käesolevas osas uuritakse ja võimaluse korral ka hinnatakse komisjoni ja auditi käigus külastatud nelja liikmesriigi võetud meetmeid.

Komisjoni poolt alates 2010. aastast võetud meetmed on suunatud üldise probleemi lahendamisele

51
Kontrollikoda on oma aruannetes ja arvamustes juba alates 2006. aastast välja toonud probleeme, mis puudutavad ELi ja riiklikele hanke-eeskirjadele vastamist ühtekuuluvuse valdkonnas[25]. Probleemi lahendamiseks hakkas komisjon konkreetseid meetmeid võtma 2010. ja 2011. aastal, kasutades selleks eelnevatel aastatel saadud kogemusi[26].

52
Joonisel 8 loetletakse komisjoni meetmed alates aastast 2010.

25 Vt nt kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2006 eelarve täitmise kohta (ELT C 273, 31.10.2006), kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2009 eelarve täitmise kohta (ELT C 303, 10.11.2009), arvamus nr 1/2010 „Euroopa Liidu eelarve finantsjuhtimise edendamine: riskid ja väljakutsed", punkt 6 (http://eca.europa.eu).

26 Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas tehtavate hankevigade kõrvaldamiseks võttis komisjon enne 2010. aastat näiteks järgnevaid juhtumipõhiseid parandusmeetmeid: konkreetsetele liikmesriikidele rakendatud finantskorrektsioonid ning liikmesriikidele antud suunised hankevigade korral finantskorrektsioonide võtmiseks.

Joonis 8

Komisjoni tegevus: viimastel aastatel võetud meetmed

2010/2011

- Komisjon alustab **läbivaadatud riigihankedirektiivide** väljatöötamist
- Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat koostab **töödokumendi**, milles analüüsitakse liikmesriikides ERFi ja Ühtekuuluvusfondi projektides tehtud hankevigu
- Komisjon jätkab ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas **finantskorrektsioonide ja maksete peatamise** rakendamist
- Komisjoni ettepanek Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 määruseks sisaldab riigihankeid puudutavaid eeltingimusi

2012/2013

- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 määrus võetakse vastu ja sisaldab riigihankeid puudutavaid **eeltingimusi**
- Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat loob sisemise töörühma, mis toetab liikmesriike haldussuutlikkuse parandamisel
- Siseturu ja teenuste peadirektoraat võtab liikmesriikide hankesüsteemide suhtes kasutusele **aktiivse lähenemisviisi**, mille eesmärk on täiendada rikkumismenetlusi
- Komisjoni sisemine töörühm koostab **12 punktist koosneva tegevusplaani**
- Komisjon jätkab ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas **finantskorrektsioonide ja maksete peatamise** rakendamist
- Komisjoni otsus, millega kehtestatakse suunised finantskorrektsioonide rakendamiseks juhul, kui koostöös liikmesriikidega hallatavate kulutuste puhul ei ole järgitud riigihanke-eeskirju

2014

- Jõustub **Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide** perioodi 2014–2020 määrus, mis sisaldab riigihankeid puudutavaid **eeltingimusi** (kohaldamine hiljemalt 2016. lõpuks)
- **Võetakse vastu uued riigihangete direktiivid**, mis tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta 18. aprilliks 2016
- Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi direktorid kiidavad heaks sisemise töörühma koostatud sisemise tegevuskava
- **Komisjon** avaldab **suunised** selle kohta, kuidas vältida vigu riigihangetes
- Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat suunab oma ressursid **väikesele arvule liikmesriikidele, et aidata neil riigihangete juhtimist parandada**
- Komisjon jätkab ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas **finantskorrektsioonide ja maksete peatamise** rakendamist
- Kasutusele võetakse komisjoni **andmehankimise rakendus ARACHNE**

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

53
Uusi riigihangete direktiive ette valmistades viis komisjon 2010. aastal läbi ELi riigihangete mõju ja tõhusust käsitleva põhjaliku hindamise[27] ning korraldas avaliku konsultatsiooni[28]. Direktiivide muutmise protsessile kaasaaitamiseks avaldas kontrollikoda ka oma arvamuse[29] (vt punkt 67).

54
Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas võttis komisjon 2011. aastal järgnevad meetmed:

a) esitas ettepaneku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 määruseks, mis sisaldas muu hulgas liikmesriikide hankeraamistikke puudutavaid tingimuslikkuse nõudeid (vt punkt 62)[30];

b) koostas töödokumendi, milles analüüsiti hankevigu ja toodi välja mõni võimalik parandusmeede (vt punkt 45). Dokument ei sisaldanud tegevuskava;

c) kasutas suuremal määral finantskorrektsioone ja maksete katkestamist; ning

d) organiseeris koolitusseminare neljas liikmesriigis.

Komisjoni 2013. aastal koostatud riigihangete alane tegevuskava

55
2013. aasta alguses lõi regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat sisemise üksuse (haldussuutlikkuse kompetentsikeskus), mille eesmärk oli parandada ELi struktuurifondide vahendite kasutamist liikmesriikide haldussuutlikkuse suurendamise abil. Üksus käsitles muu hulgas ka hankemenetluste mõjusa läbiviimise võimekuse alaseid probleeme.

56
Umbes samal ajal lõi komisjon sisemise tehnilise töörühma, mille ülesanne oli parandada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud riigihankeid; rühm tuli esimest korda kokku 2013. aasta septembris[31]. Ühel 2014. aasta jaanuaris toimunud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi tipp-juhtide kavakohasel koosolekul kiideti heaks rühma koostatud tegevuskava, mis koosnes liikmesriikide haldussuutlikkuse suurendamisele suunatud 12-st komisjoni võetavast mitteseadusandlikust meetmest. Kava sisaldas juba rakendamisel olevaid meetmeid ning komisjoni võimalikke uusi tegevusi. ***Tabelis 2*** loetletakse meetmed ja nende võtmise seis 2014. aasta lõpu seisuga.

27 Uuringus hinnati peamiselt hankemenetluste maksumust ja tõhusust, piiriüleste hangetega seotud probleeme, VKEde juurdepääsu riigihanketurgudele ning riigihangete strateegilist kasutamist Euroopas.

28 Põhines 27. jaanuari 2011. aasta dokumendil „Roheline raamat riigihankepoliitika ajakohastamise kohta – Euroopa hanketuru tõhustamine" (COM(2011) 15 (lõplik)).

29 Arvamus nr 4/2011.

30 Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006 (KOM(2011) 615 (lõplik), 6. oktoober 2011). Parlament ja nõukogu võtsid ettepanekul põhineva määruse vastu 2013. aastal (määrus (EL) nr 1303/2013).

31 Tehnilises töörühmas osalesid ametnikud kolmest peamisest peadirektoraadist (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat ning siseturu ja teenuste peadirektoraat), EIPst, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadist ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadist; rühma eesistuja oli regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraati esindav ametnik, kelleks oli tavaliselt kompetentsikeskuse rühma eest vastutava osakonna juhataja. Töörühm käib endiselt koos ning käesoleva aruande kirjutamise ajaks oli peetud kokku 10 kohtumist.

Tabel 2

Komisjoni riigihangete alane sisemine tegevuskava, mille regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi direktorid kiitsid heaks 2014. aasta jaanuaris

Meetmed		Kirjeldus	Olukord 2014. aasta lõpus
Lühiajalised	1	Kokkuvõte/analüüs liikmesriikide praeguse olukorra kohta suutlikkuse arendamisel (sealhulgas hinnati seda, millised lahendused töötasid, ning toodi välja head näited)	Käib hange eksperdi leidmiseks
	2	Hanketegevuse tõhususe alaste tõendite ja näitajate kogumine ja analüüs; töö tulemusi kasutatakse tingimuslikkuse nõuete üle peetavate läbirääkimiste käigus	Eeltingimuste üle peetavate läbirääkimiste käigus koguti informatsiooni, koostati hindamismaatriks, mis näitab liikmesriikide vastavust eeltingimustele
	3	Praktiliste suuniste („Kuidas vältida levinud vigu") koostamine ja levitamine	Koostati suuniste projekt
	4	Riigipõhiste tegevuskavade koostamine liikmesriikidele, kus on leitud puudusi	Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat teeb koostööd nelja liikmesriigiga
	5	Koolitus/suunised tegevuskavade koostamise ja nende järelevalve kohta	Seotakse 1. meetmega
Keskmise tähtajaga	6	Ettevalmistused uuteks riigihangete direktiivideks: koolitused korraldusasutustele, sh 10 korruptsioonivastase tegevuse alast töötuba	Siseturu ja teenuste peadirektoraadi tehtavad sihtotstarbelised ettekanded liikmesriikides
	7	Läbipaistvust edendav korruptsioonivastane algatus	Esimese katseetapi leping on allkirjastamisel
	8	Olemasolevate tavade hindamine; nõudluse hindamine fondivalitsejate erialase koolituse ja kvalifikatsioonide järele hangete valdkonnas	Käib sisemine ettevalmistustöö
	9	Konkreetsetele liikmesriikidele suunatud tugi (töö käigus õppimise, mestimise ja muud liiki eksperttoe pakkumine)	Katseetapis, tegevust käivitatakse
	10	Uuring selle kohta, kuidas kasutada riigihankeid strateegilise tööriistana (nt e-riigihanked)	Veel käivitamata
Pikaajalised	11	Hanketegevuse kvaliteedijuhtimise süsteemid (kogemuste läbivaatamine ja hinnang selle kohta, kas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele on mõtet koostada ELi-ülesed standardid)	Veel käivitamata
	12	Juhend suuniste kohta (hinnatakse, miks mõni suunis ei aita kaasa tulemuslikkuse suurendamisele)	Veel käivitamata

Allikas: Euroopa Komisjon, Euroopa Kontrollikoda.

57

Tegevuskava oli esimene katse koondada järjepidevalt kokku õigusloomega mitteseotud meetmed. 2014. aasta lõpuks ei olnud tegevuskava 12 meetmest kaheksat aga veel täielikult ellu viidud – meetmed olid ettevalmistusetapis või ei olnud nende elluviimist veel alustatud. Täielikult oli ellu viidud kolm meedet:

a) hanketegevuse tõhususe alaste tõendite ja näitajate kogumine ja analüüs; töö tulemusi kasutatakse eeltingimuste üle peetavate läbirääkimiste käigus (2. meede);

b) suunised levinud vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastatud projektides (3. meede) – suunised annavad projektide elluviijatele põhjalikku materjali;

c) korruptsioonivastase töö alase koolituse korraldamine 10 liikmesriigi korraldusasutustele uute riigihangete direktiivide rakendamiseks valmistumise raames (6. meede).

58

Töörühma loomine ja tegevuskava viitavad komisjonisisesele paremale koordineerimisele. Sellegipoolest:

a) tegevuskava on heaks kiitnud vaid üks komisjoni talitus (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat), mitte aga teised töörühmas osalevad peadirektoraadid. Komisjon ei ole seda avaldanud – seega on kava alane läbipaistvus, isevastutus ja aruandekohustus olnud piiratud;

b) töörühm loodi komisjonis tehnilisel töötasandil.

59

Kuna enamik tegevusi ei ole veel täielikult ellu viidud, ei saa tegevuskava mõju praeguses etapis veel hinnata.

60

Ülalkirjeldatu viitab mõne õigusaktidega mitte seotud probleemi määratlemisele ning nende valdkonnas tehtud võimalikele edusammudele. Samuti nähtub ülalkirjeldatust, et komisjon ei ole selles küsimuses veel üles näidanud kõrgetasemelist koordineeritud eestvedamist.

Uued õigusaktid võivad õige rakendamise korral kaasa aidata hankevigade probleemi lahendamisele

Perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide määrus ja eeltingimused

61
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 uues õigusraamistikus võetakse kasutusele eeltingimused. Tegu on eelnevalt määratletud kriteeriumidel põhinevate tingimustega, mida käsitletakse kui partnerluslepingutega hõlmatud ELi toetuse mõjusa ja tõhusa kasutamise eeltingimusi. Liikmesriigi riigihangete süsteem on üks valdkond, mida eeltingimused hõlmavad (vt ***joonis 9***). Liikmesriigid pidid koostama enesehindamise selle kohta, kas ja kuidas nad vastavad[32] seatud tingimustele, ning lisama 2014. aastal esitatud partnerluslepingutele sellekohase kokkuvõtte. Kui komisjon on seisukohal, et kui liikmesriik ei ole 2016. aasta 31. detsembriks kokkulepitud tingimusi täitnud, võib komisjon liikmesriigile tehtavad maksed peatada[33].

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), artikli 2 lõige 33, artikkel 19 ja XI lisa.

33 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 19.

Joonis 9

Riigihangete alased eeltingimused

Allikas: määruse (EL, Euratom) nr 1303/2013 XI lisa.

62
Komisjoni sõnul võivad eeltingimused vähendada vigade arvu ja parandada riigihangete läbiviimist, sest need motiveerivad liikmesriike looma hangete jaoks usaldusväärseid õigus- ja haldusraamistikke. Selle potentsiaalselt võimsa tööriista mõjusus sõltub aga sellest, kas liikmesriik täidab 2016. aasta lõpuks eeltingimused ning (juhul kui ta seda ei tee) kas komisjon avastab tingimustele mittevastamise, annab sellele hinnangu ja peatab vajaduse korral maksed.

63
Liikmesriikidele tehtavate maksete peatamise kaalumisega võib komisjon tekitada liikmesriikides kahe eesmärgi vahelisi pingeid: ühest küljest soovitakse parandada hankesüsteeme, teisest küljest ELi vahendite ärakasutamist liikmesriikides[34].

64
2015. aasta alguse seisuga ei olnud 12 liikmesriiki[35] 28-st veel täitnud riigihangetele esitatavaid nõudeid. Nende seas on kaks käesoleva auditi raames külastatud neljast liikmesriigist (Itaalia ja Tšehhi Vabariik); mõlemad riigid on koostanud tegevuskavad.

65
Riigihangete alaste eeltingimuste kasutuselevõtt on lihtsustanud siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi katseid teha koostööd hangete valdkonnas olulisi probleeme omavate liikmesriikidega. See tuleneb asjaolust, et liikmesriigid mõistavad vajadust vastata eeltingimustele ning on seega valmis siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi pakutavat tuge vastu võtma. Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat kasutas liikmesriikide valimisel (auditi tegemise ajaks oli valitud neli riiki[36]) riskipõhist lähenemisviisi, mis põhines mitmel kriteeriumil ja võttis arvesse komisjoni inimressurssi (vt ***10. selgitus***). Komisjon on mõista andnud, et eeltingimusi mittetäitvate liikmesriikide puhul ei ole kuni 2016. aasta lõpuni prioriteediks parandusmeetmete võtmine (sh rikkumismenetlused), vaid kokkulepitud tegevuskavade mõjus elluviimine.

66
Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat toetab liikmesriike erinevate meetmetega, näiteks luuakse töörühmi, mille ülesandeks on põhjaliku riigihangete strateegia väljatöötamine. Ülalmainitud võimalike pingete valguses on tähtis, et komisjoni erinevate talituste võetud meetmed oleksid hästi koordineeritud (vt punkt 63).

34 Kontrollikoda on selliseid pingeid ka varem välja toonud. Vt kontrollikoja aastaaruande 2011 punkt 5.23 (ELT C 344, 12.11.2012) ning „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest", lk 54, punkti 5 alapunkt a, avaldatud 25. novembril 2014 (http://eca.europa.eu).

35 Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Kreeka, Horvaatia, Itaalia, Läti, Ungari, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

36 Bulgaaria, Kreeka, Itaalia ja Rumeenia.

10. selgitus

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi kriteeriumid liikmesriikide valimisel

- Kõrge hankevigade määr ELi fondide vahendite kasutamisel;
- riigihankeid puudutavate eeltingimuste täitmata jätmine;
- süsteemne ebatõhusus riigihangete läbiviimisel;
- komisjonile laekunud kaebused ELi õigusaktide väidetava rikkumise kohta;
- rikkumismenetlused või neile eelnevad protsessid;
- kohtuasjade osakaal;
- liikmesriikide soov komisjoniga koostööd teha.

Uued riigihangete direktiivid tuleb rakendada 2016. aasta aprilliks

67

28. märtsil 2014 avaldatud uus õigusaktide pakett koosneb kolmest direktiivist: 2014/24/EL[37] ja 2014/25/EL[38], millega tühistatakse varasemad direktiivid, ning 2014/23/EL[39], millega kehtestatakse põhjalikud eeskirjad kontsessioonilepingute kohta. Nende liikmesriikides rakendamise tähtaeg on 18. aprill 2016 (v.a mõned erandid). Nõuete tõlgendamise seisukohast on need direktiivid aga juba praegu olulised.

68

Uute hankedirektiividega soovitakse tagada siseturu mõjus toimimine, suurendada avaliku sektori kulutuste tõhusust, hõlbustades väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihangetes osalemist ning võimaldades hankijatel kasutada riigihankeid tulemuslikumalt ühiste ühiskondlike eesmärkide toetamiseks.

37 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65).

38 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.3.2014, lk 243).

39 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 1).

69
Komisjon on ise öelnud, et eelkõige „peaksid riigihanke-eeskirjade ebaõigest kohaldamisest tingitud vigade arvu vähendama" liikmesriikidest komisjonile suunatud aruandlust ja järelevalvet puudutavad uued nõuded [40]. Olemasoleva kohtupraktika kodifitseerimisega pakuvad uued riigihangete direktiivid rohkem õiguskindlust ning muudavad hangete läbiviimise nende kasutajate jaoks lihtsamaks. Seega on neil ka potentsiaal aidata teatud vigu vältida (nt neid, mis tulenevad kogemuste ja töötajate kvalifikatsiooni kasutamisest edukaks tunnistamise kriteeriumidena, ning huvide konflikti määratlemisest). Õigusraamistiku muutmine võib mõnel juhul kaasa tuua uut liiki vigu. ***11. selgituses*** esitatud analüüsis kirjeldatakse ehitustöid ja teenuste hankelepinguid puudutavates sätetes tehtud valitud muudatusi ja nende potentsiaali ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas hankevigu vähendada[41].

40 Euroopa Komisjoni pressimemo (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Kontrollikoja arvamus nr 4/2011.

11. selgitus

Uues ehitustööde ja teenuste direktiivis tehtud valitud muudatuste analüüs

Lisaks konkurentsipõhisele läbirääkimistega hankemenetlusele **võeti kasutusele uus menetlus – innovatsioonipartnerlus** (vt ***1. selgitus***). Uus ja avaliku sektori hankijate jaoks paindlikum lähenemisviis võib vähendada menetlusvigade arvu olukordades, kus ei olnud asjakohane kasutada avatud ja piiratud menetlusi. Läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamine ja nende auditeerimine võib aga keerulisemaks muutuda.

Võimalus kasutada edukaks tunnistamise kriteeriumidena sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid aspekte. Käesoleva auditi raames külastatud liikmesriikide ametiasutusele tegi muret risk, et võimalusega kasutada edukaks tunnistamise ja lepingu täitmise kriteeriumide hulgas sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid küsimusi lisatakse uutesse õigusaktidesse teatud uusi keerulisi elemente. Läbipaistva ja mittediskrimineeriva protsessi tagamise seisukohast võivad ülalkirjeldatud elementidel põhinevad hanked olla hankijatele keeruliseks ülesandeks. Liikmesriikide süsteemide raames seaduslike ja asjakohaste edukaks tunnistamise kriteeriumide ja lepingu täitmise tingimuste alaste kogemuste kogumine võib osutuda aeganõudvaks.

Uued õiguslikud võimalused lepingute muutmiseks. Suurem paindlikkus võimaldab lepinguid teatud tingimustel muuta ka ilma uut hankemenetlust korraldamata. Tõenäoliselt väheneb lepingute muutmisega seotud vigade arv. Muudatused ei vähenda aga projektide halvast ettevalmistamisest tingitud vigu, millega kaasneb vajadus lepinguid hiljem muuta.

Nõutava käibe ülemmäära täpne määratlemine. Säte, mille kohaselt ei tohi nõutav aasta miinimumkäive tavaliselt olla suurem kui lepingu kahekordne eeldatav maksumus (põhjendatud asjaoludel peaks olema võimalik kohaldada rangemaid nõudeid), peaks vähendama hankijate vigade arvu (vähem ebaseaduslikke vastavaks tunnistamise kriteeriume).

Uus erikord teatavate teenuste (nt tervishoiu-, haridus-ja sotsiaalteenuste) puhul, kui lepingumaht ületab 750 000 eurot. Erikorra raames võivad liikmesriigid kehtestada enda siseriiklikud õigusnormid eeldusel, et need vastavad ELi aluslepingus sätestatud põhimõtetele ja direktiivi sätetele (eelkõige puudutab see läbipaistvust). Sõltuvalt liikmesriikide kehtestatud õigusnormidest ja nende keerukusest võib suureneda ESFi kaasrahastatud koolitus- ja haridusteenuste hankimisel tehtud vigade arv.

70
Üksnes 40% kontrollikoja uuringule vastanud auditeerimisasutustest olid arvamusel, et uued direktiivid võiksid aidata vähendada hankevigade arvu – eelkõige neid, mis tulenevad hankemenetluse liigi valikust, hanke avaldamisest, vastavaks tunnistamise kriteeriumidest või pakkumuste hindamisest (vt vigade analüüs punktis 22).

71
Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat on juba andnud nõu selle kohta, kuidas uued direktiivid siseriiklikku õigusesse üle võtta. Nõustamine on peamiselt toimunud kohtumistel osalemise vormis, kuid liikmesriikide ekspertidele on korraldatud ka temaatilisi üritusi.

72
Kokkuvõttes sõltub uues õigusaktide paketis tehtud muudatuste mõju (eeskirjade eiramise juhtumite vähenemine) sellest, kuidas neid liikmesriikides rakendama hakatakse.

Uued aruandekohustused

73
Uute direktiividega kehtestatakse uued järelevalve- ja aruandlusnõuded. Uued kohustused hõlmavad järgmist[42]:

a) liikmesriigid esitavad komisjonile aprilliks 2017 ja seejärel iga kolme aasta tagant[43] jälgimist käsitleva aruande, mis sisaldab:

   i) teavet kõige sagedamini esinevate vale kohaldamise või õiguskindlusetuse allikate kohta; ning

   ii) teavet hankepettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja muude tõsiste rikkumiste ennetamise, tuvastamise ja nende kohta nõuetele vastavalt andmete esitamise kohta;

b) komisjon esitab liikmesriikide aruannete põhjal regulaarselt aruande riiklike hankepoliitikate rakendamise ja parimate tavade kohta siseturul.

74
Need liikmesriikidele kehtivad uued aruandlus- ja järelevalvenõuded peaksid õige rakendamise korral andma komisjonile palju paremat teavet selle kohta, kuidas ELi riigihangete alaseid õigusakte tegelikkuses rakendatakse.

42 Direktiivi 2014/24/EL artiklid 83–85.

43 Esimene aruanne tuleb esitada aprilliks 2017.

Liikmesriigid keskenduvad esmatasandi kontrollidele ja on viimasel ajal hakanud võtma ka vältivaid meetmeid

Liikmesriikide ja/või komisjoni võetud parandusmeetmed

75

Toetusesaaja tasandil tehtavad hankevead võiksid ja peaksid avastama ja parandama liikmesriikide ametiasutused, ning see peaks juhtuma enne väljamaksetaotluste komisjonile esitamist. Tegu on esmatasandi kontrollidega, mis sisaldavad:

a) liikmesriikide korraldusasutuste poolset toetusesaajate väljamaksetaotluste kontrolli;

b) liikmesriikide sertifitseerimisasutuste tehtavaid kontrolle (sealhulgas korraldusasutuste edastatud teave).

76

Kontrollikoja[44] ja komisjoni enda auditites on juba varem märgitud, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole endiselt küllaldane. Selle tulemusel esitavad liikmesriigid komisjonile ELi eelarvest hüvitamiseks hankevigadest mõjutatud projektikulusid.

77

Kui komisjon avastab talle esitatud väljamaksetaotluses hankevigu, võib ta:

a) rakendada vigadest mõjutatud projektide kohta finantskorrektsioone, või

b) (kui ta peab võimalikuks kõigi asjassepuutuvate lepingute kontrollimist) rakendada kindlamääralist finantskorrektsiooni rakenduskava tasandil (või ühe või enama prioriteetse suuna tasandil).

78

Taoliste finantskorrektsioonide järjepidevuse tagamiseks on komisjon välja töötanud suunised, milles määratakse kindlaks riigihanke-eeskirjade vastu eksimise juhtumite korral rakendatavate finantskorrektsioonide suurus[45]. Alates 2013. aastast on see kodifitseeritud komisjoni otsuses ning on seega kohustuslik kõigile komisjoni talitustele, kes vastutavad koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve eest.

79

Kui komisjon on seisukohal, et liikmesriigil on nõrgad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, ning soovib tagada, et liikmesriigid võtaksid nende parandamiseks vajalikke meetmeid, võib komisjon maksete tegemisele seatud tähtajad peatada. Ajal, kui maksed on peatatud, ei tehta ELi eelarvest vastavale rakenduskavale ühtegi makset. Maksete peatamise võivad tingida ka riigihangete juhtimis- ja kontrollisüsteemid (vt ***12.*** ja ***13. selgituses*** esitatud näited).

44 Kontrollikoja aastaaruanded eelarveaastate 2012 ja 2013 eelarvete täitmise kohta.

45 Struktuurifondidest või Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatavates kuludes riigihanke-eeskirjadest mittekinnipidamise puhul tehtavaid finantskorrektsioone käsitlevad suunised (COCOFi teatis 07/0037/03, 29.11.2007); komisjoni otsus C(2013) 9527 final, 19. detsember 2013, millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju.

12. selgitus

Näide maksete peatamise kohta

Hispaania auditeerimisasutuse tehtud auditi käigus avastati, et lennujaamade ja helikopterite haldaja hankemenetlused ei vastanud hanke-eeskirjadele. Seetõttu peatas komisjon nimetatud organisatsiooni projektidele maksete tegemise. 2014. aastal sertifitseeris Hispaania auditeerimisasutus peale parandatud protseduuride mõjusa rakendamise auditeerimist, et organisatsiooni hankemenetlused on paranenud ning neid kasutatakse mõjusalt. Seejärel taastas komisjon maksete tegemise. Komisjon rakendas organsatsiooni kuludele kindlamääralist finantskorrektsiooni, kuna oli seisukohal, et organisatsiooni hanked olid olnud pikema aja vältel probleemidest mõjutatud.

13. selgitus

Näide tegevuskava kohta

Tšehhi Vabariigi juhtimis- ja kontrollisüsteemides leitud tõsiste puuduste tõttu koostati komisjoni nõutud tegevuskava ja süsteemid muudeti paremaks. Näiteks ajakohastati süsteeme nii, et auditeerimisasutuse, komisjoni või kontrollikoja poolt hankevigade tõttu eeskirjadevastaseks tunnistatud kulud jäetakse automaatselt komisjonile hüvitamiseks esitamata.

80

Finantskorrektsioonide (kui need ei ole just kehtestatud komisjoni otsusega) hoiatav mõju võib 2017. aastal aset leidval programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemisel nõrgaks jääda. See tuleb määruste sättest, mis lubab korrektsioonidega hõlmatud kulud teiste rahastamiskõlblike kuludega asendada. Kulude asendamise tõttu vähenesid liikmesriikidele makstud summad tegelikkuses vaid väga harva. Perioodiks 2014–2020 on eeskirju muudetud: liikmesriikidele makstavad summad võivad väheneda, kui korraldusasutuse ja auditeerimisasutuste poolt seaduslikuks ja korrektseks kuulutatud kuludes leitakse hiljem vigu[46].

Liikmesriigid on alustanud vältivate meetmete võtmist, kuid seda alles hiljuti

81

Käesoleva auditi raames külastatud neljas liikmesriigis alustati enamiku vältivate meetmete rakendamist alles programmitöö perioodi 2007–2013 lõpuosas (enamasti 2013 ja 2014).

46 Vt määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 143.

82
Neist kolmes (Ühendkuningriik, Itaalia ja Tšehhi Vabariik) loodi ühtekuuluvusvaldkonna hangete teemaga tegelemiseks hiljuti asutustevahelised töörühmad. Neis osalevad korraldusasutused, auditeerimisasutused, rakendusasutused, juriidilised osakonnad ja muud hangetega seotud teenistused; töörühmad on kasulikud koguste vahetamiseks, hangetega tegelemisel järjepidevuse saavutamiseks ning vajalike meetmete kokkuleppimiseks. ***14. selgituses*** kirjeldatakse Ühendkuningriigis loodud võrgustikku.

14. selgitus

Näide liikmesriigis riigihangetega tegelemiseks loodud asutustevahelisest töörühmast

Ühendkuningriigis lõi Inglismaa ERFi korraldusasutus 2013. aastal riigihangetega tegeleva sisemise võrgustiku, mis vaatab läbi riigihangete alased eeskirjaderikkumised ning tegeleb hanketeemaliste päringutega. Võrgustiku töös osalevad korraldusasutuse juristid, rakenduskavade elluviimise eest vastutavad ametnikud, üks vahendusasutus ning nõuandvas rollis ka auditeerimisasutus.

Võrgustiku tegevuse sisuks on:

- riiklike hankenõuete ning nendega seotud suuniste läbivaatamine ja ajakohastamine;
- regulaarsed videokonverentsid, mille käigus arutatakse konkreetseid juhtumeid, suuniseid jne;
- süsteemide ja projektiauditite ning muude riigihangetega seotud kontrollide läbivaatamine.

Riigihangetega seotud probleeme võivad aidata lahendada IT-vahendid, ent need tuleb täies mahus rakendada

83
Infotehnoloogia potentsiaal võib aidata hangetes tehtavaid vigu vältida ja avastada. Nii komisjon kui ka liikmesriigid arendavad IT-lahendusi, nagu:

a) e-riigihanked;

b) andmete kogumine ja andmebaaside loomine, mis lihtsustab vigade analüüsi;

c) andmehankimise lahendused, mille abil otsitakse pettusele viitavaid mustreid ja eeskirjade rikkumisi.

E-riigihanked

84

E-riigihangeteks nimetatakse käesoleva aruande kontekstis seda, kui avaliku sektori organisatsioonid kasutavad toodete, teenuste ja tööde hankimiseks elektroonilist suhtlust ja tehingute käitlemist[47]. E-riigihanked tähendavad elektrooniliste protsesside kasutuselevõttu hankeprotsessi erinevate etappide toetamiseks: hanketeadete avaldamisel, hankedokumentide jagamisel, pakkumuste esitamisel, hindamisel, edukaks tunnistamisel[48], tellimisel, arvete esitamisel ja maksmisel[49]. Komisjon hindas 2014. aastal, et ligikaudu 10% ELi riigihangetest viiakse läbi elektrooniliselt[50].

85

E-riigihanked võivad tuua järgmisi eeliseid:

a) ühtse turu raames hangetele juurdepääsu parandades tugevdatakse konkurentsi ja edendatakse vahendite otstarbekamat kasutamist (see kehtib ka VKEde kohta);

b) parandatakse riigihangete haldamise tõhusust seeläbi, et lihtsustatakse hangetele juurdepääsu ja automatiseeritakse põhiprotsesse, millega võib kaasneda kulude kokkuhoid nii pakkujate kui ka hankijate jaoks; ning

c) abi eeskirjade eiramise, korruptsiooni ja pettuse avastamisel ja vältimisel[51].

86

15. selgituses esitatakse teave e-riigihangete kasutamise kohta käesoleva auditi raames külastatud liikmesriikides.

87

Komisjon on toetanud mitut e-riigihangete katseprojekti ning lisas ühe e-riigihangete edendamise ka oma 2013. aasta tegevuskavva (vt ***tabel 2***). Auditi tegemise ajal ei olnud selle elluviimist veel alustatud.

47 „Roheline raamat e-riigihangete laiema kasutuselevõtu kohta ELis" KOM(2010) 571 (lõplik), 18. oktoober 2010.

48 Uute riigihangete direktiivide kohaselt „ei tohiks [---] ühegi hankemenetluse elemendi ega avaliku sektori hankija sisese suhtluse suhtes kehtida pärast lepingu sõlmimist kohustus kasutada elektroonilisi sidevahendeid".

49 Direktiivide 2014/24/EL ja 2014/25/EL kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kogu nende direktiivide kohane sidepidamine ja teabevahetus toimuvad elektrooniliste sidevahendite abil. See hõlmab hanketeadete avaldamist, hankedokumentide olemasolu ja dokumentide elektroonilist esitamist. Loetletud nõuded jõustuvad ajavahemikus 2016–2018.

50 Iga-aastane riigihangete rakendamise ülevaade, komisjoni talituste töödokument SWD(2014) 262 final, 1. august 2014.

51 Vt näiteks Euroopa Komisjoni (OLAF) tellimusel PwC ja Ecorysi poolt Utrechti ülikooli toel koostatud uuring „Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU", 30 juuni 2013 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

15. selgitus

Näited e-riigihangete kasutamise kohta

- **Itaalia** süsteemi kuulub virtuaalne kataloog, kuhu sisestatakse registreeritud ettevõtete tooted;
- **Tšehhi Vabariigis** töötatakse välja pakkujatele võrdlusaluseks mõeldud ühikukulude andmebaasi, mis peaks suurendama läbipaistvust ja edendama õiglast hinnakujundust; ning
- **Hispaanias** saab pakkumusi teatud juhtudel edastada ka elektrooniliselt.

88
Auditi ajal külastati ka Küprost eesmärgiga tutvuda sealse e-riigihangete süsteemiga (vt. ***16. selgitus***).

16. selgitus

E-riigihanked Küprosel

Küprosel 2010. aastal käivitatud e-riigihanked põhinevad veebipõhisel lahendusel ning avalik sektor kasutab seda üha rohkem. 2014. aasta lõpu seisuga olid 501 hankijat (ligikaudu 700-st) ennast e-riigihangete süsteemi kasutajaks registreerinud. Osa võimaluste kasutamine on hankijate ja ettevõtjate jaoks vabatahtlik. Enamik hankijaid kasutab süsteemi hangete reklaamimiseks. 21% süsteemis registreeritutest on välismaised ettevõtjad. 2014. aastal käivitati süsteemi kasutajate jaoks kakskeelne tehniline tugi. Küprose ametkondade e-riigihangete strateegia näeb ette lahenduse täielikku kasutuselevõttu hiljemalt 30. juuniks 2016 (koolitustega alustatakse 2015. aasta märtsis).

IT kasutamisega hankevigade andmebaaside koostamiseks alustati alles hiljuti

89
Nagu eelnevalt kirjeldatud, vajatakse riigihankeid puudutavate probleemide täielikus mõistmiseks põhjalikke andmeid, mis oleksid esitatud nende analüüsi võimaldaval kujul. Liikmesriigid on alles hiljuti asunud kasutama uusi või olemasolevaid andmebaase hankevigade analüüsiks (vt punkt 41) ning komisjon peab veel välja töötama eeskirjade eiramise andmebaasi, mis hõlmaks ka hangete käigus tehtud vigu.

Andmehankimise lahendused – ARACHNE pettuse avastamise lahenduse näide

90
2009. aastal alustas komisjon IT-põhise pettuse avastamise lahenduse väljatöötamist, millele pandi nimeks ARACHNE. Lahendus alustas tegevust 2013. aastal. Selle omanik ja hooldaja on komisjon.

91
ARACHNE sisaldab ERFi, ÜFi ja ESFi raames rahastatud projektide põhiandmeid (nt ettevõtete ja projektide kohta); andmed võimaldavad analüüsida projektides osalevate poolte omavahelisi suhteid ja seoseid. Veebipõhine vahend on ühendatud ka teiste väliste avalike andmebaasidega. Vahend annab kasutajatele näitajaid, mis võivad viidata konkreetsete ettevõtjate poolsele võimalikule pettuse riskile.

92
Komisjon kutsub kõigi 28 liikmesriigi korraldus- ja auditeerimisasutusi üles tasuta oma andmeid süsteemi sisestama ja seda kasutama.

93
2015. aasta veebruari seisuga kasutasid lahendust (või olid selleks soovi avaldanud) 17 liikmesriiki 28-st (vt ka ***joonis 10***).

94
Selline süsteem saab aga korralikult töötada üksnes juhul, kui sellesse sisestavad põhjalikke ja kvaliteetseid andmeid küllalt suure hulga liikmesriikide ametiasutused. 2014. aasta lõpu seisuga olid seda vähemalt ühe rakenduskavas kohta teinud 14 liikmesriiki. Selleks, et ARACHNE oleks mõjus üleeuroopaline pettuse eest hoiatamise süsteem, peaksid sinna andmeid sisestama ka teised liikmesriigid.

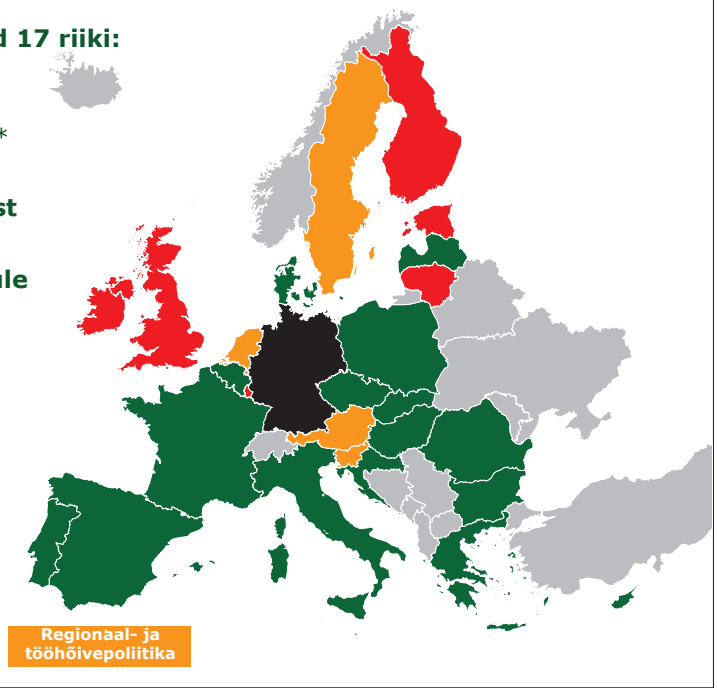
Joonis 10

ARACHNE kasutamine liikmesriikides (seisuga veebruar 2015)

ARACHNE – süsteemi kasutamine liikmesriikides

Süsteemiga on praeguse seisuga seotud 17 riiki:

- **10 kasutavad Arachnet** (BE, BG, CZ, GR, IT, LV, HR, PL, PT, RO)*
  * vähemalt 1 programm
- **3 alustavad varsti Arachne kasutamist** (DK, HU, SK)
- **4 on oma andmefaili koostamas/lõpule viimas** (ES, FR, CY, MT)*
- **4 on kaalumise etapis** (NL, AT, SI, SE)
- **6 riiki on veel külastamata** (EE, IE, LT, LU, FI, UK)
- **1 ei kasuta Arachnet** (DE)



Allikas: Euroopa Komisjon.

Järeldused ja soovitused

95
Euroopa 2020. aasta strateegia kohaselt on ELi hankepoliitikal keskne roll ühtse turu loomisel ning aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu saavutamisel, tagades samas avaliku sektori rahaliste vahendite kõige tõhusama kasutamise.

96
Ajavahemikus 2009–2013 moodustasid hangetega seotud vead olulise osa kontrollikoja poolt ühtekuuluvuse poliitikavaldkonna kohta arvutatud hinnangulisest veamäärast (eelkõige tulenes see Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi kõrgetest veamääradest). Tõsised vead põhjustasid ausa konkurentsi vähesust või selle täielikku puudumist ja/või olukordi, kus edukaks tunnistati mitte kõige paremad pakkujad.

97
Vigadel on palju erinevaid põhjuseid. Probleemiks on õigus- ja haldusraamistiku keerukus, sealhulgas õigusaktide ja/või juhiste suur maht ning nende rakendamise keerukus. Vigu põhjustab vähene haldussuutlikkus, mis tähendab nii reeglite alaste teadmiste puudulikkust kui ka hangitavate tööde ja teenuste alaste tehniliste teadmiste vähesust. Probleemiks on ka hankijatepoolne projektide ebapiisav planeerimine ja haldustegevuse käigus tehtavad vead.

98
Käesolevas aruandes hinnati, kas komisjon ja liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid riigihankevigade kõrvaldamiseks ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Kontrollikoda leidis, et komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemiga tegelema, ent probleemi analüüsimine ja parandusmeetmete võtmine kujutavad endast veel pikaajalist protsessi.

Komisjon ja liikmesriigid teevad väga vähesel määral hankevigade süstemaatilist analüüsi.

99
Nii liikmesriikide kui ka komisjoni poolset põhjalikku analüüsi on takistanud järjepidevate andmete puudumine. Ometi on märke selle kohta, et neli külastatud liikmesriiki on alustamas (või kavatsevad sellega alustada) hankevigu puudutavate andmete süstemaatilist kogumist. Vigu analüüsitakse aga endiselt vähe (vt punktid 35–39). Komisjon ei ole veel loonud usaldusväärset ja põhjalikku eeskirjade eiramise andmebaasi, mis sisaldaks muu hulgas ka hankevigu. Komisjon on koostanud ühe analüüsi, milles käsitletakse ERFi ja ÜFi raames tehtud hankevigu (mai 2011) (vt punkt 45).

1. soovitus

a) Komisjon peaks looma eeskirjade eiramise juhtumite andmebaasi, mis võimaldaks riigihankevigade otstarbekat analüüsi. Komisjon peaks põhjalikult analüüsima ühtekuuluvuse valdkonna riigihankevigade sagedust, tõsidust ja põhjuseid, tuginedes seejuures enda andmebaasidest ja liikmesriikidest pärit asjakohastele andmetele. Komisjon peaks oma analüüsi avaldama riigihangete alases aruandes, mille koostamist nõutakse uutes direktiivides.

b) Liikmesriikide asjaomased ametiasutused peaksid looma oma riigi eeskirjade järgimata jätmise juhtumite (sh hankevigade) andmebaasid ja neid ka analüüsima; ning tegema komisjoniga koostööd nii, et nende andmete komisjonile esitamise vorm ja aeg hõlbustaksid komisjoni tööd.

Komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemi lahendamiseks meetmeid võtma, ent palju tööd seisab veel ees

100

Hoolimata põhjaliku analüüsi vähesusest, on nii liikmesriigid kui ka komisjon alustanud tegevust probleemi lahendamiseks. Komisjoni poolt alates 2010. aastast võetud õigusloomega seotud ja muud laadi meetmed on suunatud üldise probleemi lahendamisele. 2014. aastal võeti vastu uus pakett riigihangete alaseid õigusakte, mille liikmesriigid peavad rakendama 2016. aasta aprilliks (vt punktid 67–74). Uute õigusaktidega kehtestatakse komisjonile ja liikmesriikidele ka uued aruandlusnõuded. Kokkuvõttes sõltub uute õigusaktide paketist lähtuv eeskirjade eiramise juhtumeid vähendav mõju sellest, kuidas seda liikmesriikides rakendama hakatakse. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 uues õigusraamistikus võetakse kasutusele liikmesriikide hankesüsteemide kohta kehtivad eeltingimused. Need võivad probleemide lahendamisele kaasa aidata (vt punktid 61–65). Liikmesriigid pidid koostama enesehindamise selle kohta, kas ja kuidas nad seatud tingimustele vastavad, ning lisama 2014. aastal esitatud partnerluslepingutele sellekohase kokkuvõtte. 2015. aasta alguseks ei olnud suur osa liikmesriike neid nõudeid veel täitnud (vt punktid 61–65).

2. soovitus

Kui riigihankeid puudutavad eeltingimused ei ole 2016. aasta lõpuks täidetud, peaks komisjon järjekindlalt kasutama oma õigust peatada asjaomastele liikmesriikidele tehtavad maksed seniks, kuni puudused on kõrvaldatud.

101

2013. aastal lõi komisjon sisemise tehnilise töörühma ja koostas sisemise tegevuskava. See viitab komisjonisisesele paremale koordineerimisele. Enamik kavas loetletud meetmetest ei ole veel täielikult ellu viidud. Pealegi on tegevuskava heaks kiitnud vaid mõni komisjoni talitus, ning seda ei ole avaldatud (vt punktid 56–60).

3. soovitus

Komisjon peaks oma riigihankeid puudutava sisemise tegevuskava ajakohastama ja avaldama. Lisaks peaks ta tehtud edusammudest igal aastal aru andma. Selleks peaks komisjon parandama oma riigihangete küsimustega tegelevate talituste vahelist koostööd.

102

Riigihankevead moodustavad kõigist vigadest endiselt olulise osa ning vigade analüüsimine ja parandusmeetmete võtmine kujutavad endast veel pikaajalist protsessi. Praegu tuleb kavandatud tegevus mõjusalt ellu viia. Sisemise tehnilise töörühma näol on küll tegu positiivse sammuga, ent see loodi komisjoni talituste hierarhia madalal tasandil, ning komisjon ei ole üles näidanud kõrgetasemelist koordineeritud eestvedamist (vt punktid 55–60).

4. soovitus

Komisjon peaks hankevigade probleemiga tegelemisel juhtrolli võtmiseks looma kõrgetasemelise rühma; seeläbi välditaks ka riski, et kokkulepitud tegevust ei rakendata järjepidevalt komisjoni kõigis talitustes. Töörühm peaks edendama riigihangete valdkonna arendamist, sealhulgas vajaduse korral selle lihtsustamist.

103

Toetusesaaja tasandil tehtavad hankevead võiksid ja peaksid avastama ja parandama liikmesriikide ametiasutused, ning see peaks juhtuma enne väljamaksetaotluste komisjonile esitamist. Kontrollikoja ja komisjoni enda auditites on juba varem märgitud, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole endiselt küllaldane. Selle tulemusel esitavad liikmesriigid komisjonile ELi eelarvest hüvitamiseks hankevigadest mõjutatud projektikulusid (vt punkt 76).

104

Programmitöö perioodil 2007–2013 rakendas komisjon finantskorrektsioone varasemast enam. Finantskorrektsioonide (kui need ei ole just kehtestatud komisjoni otsusega) hoiatav mõju võib 2017. aastal aset leidval programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemisel aga sellegipoolest nõrgaks jääda. See tuleb

määruste sättest, mis lubab korrektsioonidega hõlmatud kulud teiste rahastamiskõlblike kuludega asendada. Kulude asendamise tõttu vähenesid liikmesriikidele makstud summad tegelikkuses väga harva. Perioodiks 2014–2020 on eeskirju muudetud: liikmesriikide suhtes kohaldada netokorrektsioone juhul, kui korraldus-, sertifitseerimisasutuse ja auditeerimisasutuste poolt seaduslike ja korrektsetena deklareeritud kuludes leitakse hiljem vigu (vt punktid 75–80).

105

Lisaks vajadusele luua komisjoni andmebaas, mis hõlbustab hankevigade analüüsimist (vt 1. soovitus), võiksid riigihangetest saadavat kasu suurendada ja probleemide lahendamisele kaasa aidata ka sellised IT-lahendused nagu e-riigihanked ja andmehankimine. Auditi tegemise ajal oli selliste IT-lahenduste kasutamise tase liikmesriigiti erinev, mistõttu ei suudeta ka neist lähtuvat potentsiaalset kasu täielikult ära kasutada (vt punktid 83–94).

5. soovitus

Komisjon peaks rakendama finantskorrektsioone juhul, kui ta on seisukohal, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole piisav; ning riigihangete direktiivide korduva järgimata jätmise korral kasutama vajaduse korral rikkumismenetlusi.

6. soovitus

a) Komisjon peaks veelgi rohkem kasutama infotehnoloogia arengust (sh e-riigihangete edendamine, andmehankimise lahendused ja head tavad) tulenevaid võimalusi.

b) Liikmesriigid peaksid veelgi rohkem kasutama e-riigihangete ja andmehankimise pakutavaid võimalusi.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 16. juuli 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

I lisa

Komisjoni ja liikmesriikide rollid riigihangetes ja ühtekuuluvuspoliitikas

Euroopa Komisjon:

a) **regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat** teeb järelevalvet ERFi ja ÜFi rakendamise üle (see hõlmab ka rakenduskavade üle peetavaid läbirääkimisi ja nende heakskiitmist). Peadirektoraat jälgib ja auditeerib rakenduskavade elluviimist, sh nende vastavust riigihanke-eeskirjadele. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat koostavad ka suuniseid, millest osa töötatakse välja koostöös liikmesriikidega. Näiteks koostavad nad suuniseid finantskorrektsioonide rakendamise kohta hanke-eeskirjade eiramise korral[1];

b) **tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat** teeb järelevalvet ESFi rakendamise üle (sarnaselt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi tööle ERFi ja ÜFi alal, vt ülalpool);

c) **siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi** (varem siseturu ja teenuste peadirektoraat) ülesanne on riigihangete teemaliste õigusaktide ettevalmistamine ja järelevalve nende rakendamise üle. Peadirektoraat jälgib õigusaktide rakendamist ja annab liikmesriikidele sellealast abi; võttes vajaduse korral ka täitemeetmeid;

d) **eelarve peadirektoraat** haldab eelarve valdkonna õigusraamistikku, teeb seadusandlikke algatusi ja rakendab ELi eelarve koostamist, täitmist ja kontrolli puudutavat õigusraamistikku.

Liikmesriigid:

a) **korraldusasutused** vastutavad rakenduskavade juhtimise ja elluviimise eest. Nad võivad delegeerida rakenduskavade elluviimise rakendusasutustele. Korraldusasutused või nende rakendusasutused kontrollivad oma juhtimiskontrollide raames ka riigihankemenetlusi;

b) **sertifitseerimisasutused** teevad lõpliku kontrolli väljamaksetaotluste üle enne nende komisjonile esitamist; ning

c) **auditeerimisasutused** auditeerivad süsteeme ja projektidest koostatud valimeid ning esitavad nende alusel komisjonile aruandeid. Auditeerimisasutuste auditid hõlmavad nii riigihangete juhtimise süsteeme kui ka üksikute projektide eeskirjadele vastavuse kontrollimist.

1 Konsulteerimiskomitee suunised (fondide koordineerimiseks loodud komitee) (Struktuurifondidest või ühtekuuluvusfondist kaasrahastatavates kuludes riigihanke-eeskirjadest mittekinnipidamise puhul tehtavaid finantskorrektsioone käsitlevad suunised – COCOF 07/0037/03, 29.11.2007). Komisjoni otsus C(2013) 9527 final, 19. detsember 2013, millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju.

II lisa

Kontrollikoja leitud vigade analüüs fondide kaupa (2009–2013)

	Testitud tehingud	Projektid, mille raames hankemenetlusi kontrolliti	Vähemalt ühte hankeviga sisaldanud projektid	Vigu kokku		Tõsine	Olulised	Väheolulised
				Arv	%			
ERF	657	378	170	382	60	117	185	80
Ühtekuulu-vusfond	156	145	68	125	21	26	74	25
ESF	607	171	42	80	19	25	29	26
Kokku	**1420**	**694**	**280**	**587**	**100%**	**168**	**288**	**131**

III lisa

Vigade kirjeldus ja analüüs hankemenetluste erinevates etappides

	Vea kirjeldus	Vigade arv Kontrollikoja avastatud vigade arv (2009–2013)			
		Tõsised	*Olulised*	*Väheolulised*	Kokku
Hankemenetluse eelne etapp	Ehitustööde või teenuste kunstlik väiksemateks hankemenetlusteks jagamine, mille eesmärk on vältida piirmäärade ületamist	23	3	0	26
	Lepingu sõlmimine ilma hankemenetlust korraldamata	21	2	0	23
	Vale hankemenetluse kasutamine	27	10	1	38
	Hankemenetluse eelne etapp kokku	**71**	**15**	**1**	**87**
Hankemenetlus	Probleemid avalikustamise ja läbipaistvuse nõuete täitmisel ning tehnilises kirjelduses	11	64	111	186
	Ebaseaduslikud vastavaks tunnistamise ja pakkuste hindamise kriteeriumid, ning nende vead nende rakendamisel	33	128	6	167
	Puudused menetluses, sh ebapiisav dokumentatsioon	22	39	12	73
	Hankemenetluse etapp kokku	**66**	**230**	**130**	**426**
Lepingute haldamine	Lepingute muutmine või nende ulatuse suurendamine ilma hankemenetlust kasutamata	31	42	1	74
	KOKKU	**168**	**288**	**131**	**587**
		29%	**49%**	**22%**	**100%**

IV lisa

Komisjoni algatatud riigihangete alased rikkumismenetlused (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013	Kokku	Euroopa Kohtusse kaevatud juhtumid[1]
Belgia	1					1	
Bulgaaria	2					2	
Tšehhi Vabariik							
Taani							
Saksamaa	4	1	1		1	7	1
Eesti							
Iirimaa							
Kreeka	8	6	4			18	3
Hispaania	2			1		3	
Prantsusmaa							
Itaalia	1	1	5	2		9	
Küpros	1					1	
Läti		1		1		2	
Leedu							
Luksemburg							
Ungari	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Madalmaad	1	3				4	1
Austria			1	1		2	
Poola			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Rumeenia	2	1		1		4	
Sloveenia		1				1	
Slovakkia	1					1	
Soome							
Rootsi	1				1	2	
Ühendkuningriik	3	1				4	
Kokku	**32**	**18**	**14**	**7**	**3**	**74**	**8**

1 Saksa ja Madalmaade juhtumites tehti otsused 2012. aastal. Kahe Ungari ja kahe Hispaania kohtuasja hagid võeti Euroopa Kohtust tagasi. Üks Kreeka kohtuasi ja Poola kohtuasi on menetluses.

Komisjoni vastus

Kommenteeritud kokkuvõte

V

Komisjon on ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas riigihankevigade kõrvaldamisega tegelnud kaua, kuid teeb seda nüüd koordineeritumalt riigihangete tegevuskava raames (vt kontrollikoja märkus punktis 56).

Riigihankevigadega on tegeldud alates eelmistest programmitöö perioodidest. Auditi tulemused aitasid koostada esimesi finantskorrektsioone käsitlevaid suuniseid, mis anti välja 2007. aastal. Komisjon analüüsibki juba põhjalikult riigihankevigu ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Selleks hinnatakse igal aastal põhjalikult liikmesriikide auditeerimisasutuste iga-aastaseid kontrolliaruandeid ja kasutatakse oma auditite tulemusi (auditeerimispuudujääkide kõrvaldamiseks tehtava kontrolli tulemustest pooled on seotud riigihangetega). Hindamise tulemused kajastatakse asjaomaste peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes.

Komisjoni ühine vastus VI ja VII punktile

Komisjon on meetmeid riigihankeprobleemide lahendamiseks võtnud juba enne 2010. aastat. Komisjoni tehtud riigihankeauditite järeldusi arvesse võtvad tegevuskavad algasid mitmes liikmesriigis juba 2006. aastal. Lisaks riigihankevigade horisontaalsele analüüsile, mille tulemusi tutvustati 2011. aasta mais riigihankelepingute nõuandekomiteele,[1] avaldas komisjon 2011. aasta oktoobris ka oma talituste töödokumendi „Ühtekuuluvuspoliitika vigade analüüs ajavahemikul 2006–2009: komisjoni võetud ja edasised meetmed"[2].

Komisjonipoolne riigihankevigade analüüs kajastub ka komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsuses (C(2013) 9527 final), millega sätestatakse suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju. Need suunised on 2007. aasta novembrist kehtinud juhiste täiendus[3].

Programmitöö perioodil 2014–2020 kohaldab komisjon liikmesriikide toetamisel ennetavat lähenemisviisi, aidates neil juhendamise, seire ja toetuse abil (nt tehniline abi) rakendada oma tegevuskavade täitmata eeltingimusi 2016. aasta lõpuks. Selle ennetava lähenemisviisiga soovib komisjon vähendada rakenduskavadele mõeldud maksete peatamise tõenäosust pärast 2016. aastat, kuid kavatseb siiski peatamist kasutada, kui tegevuskava eesmärgid ja vahe-eesmärgid on selgelt saavutamata.

VIII a) i)

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon kavatseb kontrollikoja talitluslike soovituste arvestamiseks uurida oma eeskirjade eiramise juhtumite haldamise süsteemi (IMS) parandamise võimalust. Praegu uuritakse IMSi ja CED/ABACi ning komisjoni teiste andmebaaside koostalitlusvõime võimalikkust.

Lisaks hakkavad komisjoni talitused oma auditite käigus avastatud vigade osas Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF), Ühtekuuluvusfondi (CF) ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) puhul kasutama ühist IT-auditi vahendit MAPAR (*Management of Audit Processes, Activities and Resources* – auditiprotsesside, -ülesannete ja -ressursside haldamine).

1 Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi töödokument „Peamised auditi tulemused seoses liikmesriikide riigihanke-eeskirjade kohaldamisega ERDFi ja Ühtekuuluvusfondi kaasrahastatud ühtekuuluvuspoliitika projektides" (CC/2011/08 EN).

2 Komisjoni talituste töödokument „Ühtekuuluvuspoliitika vigade analüüs ajavahemikul 2006–2009: komisjoni võetud ja edasised meetmed" (SEC(2011) 1179, 5. oktoober 2011).

3 COCOF 07/0037/03-EN, 29.11.2007, mida kohaldatakse Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi suhtes; EFFC/24/2008, 1.4.2008, mida kohaldatakse Euroopa Kalandusfondi suhtes; ja SOLID/2011/31 REV, 11.1.2012, st suunised, mida kohaldatakse riigihanke-eeskirjade eiramise puhul tehtavate finantskorrektsioonide suhtes, mille aluseks on üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine" nelja fondi kaasrahastatud hanked programmitöö perioodil 2007–2013.

Peale selle kavatseb komisjon astuda täiendavaid samme riigihankeandmete analüüsi parandamiseks, eelkõige edendada selliste andmete kogumist ja töötada välja andmeanalüüsivahend riigihangete valdkonnas esinevate tegelike ja võimalike anomaaliate varajaseks avastamiseks ning nende põhjuste paremaks tundmaõppimiseks (mis on ulatuslikum kui ühtekuuluvuspoliitika valdkond).

VIII a) ii)

Komisjon nõustub soovitusega ja märgib, et see on adresseeritud liikmesriikidele.

IMSi näol on liikmesriikide käsutuses juba andmebaas, mille abil saab täita mitte ainult valdkonna mitmesugustes õigusaktides kindlaks määratud eeskirjade eiramise juhtumitest teatamise kohustusi, vaid teha ka riiklikke analüüse.

VIII b)

Komisjon nõustub soovitusega. Euroopa nelja struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutava peadirektoraadi peadirektorid kohtuvad juba korrapäraselt nn eeltingimuste peatamise komitee raames, kuhu kuulub ka siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat (DG GROW)[4]. Kavas on ka edaspidi rangelt ja järjepidevalt kasutada nii ennetavat (koos riiklike tegevuskavade rakendamisega eeltingimuste täitmata jäämise korral) kui ka parandavat lähenemisviisi (koos maksete peatamisega).

4 Komitee koordineerib ja teeb soovitusi maksete peatamise otsuste kohta, sh nende eelnõud, mis rakendavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted ERDFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi, EARDFi ning EMFFi kohta ning nähakse ette üldsätted ERDFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi ja EMFFi kohta, artikli 19 lõiget 5 ja artikli 142 lõike 1 punkti e ning määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika „horisontaalne määrus") artiklit 41 ja nõustab sellega seotud küsimustes kõiki nelja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavat peadirektoraati.

VIII c)

Komisjon nõustub selle soovitusega ja juba täidab seda: tema osakondade vaheline koordineerimine direktorite tasandil on alates 2014. aasta suvest paranenud.

Komisjonil on kavas avaldada riigihangete tegevuskavale oma talitustes suuremat toetust. Lisaks on kavas seda toetada kõrgemal tasandil.

VIII d)

Komisjon nõustub selle soovitusega, mida on osaliselt juba rakendatud, ja toetab riigihangete valdkonda parandavaid algatusi.

Kavas on sisse seada korrapärane suhtlus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning siseturu eest vastutavate volinike vahel. Suhtluse vorm on veel otsustamata. See rühm võiks vajaduse korral kaasata kogemustega sidusrühmi väljastpoolt. Komisjon toetab ka ideed võtta enda peale kõrgetasemelise eestvedaja roll ja märgib, et regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi (DG REGIO) ja DG GROW direktorid kohtuvad korrapäraselt alates 2014. aasta juulist. Sellel tasandil on kogemustega väliseid sidusrühmi juba kaasatud.

VIII e)

Komisjon nõustub soovitusega ja on seisukohal, et täidab seda juba. Vt ka eespool komisjoni vastus VIII punkti alapunktile b.

Komisjon kavatseb jätkata finantskorrektsioonide rakendamisega juhul, kui ta on seisukohal, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole piisav. Suurte puuduste korral rakendatakse ennetavaid ja parandusmeetmeid, nagu näiteks tegevuskavad, katkestamised ja finantskorrektsioonid, mis tagavad komisjonile deklareeritud seniste ja tulevaste kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse. Makseid hakatakse uuesti tegema alles siis, kui süsteemid on parandatud ning pärast parandusmeetmete rakendamist on tehtud hoolikat järelevalvet, et programmide juhtimis- ja kontrollisüsteemid ei halveneks uuesti.

Komisjoni vastus

Riigihanke-eeskirjade püsivate rikkumise puhul kavatseb komisjon jätkata rikkumismenetlustega vastavalt vajadusele.

VIII f)
Komisjon nõustub soovitusega.

Kuna eelkõige e-riigihanked suurendavad läbipaistvust, hõlbustavad piiriülest pakkumist, soodustavad VKEde osalemist ja lihtsustavad haldusmenetlusi, näevad 2014. aasta direktiivid ette rea e-riigihangetega seotud kohustusi. Nende sätete õige ja kiire ülevõtmine on komisjoni jaoks esmatähtis.

Andmehankimise lahenduste osas võtab komisjon soovituse täitmiseks meetmeid. Ta propageerib aktiivselt selliste lahenduste kasutamist nende liikmesriikide pädevatele asutustele, kes osalevad ARACHNEs, mis on tema välja töötatud riskiennetusvahend. See vahend võib oluliselt aidata parandada mitmesuguste, näiteks riigihankemenetlustega, huvide konfliktidega ning riigihankelepingute teatavate ettevõtjate kätte koondumisega seotud riskide ennetamist ja avastamist. Lisaks võib see vahend aidata tuvastada pettusekahtlusi. Komisjon on teadlik ka teistest, võrreldavatest andmehankimise lahendustest ja toetab nende kasutamist.

VIII g)
Komisjon nõustub soovitusega ja märgib, et see on adresseeritud liikmesriikidele.

Sissejuhatus

10
Komisjon rõhutab, et kuna eelarve täitmine toimub koostöös liikmesriikidega, jääb riigihankeid reguleeriva raamistiku rakendamine liikmesriikide pädevusse. Nemad vastutavad ka selle eest, kuidas riigihankedirektiivid siseriiklikku õigusesse üle võetakse.

Tähelepanekud

24
Komisjon viitab oma vastustele kontrollikoja viidatud eriaruandes.

25
Teataval määral on keerukus vajalik igas riigihankesüsteemis, et vähendada hankijatepoolset meelevaldsust ning järgida võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid ning diskrimineerimiskeeldu.

Lisaks juhib komisjon tähelepanu juhtumitele, kus siseriiklik õigus läheb direktiivides sätestatud kohustustest kaugemale.

Komisjoni ühine vastus punktidele 26 ja 27
Komisjon on haldussuutlikkuse vähesuse probleemi lahendamiseks välja töötanud rea meetmeid. Näiteks riigihangete tegevuskavas (mainitud aruande punktis 56) on kaks meedet mõeldud konkreetselt selle probleemi lahendamiseks. 2015. aastal vormistas komisjon lõplikult juhendi selle kohta, kuidas vältida kõige levinumaid riigihankevigu. See juhend rõhutab vajadust hea planeerimise järele. Lisaks tegi komisjon 2015. aastal kogu ELi haldussuutlikkuse, -süsteemide ja -tavade kohta ülevaateuuringu, et tagada riigihanke-eeskirjade täitmine ja riigihangete kvaliteet seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega. Uuring sisaldab konkreetseid soovitusi haldussuutlikkuse parandamiseks igas liikmesriigis.

29 a)
Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et Tšehhi Vabariigis tegutseb riiklikul tasandil töörühm, kuhu kuuluvad riigihangete amet, regionaalarengu ministeerium (koordineerivas pädevuses) ja teised pädevad asutused ja mille eesmärk on ühtlustada riigihanke-eeskirjade tõlgendamist.

Komisjoni vastus

32
Liikmesriikide poolt IMSi kaudu teatatud eeskirjade eiramise juhtumeid ei kasutata ainult ELi finantshuvide kaitse ja pettusevastase võitluse aastaaruande koostamisel, vaid neid analüüsitakse ka programmitöö perioodi 2000–2006 lõpetamiseks ning auditeerimisasutustega toimuvate iga-aastaste koordineerimiskohtumiste raames.

Lisaks kasutatakse edastatud andmeid riskide analüüsimiseks: konkreetselt teevad seda komisjoni audiitorid, et valmistada ette külastusi, ning Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF). Taotluse korral edastatakse need analüüsid ka kontrollikoja audiitoritele.

33
Liikmesriigid edastavad andmeid eeskirjade eiramise juhtumite kohta komisjoni nimel OLAFile IMSi kaudu. Komisjon rõhutab, et eeskirjade eiramise juhtumite liigitamine ei ole staatiline ega lõplik. See, mismoodi iga liikmesriik selliseid juhtumeid liigitab, sõltub tema õigusaktidest, tavadest ja riigi poliitikast. Teatavatel juhtudel on täheldatud, et juhtumeid ei taheta võimalike, siseriiklikus õiguses ette nähtud vastutusega seotud tagajärgede pärast liiga vara „pettuseks" liigitada.

Seepärast võib juhtuda, et mõne sellise eeskirjade eiramise juhtumi staatus, mida alguses „pettusekahtluseks" ei liigitatud, muutub sedamööda, kuidas selguvad juhtumi asjaolud ja areneb asjaomane menetlus. Samamoodi võidakse mõni juhtum, mis oli alguses liigitatud näiteks „pettusekahtluseks", hiljem, kui pädev kohus või teised uurivad asutused on oma otsuse teinud, liigitada lihtsaks „eeskirjade eiramiseks".

35
Vt komisjoni ühine vastus punktidele 26 ja 27.

38 b)
Riigihankeprobleemid on Itaalias tõepoolest aktuaalsed, sest need on finantskorrektsioonide valdav allikas ERDFi puhul.

Asjaomaste nõrkuste lahendamiseks tuleb alustuseks teha riigihankevigade inventuur ja analüüs.

39
Komisjon on oma 2011. aasta analüüsi[5] tulemustest juhindudes võtnud konkreetseid meetmeid eesmärgiga neid riske vähendada ja liikmesriike aidata; eelkõige on juhtivatele asutustele jagatud täiendavaid juhiseid ja antud koolitust kindlaksmääratud riskide kohta ning jätkatud meetmetega finantskorrektsioonide ning katkestamis- ja peatamismenetluste õigeaegsuse tagamiseks ning kõige suuremaid riske kätkevate valdkondade auditeerimisega. Need meetmed koondati riigihangete tegevuskavasse, mille 2013. aastal koostasid kõik Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavad peadirektoraadid, DG GROW ning Euroopa Investeerimispank (EIP) selleks, et paranda riigihanke-eeskirjade täitmist.

44 a)
Iga-aastastes kontrolliaruannetes esitatav teave on mõeldud kasutamiseks iga rakenduskava kvaliteedi tagamiseks, mitte riigihankevigade analüüsimiseks.

Vt ka komisjoni vastus punktile 39.

44 c)
Riigihankevigu arutatakse kahepoolsetel kohtumistel auditeerimisasutustega siis, kui see on asjaomase liikmesriigi või programmi jaoks oluline.

5 Komisjoni talituste töödokument „Ühtekuuluvuspoliitika vigade analüüs ajavahemikul 2006–2009" (SEC(2011) 1179, 5. oktoober 2011) ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi töödokument „Peamised auditi tulemused seoses liikmesriikide riigihanke-eeskirjade kohaldamisega ERDFi ja Ühtekuuluvusfondi kaasrahastatud ühtekuuluvuspoliitika projektides" (CC/2011/08 EN).

Komisjoni vastus

46
Komisjoni talitused on välja töötanud IT-vahendi MAPAR (*Management of Audit Processes, Activities and Resources* – auditiprotsesside, -ülesannete ja -ressursside haldamine), mida praegu kasutatakse. Üks selle ühise andmebaasi funktsioon on andmete sisestamine ja liigitamine vealiigi järgi kategooriatesse (nt riigihange) ja alamkategooriatesse (ergutava mõju puudumine, kava teatamata jne).

Nii DG REGIO kui ka DG EMPL kasutavad MAPARit kõigi auditite tulemuste jälgimiseks horisontaalselt ja ajakohastavad korrapäraselt riskitabelit fondide usaldusväärse juhtimise parandamiseks. Sama teeb komisjon riigihangete auditeerimisel avastatud probleemidega.

Lisaks saavad liikmesriigid kasutada IMSi andmebaasi oma avastatud eeskirjade, k.a riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumitest teatamiseks. Sellele andmebaasile on juurdepääs kõigil komisjoni talitustel.

47
DG EMPL avastas ühe 2012. aastal korraldatud juhtimiskontrollide auditi raames konkreetseid riigihanke-eeskirjade rikkumise juhtumeid, mis olid riiklike kontrollide käigus jäänud avastamata. Aruannet ja selle järeldusi arutati mitmel korral liikmesriigi asutustega.

Vt ka komisjoni vastus punktile 46.

48
IMS töötati välja selleks, et liikmesriigid saaksid komisjonile edastada andmeid eeskirjade eiramise kohta (mis hõlmab nii pettusi kui ka muid eiramisi, sh riigihanke-eeskirjade eiramine).

Lisaks kindla struktuurikohaga väljadele annavad riigihanke-eeskirjade eiramise kohta täiendavat teavet IMSi vabatekstiväljad. Andmete kasutatavus aga sõltub nende kvaliteedist ja sellest, kui üksikasjalikult liikmesriikide asutused on need esitanud.

Süsteem ei ole mõeldud kontrollikoja viidatud teabe andmiseks ainult kindla struktuurikohaga väljade kaudu.

Vt komisjoni vastus punktidele 32 ja 46.

49
Komisjon on selle küsimusega tegelnud juba kaua, kuid teeb seda nüüd riigihangete tegevuskava raames koordineeritumalt.

Komisjon meenutab punktis 39 viidatud dokumente (vigade vältimise juhend ja haldussuutlikkuse ülevaateuuring).

51
Komisjonipoolne riigihankevigade analüüs kajastub komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsuses (C(2013) 9527 final), millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju. Need suunised on 2007. aastast kehtinud juhiste täiendus.

57
2015. aasta juuni lõpuks oli riigihangete tegevuskava rakendamine taas edasi arenenud. 12 meetmest kolm on lõpule viidud (nagu kontrollikoda on märkinud allpool punktides a–c), seitse on rakendamisel ning kaks on kavandatud pikaajalisena ning nende rakendamisega ei ole veel alustatud.

Nimetatud pikaajalised meetmed on ***tabelis 2*** nr 11 (hanketegevuse kvaliteedijuhtimise süsteemid) ja nr 12 (juhend suuniste kohta).

Komisjoni vastus

58 a)
Komisjon kavatseb riigihangete tegevuskava toetada suuremas ja võimalik, et ka kõrgema tasandi sidusrühmade ringis kui varem.

58 b)
Töörühm moodustati peadirektorite tasemel loodud, komisjoni talituste vahelise töörühma alamrühmana, mille ülesanne on parandada liikmesriikides fondide suutlikkust. See talitustevaheline töörühm annab aru peasekretariaadile.

Komisjon on seisukohal, et üks tehniline probleem vajab veel lahendamist vajaduse korral nende juhtide järelevalve all, kes osalevad aktiivselt riigihangete töörühmas.

DG REGIO ja DG GROW direktorid kohtuvad korrapäraselt alates 2014. aasta juulist ja on arutanud väga kõrgel (peadirektorite ja volinike) tasandil korrapäraste kohtumiste võimalusi.

60
Viimastel aastatel on kõik volinikud viidanud riigihankeprobleemidele ja kutsunud liikmesriike üles oma süsteeme parandama. Regionaalpoliitika eest vastutavad volinikud on seda viimasel kuuel aastal kajastanud eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlustega seotud ärakuulamistel. Lisaks on iga peadirektoraat oma iga-aastases tegevusaruandes andnud ülevaate meetmetest, mis on võetud riigihangetega seotud probleemide lahendamiseks, ja samamoodi kutsunud liikmesriike üles oma süsteeme parandama.

Komisjon leiab, et kogu riigihangetega seotud tegevust algatab ja teeb selle üle hoolikat järelevalvet komisjoni asjaomaste talituste kõrgem juhtkond (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavad peadirektoraadid ja DG GROW).

61
Seoses 2014. aastal vastu võetud eeltingimustega ja partnerluslepingutega on programmitöö perioodiks 2014–2020 vastu võetud 12 tegevuskava,[6] mida hinnatakse 2016. aastal.

Komisjon kohaldab liikmesriikide toetamisel ennetavat lähenemisviisi, aidates neil juhendamise, seire ja toetuse abil (nt tehniline abi) rakendada oma tegevuskavade täitmata eeltingimusi 2016. aasta lõpuks. Selle ennetava lähenemisviisiga soovib komisjon vähendada rakenduskavadele mõeldud maksete peatamise tõenäosust pärast 2016. aastat, kuid kavatseb siiski peatamist kasutada, kui tegevuskava eesmärgid ja vahe-eesmärgid on selgelt saavutamata.

63
Komisjon viitab punktidele 60 ja 61 antud vastustele ja toonitab, et kehtiva üldise ja/või spetsiifilise programmitöö ja õigusraamistiku usaldusväärne rakendamine on vahendite ärakasutamisest tähtsam.

71
DG GROW on lisaks vastanud liikmesriikide asutuste konkreetsetele küsimustele ja loonud IT-vahendi WIKI, kus avaldatakse esitatud küsimused ja vastused, mida saavad kasutada kõigi liikmesriikide asutused.

74
Komisjon kavatseb liikmesriike seirearuande koostamise teemal juhendada olenevalt komisjoni teabevajadustest.

76
Esmatasandi juhtimiskontrollide ebapiisav mõjusus on komisjoni jaoks suur probleem (vt DG REGIO 2014. aasta tegevusaruanne, lk 50).

6 Järgmiste riikide kohta: BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK ja RO.

Komisjoni vastus

2014. ja 2015. aastal arutati liikmesriikidega dokumenti „Juhtimiskontrollide juhend", mis avaldatakse 2015. aasta juulis. Dokumendis on eraldi osa kontrollide tegemise kohta riigihangete valdkonnas. See ei kuulu riigihangete tegevuskavva, kuna see hõlmab igasuguseid juhtimiskontrolle.

80
Vastavalt 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi õigusnormidele on lubatud eeskirjadevastaste kulude asendamine eeskirjadele vastavatega, kui juhtivad ja auditeerimisasutused on neid kontrollinud. Sellegipoolest võivad sellised finantskorrektsioonid põhjustada liikmesriikidele vahendite kadu perioodi lõpetamisel, kui kulude asendamine ei ole maksete lõppemise tõttu enam võimalik.

Perioodil 2014–2020 ja vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artiklile 145 toob finantskorrektsioon endaga netoarvestuses kaasa abi vähenemise ka siis, kui juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusas toimimises esineb suuri puudusi, mida auditeerimisasutus ei ole tuvastanud ja millest ta ei ole teatanud enne kuupäeva, mil puuduse tuvastas komisjon või kontrollikoda.

87
Jätkuna oma teatisele „Täielikult elektroonilised riigihanked avaliku halduse moderniseerimiseks" (COM(2013) 453) on komisjon algatanud mitu meedet e-riigihangete edendamiseks:

— poliitilisel tasandil on ühtse e-turu lõpuleviimiseks vastu võetud kõikehõlmavas poliitilises paketis (COM(2015) 192) määratletud e-riigihangete leviku eesmärgid;

— komisjon on käivitanud paljusid sidusrühmi ühendava e-riigihangete foorumi (EXEP), mis tegeleb parimate tavade jagamisega, levitamisega ja selgitamisega juhtimise, reguleerimise ja koostalitlusvõime valdkonnas;

— komisjon toetab e-riigihangete eSensi katseprojekti, mis arendab piiriülest koostalitlusvõimet. Ettevõtjad saavad ühe tarkvara kaudu kasutada kogu Euroopa e-riigihankelahendusi. Lisaks hakkas komisjon kasutama Euroopa ühendamise rahastut (CEF), et katta riigihangete digitaliseerimise teisi aspekte, sh e-arveldamine ja lihtsustamine;

— ELi vahendeid kasutatakse kas ERDFi/ÜFi või ESFi kaudu, et aidata liikmesriikidel arendada haldussuutlikkust ja taristut (sh e-riigihangete platvorm), mida on vaja täielikuks üleminekuks e-riigihangetele.

89
Vt komisjoni vastus punktidele 26, 27 ja 46.

91
ARACHNE on välja töötatud pettuste eest hoiatamise vahendina ja selleks, et abistada liikmesriike juhtimiskontrollide tegemisel. Vahend sisaldab mitut riigihangetega seotud riskinäitajat, nagu näiteks hanketeate avaldamise ja lepingu allkirjastamise vaheline aeg; diskvalifitseeritud pakkumuste arv / saadud pakkumuste arv; kvalifitseeritud pakkujate arv; läbirääkimistega või piiratud hankemenetluse kaudu sõlmitud lepingute või otselepingute arv / projekti kogukulu; lepingulisade arv võrreldes sektori keskmisega; kasusaaja suhtes varem kohaldatud finantskorrektsioon.

Teiseks aitab ARACHNE kindlaks määrata kasusaajate, töövõtjate ja alltöövõtjate osalemist eri projektides ja programmides ning samuti ühe projekti täitmisel osalevate ettevõtjate omavahelisi seoseid.

94
Komisjon peab vajalikuks märkida, et 2007.–2013. aastal ei olnud liikmesriigid kohustatud rakendama nt pettusevastaseid strateegiaid. 2007.–2013. aasta programmitöö perioodil on ARACHNE kasutajad nõustunud seda kasutama süsteemi katsetamiseks. Seepärast edastasid paljud liikmesriigid oma rakenduskavade kohta andmeid ainult osaliselt. 2015. aasta keskpaigaks on veel neli liikmesriiki edastanud andmed vähemalt ühe rakenduskava kohta.

Komisjon eeldab, et süsteemi kasutajate arv kasvab perioodil 2014–2020 veel. Sellel perioodil võib ARACHNEst saada tõhus abivahend pettuseriskide maandamisel.

Järeldused ja soovitused

97
Vt komisjoni ühine vastus punktidele 26 ja 27.

98
Komisjon on riigihankevigade lahendamise küsimusega tegelnud juba eelmistest programmitöö perioodidest peale. Auditi tulemused aitasid koostada esimesi finantskorrektsioone käsitlevaid suuniseid, mis anti välja 2007. aastal.

Komisjon tegeleb selle küsimusega nüüd riigihangete tegevuskava raames koordineeritumalt ja ulatuslikumalt.

99
Komisjon on teatavates liikmesriikides astunud asjakohaseid samme ja võtnud vastu parandusmeetmete kavasid, kui auditite käigus on avastatud probleeme. Tema analüüs aitas 2013. aastal täiustada suuniseid finantskorrektsioonide kohta, mis tuleb määrata riigihanke-eeskirjade täitmata jätmise korral.

Mis puudutab usaldusväärse ja põhjaliku, kõiki eeskirjade eiramisi sisaldava andmebaasi väljatöötamist, siis meenutab komisjon oma vastuseid punktidele 32, 46 ja 48 ning koostatud dokumentide osas oma ühist vastust punktidele 26 ja 27.

1. soovitus a)
Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon kavatseb kontrollikoja talitluslike soovituste arvestamiseks uurida oma eeskirjade eiramise juhtumite haldamise süsteemi (IMS) parandamise võimalust. Praegu uuritakse IMSi ja CEDi/ABACi ning komisjoni teiste andmebaaside koostalitlusvõime võimalikkust.

Lisaks hakkavad komisjoni talitused oma auditite käigus avastatud vigade osas Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF), Ühtekuuluvusfondi (CF) ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) puhul kasutama ühist IT-auditi vahendit MAPAR (*Management of Audit Processes, Activities and Resources* – auditiprotsesside, -ülesannete ja -ressursside haldamine).

Peale selle kavatseb komisjon astuda täiendavaid samme riigihankeandmete analüüsi parandamiseks, eelkõige edendada selliste andmete kogumist ja töötada välja andmeanalüüsivahend riigihangete valdkonnas esinevate tegelike ja võimalike anomaaliate varajaseks avastamiseks ning nende põhjuste paremaks tundmaõppimiseks (mis on ulatuslikum kui ühtekuuluvuspoliitika valdkond).

1. soovitus b)
Komisjon nõustub soovitusega ja märgib, et see on adresseeritud liikmesriikidele.

IMSi näol on liikmesriikide käsutuses juba andmebaas, mille abil saab täita mitte ainult valdkonna mitmesugustes õigusaktides kindlaks määratud eeskirjade eiramise juhtumitest teatamise kohustusi, vaid teha ka riiklikke analüüse.

Komisjoni vastus

100
Komisjon on meetmeid riigihankeprobleemide lahendamiseks võtnud juba enne 2010. aastat. Riigihankeauditite järeldusi arvesse võtvad tegevuskavad algasid mitmes liikmesriigis juba 2006. aastal. Lisaks riigihankevigade horisontaalsele analüüsile, mille tulemusi tutvustati 2011. aasta mais riigihankelepingute nõuandekomiteele, avaldas komisjon 2011. aasta oktoobris ka oma talituste töödokumendi „Ühtekuuluvuspoliitika vigade analüüs ajavahemikul 2006–2009: komisjoni võetud ja edasised meetmed".

Komisjonipoolne riigihankevigade analüüs kajastub ka komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsuses (C(2013) 9527 final), millega sätestatakse suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju. Need suunised olid 2007. aasta novembrist kehtinud juhiste täiendus.

Programmitöö perioodil 2014–2020 kohaldab komisjon liikmesriikide toetamisel ennetavat lähenemisviisi, aidates neil juhendamise, seire ja toetuse abil (nt tehniline abi) rakendada oma tegevuskavade täitmata eeltingimusi 2016. aasta lõpuks. Selle ennetava lähenemisviisiga soovib komisjon vähendada rakenduskavadele mõeldud maksete peatamise tõenäosust pärast 2016. aastat, kuid kavatseb siiski peatamist kasutada, kui tegevuskava eesmärgid ja vahe-eesmärgid on selgelt saavutamata.

2. soovitus
Komisjon nõustub soovitusega. Euroopa nelja struktuuri- ja investeerimisfondi eest vastutava peadirektoraadi peadirektorid kohtuvad juba korrapäraselt nn eeltingimuste peatamise komitee raames, kuhu kuulub ka DG GROW[7]. Kavas on ka edaspidi rangelt ja järjepidevalt kasutada nii ennetavat (koos riiklike tegevuskavade rakendamisega eeltingimuste täitmata jäämise korral) kui ka parandavat lähenemisviisi (koos maksete peatamisega).

101
Riigihangete tegevuskava meetmeid on ulatuslikult arutatud, neid on muudetud ja kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavate peadirektoraatide, DG GROW ja EIP esindajad on nendega nõustunud. Meetmed töötati välja koostöö põhimõttel riigihangete parandamise töörühmas. See töörühm moodustati komisjoni talituste vahelise, liikmesriikides fondide suutlikkuse parandamise töörühma alamrühmana peadirektorite tasemel. See talitustevaheline töörühm annab aru peasekretariaadile.

Riigihangete tegevuskava rakendamine on edenenud (vt komisjoni vastus punktile 57). Lisaks kavatseb komisjon riigihangete tegevuskava toetada laiemalt ja võimalik, et ka kõrgemal tasandil kui varem.

3. soovitus
Komisjon nõustub selle soovitusega ja juba täidab seda: tema osakondade vaheline koordineerimine direktorite tasandil on alates 2014. aasta suvest paranenud.

Lisaks on komisjonil kavas avaldada riigihangete tegevuskavale oma talitustes suuremat toetust. Komisjon kavatseb ka saavutada selle, et kava kiidetakse heaks kõrgemal tasandil, nagu on märgitud komisjoni vastuses 2. soovitusele.

102
Vt komisjoni vastused punktidele 100 ja 101.

7 Komitee koordineerib ja teeb soovitusi maksete peatamise otsuste kohta, sh nende eelnõud, mis rakendavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted ERDFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi, EARDFi ning EMFFi kohta ning nähakse ette üldsätted ERDFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi ja EMFFi kohta, artikli 19 lõiget 5 ja artikli 142 lõike 1 punkti e ning määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika „horisontaalne määrus") artiklit 41 ja nõustab sellega seotud küsimustes kõigi nelja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi peadirektoraate.

4. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusega, mida on osaliselt juba rakendatud, ja toetab riigihangete valdkonda parandavaid algatusi.

Kavas on sisse seada korrapärane suhtlus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning siseturu eest vastutavate volinike vahel. Suhtluse vorm on veel otsustamata. See rühm võiks vajaduse korral kaasata väliseid sidusrühmi. Komisjon toetab ka ideed võtta enda peale kõrgetasemelise eestvedaja roll ja märgib, et DG REGIO ja DG GROW direktorid kohtuvad korrapäraselt alates 2014. aasta juulist. Sellel tasandil on kogemustega väliseid sidusrühmi juba kaasatud.

103

Esmatasandi juhtimiskontrollide ebapiisav mõjusus on komisjoni jaoks suur probleem. Komisjon teeb järelevalve teostaja rollis alates 2010. aastast kõrge riskitasemega programmide juhtimiskontrollidele suunatud auditeid, mille tulemusel on ta avastanud, et märkimisväärne hulk sellistest vigadest tingitud riske võib jääda programmi auditeerimisasutuse poolt avastamata või õigel ajal avastamata. Selliste auditite tagajärjel võetakse vajaduse korral vastu tegevuskavad auditi raames avastatud puuduste kõrvaldamiseks. Need auditid aitavad parandada katkestatud programmide juhtimis- ja kontrollisüsteeme, mis tagavad komisjonile deklareeritud seniste ja tulevaste kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse.

2014. ja 2015. aastal arutati liikmesriikidega dokumenti „Juhtimiskontrollide juhend", mis avaldatakse 2015. aasta juulis. Dokumendis on eraldi osa kontrollide tegemise kohta riigihangete valdkonnas. See ei kuulu riigihangete tegevuskavva, kuna see hõlmab igasuguseid juhtimiskontrolle.

104

Vastavalt 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi õigusnormidele on lubatud eeskirjadevastaste kulude asendamine eeskirjadele vastavatega, kui juhtivad ja auditeerimisasutused on neid kontrollinud. Sellegipoolest võivad sellised finantskorrektsioonid põhjustada liikmesriikidele vahendite kadu perioodi lõpetamisel, kui kulude asendamine ei ole maksete lõppemise tõttu enam võimalik.

Perioodil 2014–2020 ja vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artiklile 145 toob finantskorrektsioon endaga netoarvestuses kaasa abi vähenemise ka siis, kui juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusas toimimises esineb suuri puudusi, mida auditeerimisasutus ei ole tuvastanud ja millest ta ei ole teatanud enne kuupäeva, mil komisjon või kontrollikoda puuduse tuvastas.

5. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega ja on seisukohal, et täidab seda juba. Vt ka komisjoni vastus 2. soovitusele.

Komisjon kavatseb jätkata finantskorrektsioonide rakendamisega juhul, kui ta on seisukohal, et liikmesriikide esmatasandi kontrollide mõjusus ei ole piisav. Suurte puuduste korral rakendatakse ennetavaid ja parandusmeetmeid, nagu näiteks tegevuskavad, katkestamised ja finantskorrektsioonid, mis tagavad komisjonile deklareeritud seniste ja tulevaste kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse. Makseid hakatakse uuesti tegema alles siis, kui süsteemid on parandatud ning pärast parandusmeetmete rakendamist on tehtud hoolikat järelevalvet, et programmide juhtimis- ja kontrollisüsteemid ei halveneks uuesti.

Riigihanke-eeskirjade püsivate rikkumise puhul kavatseb komisjon jätkata rikkumismenetlustega vastavalt vajadusele.

105
Komisjon toetab e-riigihankeid, nagu näiteks eSensi katseprojekt, mis arendab piiriülest koostalitlusvõimet.

2007.–2013. aasta programmitöö perioodil ei olnud liikmesriigid kohustatud rakendama pettusevastaseid strateegiaid andmehankimise vahenditega, nagu näiteks ARACHNE (vt komisjoni vastus punktile 94). Komisjon eeldab, et süsteemi kasutajate arv kasvab 2014.–2020. aasta perioodil veel. Sellel perioodil võib ARACHNEst saada tõhus abivahend pettuseriskide maandamisel.

6. soovitus a)
Komisjon nõustub soovitusega. Kuna eelkõige e-riigihanked suurendavad läbipaistvust, hõlbustavad piiriülest pakkumist, soodustavad VKEde osalemist ja lihtsustavad haldusmenetlusi, näevad 2014. aasta direktiivid ette rea e-riigihangetega seotud kohustusi, mille õiget ja kiiret ülevõtmist käsitleb komisjon esmatähtsana.

Andmehankimise lahenduste osas võtab komisjon soovituse täitmiseks meetmeid. Ta propageerib aktiivselt selliste lahenduste kasutamist nende liikmesriikide pädevatele asutustele, kes osalevad ARACHNEs, mis on tema välja töötatud riskiennetusvahend. See vahend võib oluliselt aidata parandada juhtimiskontrolle, kuid ka mitmesuguste, näiteks riigihankemenetlustega, huvide konfliktidega ning riigihankelepingute teatavate ettevõtjate kätte koondumisega seotud riskide ennetamist ja avastamist. Lisaks võib see vahend aidata tuvastada pettusekahtlusi. Komisjon on teadlik ka teistest, võrreldavatest andmehankimise lahendustest ja toetab nende kasutamist.

6. soovitus b)
Komisjon nõustub soovitusega ja märgib, et see on adresseeritud liikmesriikidele.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
  EU Bookshopi kaudu (http://bookshop.europa.eu);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
  Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
  delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
  kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
  või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

  (*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (http://bookshop.europa.eu).

Riigihanke-eeskirjade järgimata jätmine on ELi ühtekuuluvuspoliitika valdkonna kulude puhul olnud aastast aastasse korduv ja oluline veaallikas. Tõsised vead põhjustasid ausa konkurentsi vähesust või selle täielikku puudumist ja/või olukordi, kus edukaks tunnistati mitte kõige paremad pakkujad. Auditiga leiti, et komisjon ja liikmesriigid on hakanud probleemiga tegelema, ent see on pikaajaline protsess ja jõupingutusi peab suurendama.

CURIA RATIONIUM
EUROOPA KONTROLLIKODA

Väljaannete talitus