

Tehingute seaduslikkuse kontrolli juhend ja selle rakendamine

Riigikontroll
17.11.2017

Töövõtu alus

- Audiitortegevuse seadus
- Vandeaudiitori kutsetegevuse standardid
- ISAE 3000 – muud kindlustandvad teenused
- Riigikontrolli juhend

Tehingute seaduslikkuse kontrolli ulatus on

- 2017.aastal riigihangete seadus:
 - Sh, kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduses sätestatud nõuded
 - Alates 01.09.2017 kehtima hakanud uus riigihangete seadus ja selles sätestatud nõuded

Riigihangete seadusele vastavuse kontrolli eesmärk

- on põhjendatud kindluse saamine, et mitmesugused hanketehingud on olulises osas läbi viidud kooskõlas riigihangete üldpõhimõtete ja nõuetega, ning
- selguse saamine, kas üksus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi või mitte, ja
- kui see süsteem on loodud, siis kas seda järgitakse või mitte.

Riigihangete auditeerimine: objekt (ulatus)

- Mida auditeerime?
 - asjade ostmine, teenuste tellimine, ideekonkursside korraldamine, ehitustööde tellimine, ehitustööde ning teenuste kontsessioonide andmine
 - Iga ost on hange
 - Riigihangete seaduse objektiks on hanked, mitte hankijad, maksed vms
 - piirmäära ületavad hanked + lihthanked
 - tehtud hanked ja tegemata hanked
- Mida me ei auditeeri?
 - soetuse eesmärgipärasust
 - hankelepingu eseme tehnilist kirjeldust
 - vaidlustatud hankeid

Riigihangete auditeerimine: protsess

- Lähtume üldisest auditi protsessi loogikast.
- Riske hindame **seaduse üldpõhimõtete** (ehk nn juhtkonna väited) tasemel.
 - olemuslike riskide kirjeldus ja hinnang
 - sisekontrolli kirjeldus ja kindlaks määratud kontrollimehhanismid
 - otsus auditi lähenemisviisi ja mahu kohta (avastamisriski maandamine)
- Oluline on audiitori professionaalne otsustus.
- Seaduslikkuse olulisuse määramisel arvestame:
 - **kvalitatiivseid (sisu ja kontekst), ja**
 - **kvantitatiivseid (summa) tunnuseid**

Olulisus riigihangete kontrollis (1)

- Olulisuse määramine riigihangete kontrollimisel on erinev finantsaruannete auditis rakendatavaga.
- Me eristame olulisust planeerimisel ja leidude hindamisel olulisus planeerimisel on otseselt seotud riskide hindamisega.
- Olulisuse planeerimisel tuleb vastata küsimusele, mida me auditeerima hakkame: st neid hankeliike ja menetlusliike, kus olulise vea riski tõenäosus on kõrgem. Selleks kasutame mõtteliselt hangete riskimaatriksit, kõrgema riskiga hankeid vaadatakse rohkem.

Olulisus riigihangete kontrollis (2)

- Olulisust (ehk seda, mis mõjutab kasutaja hinnangut) tuleb mõista konkreetselt läbi olulise vea, milleks on nt:
 - sisekontrollisüsteemi ebapiisavus;
 - piirmäära ületav hange on jäänud korrakohaselt menetlemata;
 - on valitud vale menetlusliik;
 - lihthankeid ja lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid ei ole hangitud kehtestatud reeglite järgi.

Olulisus riigihangete kontrollis (3) – kvalitatiivne ja kvantitatiivne olulisus

- **Kvantitatiivse olulisusena** võib planeerimisel käsitleda kõige suuremahulisemaid hankeid ning leidude hindamisel vigaste hangete või tuvastatud vigade arvu.
- Tulemuste hindamisel on fookus **kvalitatiivsel olulisusel**, ehk sellel, mida harilikult vea sisuks ja kontekstiks nimetatakse (mõju, tahtlus, korduvus, korrektiivsete abinõude rakendamine, üksik viga vs süsteemne viga, kõrgema juhtkonna kaasatus, juhtumi selgus, võimalik ühiskondlik huvi jms).

Riskide määratlemine (1)

Riigihangete seaduse järgimisel kontrollime me järgmist, mis riskidena sõnastatuna on:

- Riigihangete läbiviimisel ei ole sisse seatud toimivat sisekontrollisüsteemi, mis minimeeriks ka pettuse ja korruptsiooni riski
- Riigihanke hankemenetluse piirmäära ületavate hangete puhul ei ole hankemenetlust tehtud
- Hankemenetlus on küll tehtud, aga selle liik ei ole seaduse nõuetele vastav

Riskide määratlemine (2)

- Edukaks tunnistatud pakkumus ei vasta hanketeates, hankedokumentides esitatud tingimustele ja hankelepingut on muudetud, kuigi muutmine ei olnud tingitud objektiivsetest asjaoludest ning riigihangete seadusega lubatud
- Alla piirmäära jäävad hanked ei ole tehtud kooskõlas hanke korraldaja kehtestatud korra, riigihangete seaduse üldpõhimõtete ja nõuetega

Sisekontrollisüsteem (1)

- RHSi kohaselt lasub hankijal kohustus kehtestada asutusesisene hankekord, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.
- Hankekord peab reguleerima ennekõike siseprotseduure:
 - riigihangete planeerimist ja hankeplaani koostamist,
 - vastutavate isikute määramist,
 - alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamist ja
 - lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimise korda
- Riigikontrolli tehingute seaduslikkuse auditeerimise juhendis on toodud peamised aspektid, milliste määratlemine ja kehtestamine hankekorras peaks olema piisav, et tagada hanketegevus kooskõlas riigihangete seadusega. (vt RK juhendi lisa 2)

Sisekontrollisüsteem (2)

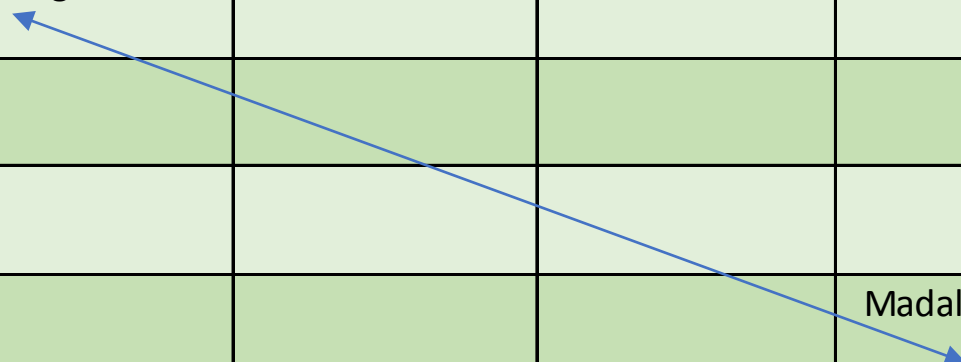
- Sisekontrollisüsteemi hindamisel vaadata, kas on:
 - nii ennetavaid meetmeid (funktsioonide lahusus, nelja silma printsiip, täpne ülesannete jaotus, komisjoni kasutamine jms),
 - kui avastavaid ja parandavaid meetmeid (st järgnev tegevus kontrollib eelnevat ja meetmed on protsessi sisse ehitatud),
 - ja need on sisekorras kirjeldatud ning toimivad.
 - Lisaks peavad olema tagantjärele toimivad juhtkonna kontrollid, mis käsitlevad hankeid terviklikult.

Olemuslikud riski faktorid

- Olemusliku riski hindamise eesmärgiks on määrata, millistele gruppidele ja üksikutele hangetele suuremat tähelepanu pöörata ning kuidas mõjutavad need tüüpiliste riskide esinemise tõenäosust.
- Seda mõjutavad hankemenetluste arv, liik, jaotus asjade-teenuste-tööde vahel, üle rahvusvahelise piirmäära hanked
- Mitterutiinsed hanked
- Infot annab ka, kui selgitada, kas (lepingu)partnerid on valdavalt samad või mitte
- Varasemad tähelepanekuid tegemata hangete või rikutud reeglite kohta
- Kas on vaidlustatud hankeid?

Hangete riski maatriks

Tegevusvaldkond \ Hanke liik	Piiratud hanked ehk erandid			Avatud hanked ja lihthanked
	Muud erandid	Läbirääkimistega	Lihtsustatud korras tellitavad	
Mitterutiinsed hanked	Kõrgeim risk			
IT-hanked				
Ehitus				
Muud asjad ja teenused				Madalaim risk



Pettus ja korrupsioon

- Pettuse ja korrupsiooni riski hindame me läbivalt kogu auditi jooksul.
- Pettuse risk on kombinatsioon olemuslikust ja sisekontrolli riskist.
- Üldlevinud ja mitmetes uurimustes väljendatud seisukoht on, et riigihanked on avalikus sektoris üks kõige korrupsiooniohtlikumaid valdkondi.
- Riigihanke protsessis on kõige kõrgema pettuse riskiga ala pakkumiste hindamine ja pakkujate valik ning hanke objektide vastuvõtmine

Juhuvaimi põhine kontroll ei sobi! (1)

- Juhuvaimiga (ehk valimikontrolliga finantsauditi standardite tähenduses) pole suurt midagi peale hakata, sest
 - hankeid on tavaliselt suhteliselt vähe, aga populatsiooni suurus, millele juhuvaimikut rakendada peab olema üldiselt 200-300;
 - kui ka hankeid on palju, siis kogum ei ole homogeenne (vt maatriksit – eri hankeliigid ja menetlused), st see eeldab kogumi kihistamist ja igast segmendist millegi vaatamist (*kusjuures ühe segmendi vaatluse tulemused ei pruugi olla üldistatavad teistele, sest näiteks teised inimesed viivad neid läbi*), seetõttu on hangete riski maatriksi kujul lähenemine suunatud valimite abil on põhjendatum/asjakohasem/sobilikum.

Juhuvaimi põhine kontroll ei sobi! (2)

- Soovitame kasutada nn suunatud valimeid (eriti nn heterogeenset valimit, mida näeme sisuliselt ka hangete riski maatriksis).
- Finantsauditi standardid suunatud valimi mõistet ei kasuta (seal samastatakse valimi juhuvaimiga), kuid sisuliselt räägitakse suunatud valimitest siis, kui nähakse ette nn spetsiifiliste objektide valimist (suured või mitterutiinsed tehingud jne).
- Need ei võimalda küll teha üldistust terve kogumi kohta, kuid suudavad olulise vea riski maandada aktsepteeritavale tasemele.
- Tõendusmaterjali piisavuse hindamisel tuleks lähtuda nn andmete küllastatuse (*data saturation*) printsiibist, kui olukord üldjoontes hinnangu andmiseks selge ja lisatöö suurt uut teadmist ei anna, siis piirduda juba tehtuga.

Testitavate hangete valimine (suunatud valim)

Testitavate hangete hulga määrane vastavalt hinnatud riskidele.

Spetsiifiliste objektide valimisel võtame arvesse järgmisi tunnuseid:

- samalt hankijalt sarnaste asjade/teenuste hankimine (kas on ikka sisuliselt erinevad asjad või on hanke osadeks jagamise oht)
- lühikese aja jooksul on tehtud samasisulisi hankeid (ka erinevatelt hankijatelt) (hanke osadeks jagamise oht);
- samasisuliste hangete puhul on kasutatud erinevaid CPV koode (kas põhjuseks teadmatus)
- riskantsemad on napilt alla hankemenetluse piirmäära oleva maksumusega hankemenetlused
- hankeinfo anomaaliad (nt puuduv pakkumuse kuupäev) (võib olla tegemist tahtliku menetluse läbipaistmatusega, viitab ka võimalikele probleemidele dokumentatsioonis)
- hankenimetusest tulenevad küsitavused, eelkõige lepingu muutmine
- menetlusliigi valiku põhjendatus

Tehtud hangete kontroll

Kontrollida näiteks järgmist:

- Kas menetlusliigi valik on õige?
- Kas riigihanke eeldatav maksumus on kirjalikult fikseeritud?
- Kas hankedokumendid sisaldavad vajalikku teavet? Kas kvalifitseerimistingimused vastavad hanke sisule?
- Kas hankija otsused on põhjendatud? Kas pakkujaid on teavitatud hankija otsustest?
- Kas edukaks tunnistatud pakkujaga on leping sõlmitud hankedokumentides toodud tingimustel?
- Kas hankeleping täideti tähtajaliselt?
- Kas hanke summasid või muid tingimusi on hiljem muudetud?
- Kas aruandlus on esitatud õigeaegselt: hankelepingu sõlmimise kohta on registrile esitatud aruanne ja hankelepingu lõppemisel aruande lisa?

Korraldamata hankemenetluste tuvastamine

Päevaraamatu, ostureskontro või väljamaksete analüüs - võimaldab tuvastada tegemata hankeid ja hangete osadeks jaotamist.

- Esmalt sorteerida kõik ostud/tasumised tarnijate lõikes, seejärel analüüsida, kas ostud ühelt tarnijalt ületavad riigihangete piirmäärasid:
 - Kas on tegu samalaadse kauba või teenuse soetamisega?
 - Kui jah, siis kas RHSist ja EL regulatsioonist tulenevalt on hanke läbiviimine vajalik?
 - Kui jah, siis kas riigihangete registri põhjal on hange läbi viidud (sh võib hange olla tehtud ka eelnevatel aastatel)
 - Vaatamata lihtsustatud korras tellitavale teenusele või erandile on vastavalt RHS §5 vajalik kirjalik leping, riigihanke aruanne ja aruande lisa seaduses ettenähtud tingimustel
 - NB! töövõtu- ja käsunduslepingute puhul ka vaja hange korraldada
 - NB! Ostureskontro puhul vajadusel juurde vaadata ettemakseid
- Analüüsida tuleb ka, kas samaväärset kaupa või teenust võib olla soetatud erinevatelt tarnijatelt
 - Kui tehingute selgitused on samalaadsed või kasutatakse mingeid lisatunnuseid, siis saab sorteerida nende järgi
 - Kõige tavalisem näide on mootorsõidukite kütus

NB! Leidude korral tuleb kindlasti küsida auditeeritavalt selgitusi ja selgituste paikapidavust tuleb kontrollida.

Enamlevinud näited riigihangete seaduse rikkumistest

- Hankemenetlused on jäetud korraldamata.
- Hankeid menetledes ei ole järgitud RHS-i nõudeid: nt on valitud vale menetlusliik, ei ole järgitud menetlustähtaegasid, jms
- Automaatselt pikeneva lepingu sõlmimisel ei ole arvestatud lepingu kogumaksumust, mis pikenedes on ületanud RHS-s toodud piirmäära.
- Riigihange jaotatakse osadeks.
- Ostud ettevõtelt, kes asjakohast riigihanget ei võitnud.
- Riigihanke aruanne ja aruande lisa on registrile (tähtaegselt) esitamata.

Vt ka Rahandusministeeriumi poolt riikliku järelevalve käigus tehtut ja juhiseid enamlevinud rikkumiste kohta

<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riiklik-jarelevalve>

Auditi tulemuste hindamine

- Hinnangu andmisel hankija tegevusele, on esmatähtis hinnata, kas on täidetud riigihanke eesmärk ja kas olulises osas on kinni peetud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest. RHS-s sätestatud täpsemad reeglid tagavad üldjoontes nendest üldpõhimõtetest kinnipidamise hanke mis tahes etappidel.
- Kui hankija tegevuse mingi aspekti osas leitakse puudusi ja nende hindamisel leitakse, et üldpõhimõtetest on üldiselt kinni peetud, ei ole tõenäoliselt tegemist tõsise eksimusega ja sellest tuleb lähtuda ka eksimuse hindamisel.
- Kindlasti tuleb esimese sammuna välja tuua eksimuste põhjused. Üldise käsitluse järgi on peamisteks põhjusteks:
 - Teadmatus ja oskamatus – väiksem rikkumine
 - Hooletus ja saamatus – see on tahtlik tegevus, oluline rikkumine
 - Pettus ja korruptsioon – märkimisväärne rikkumine

Kasulikud infoallikad

- e-riigihangete keskkonna kodulehelt <https://riigihanked.riik.ee> leiab järgnevat infot:
 - Riigihanke piirmäärad ja tähtajad
 - Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete juhis (2014, 186 lk)
 - E-riigihangete keskkonna nõustamispraktikale tuginev Korduma Kippuvate Küsimuste (KKK) rubriik
 - E-riigihangete keskkonna Kasuliku teabe rubriik – sh erinevad juhised ja analüüsid
 - CPV koodid , nt [A ja B kategooria teenuste tabel.pdf](#)
[CPV teenuskoodide loetelu ja jaotus kategooriate kaupa klassikalise ja võrgustiku sektori hangetes. CPV määruse VI lisas \(A\) ja VII lisas \(B\) nimetatud teenused.](#)
- Hankeid on võimalik otsida riigihangete registrist <https://riigihanked.riik.ee> (saab salvestada excelisse)
- Samast saab ka infot riigihangete vaidlustamise kohta
- Korruptsiooni kohta kodulehelt <http://www.korruptsioon.ee/> (nt huvide konflikt)