PEAKONTROLÖRI OTSUS

nr 2-6/15

Riigihangete korraldus Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll analüüsis, kuidas Siseministeerium ja tema valitsemisala kolm ametit – Piirivalve-, Politsei- ja Päästeamet – on korraldanud oma hanketegevust pärast uue riigihangete seaduse jõustumist 01.04.2001. Vaadati nii hangete üldist korraldust kui ka konkreetseid riigihankeid (kokku 51 hanget).

Siseministeeriumi põhimääruse kohaselt kuulub valitsemisala asutuste hanketegevuse suunamine ja ka kontroll ministeeriumi ülesannete hulka.

Riigikontroll täheldas olulisi puudusi hangete planeerimises ja rahastamises.

Mõned hanked korraldati kiireloomulisena (st ei korraldatud avatud pakkumismenetlust) vaid seetõttu, et asutus ei olnud oma tegelikke vajadusi hinnanud ning hanketoiminguid alustanud õigel ajal[1]. Hankeid hakati ette valmistama alles siis, kui kaupa või teenust juba vaja oli. Samal põhjusel selgus mitmel juhul alles aasta lõpus, et midagi oli aasta jooksul ostetud nii suure summa eest, et pidanuks korraldama riigihanke.

Kuid mitte alati ei sõltu hanke korraldus, sh hanketoimingute kavandamine ainult hanget korraldavast asutusest. Seda eelkõige suuremate hangete puhul, mil asutus, kes hanget vajab, on paljudel juhtudel ainult hanke vormistajaks; põhimõttelised otsused, eelkõige hanke mahu ja rahastamise osas, teeb aga temast kõrgemal seisev asutus. Kui hankega on kiire, kuid viimati nimetatu oma otsustega viivitab, on asutusel suhteliselt raske hanget kõigi nõuete kohaselt korraldada.

Mitte alati polnud selge kohustuste ja vastutuse jaotumine hanke korraldamiseks moodustatud komisjoni, hanke eest vastutavaks määratud ametniku ja hangete korraldamisega tegeleva asutuse struktuuriüksuse vahel.

Palju puudusi täheldas Riigikontroll riigihankemenetlust kajastava dokumentatsiooni vormistamisel ja hoidmisel, samuti hangetealase info edastamisel riigihangete registrile.

Audit näitas, et üldjuhul järgisid auditeeritud asutused riigihangete seaduse neid sätteid, mille eesmärgiks on tagada kõigile potentsiaalsetele kaubapakkujatele võrdsed võimalused hankekonkurssidel osalemiseks ja nende võrdne kohtlemine konkursi käigus. Audiitorid tuvastasid vaid ühe potentsiaalsete kaubapakkujate tõrjumise selge juhuse. Nende võimaluste kaudse piiramisena võib käsitada aga mitmeid väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise juhtusid[2].

Audiitorid tuvastasid ühe juhuse, kui pakkumised olid avatud pakkumise kutse dokumentides märgitud ajast varem, ilma sellest pakkujaid informeerimata. Ei leitud, et edukaks oleks tunnistatud pakkumine, mis selleks hindamiskriteeriumide kohaselt ei oleks pidanud saama. Ühel juhul oli hankeleping sõlmitud edukaks tunnistatud pakkumises olnust ostjale ebasoodsamail tingimustel.

Audiitorid ei leidnud hankelepinguid, mida sõlmimise järgselt oleks tarnijale soodsamaks ja ostjale ebasoodsamaks muudetud.

Riigikontrolli arvates peaks siseminister pöörama suuremat tähelepanu valitsemisala asutuste riskide maandamisele hangete valdkonnas.

---

[1] Kiirete hankemenetluste õigustamiseks mõeldi mõnikord välja kummalisi põhjendusi – näiteks Piirivalveamet põhjendas piirivalvurite soojenduspesu õmbleja valikut väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse teel riigikaitselise vajadusega.

[2] Riigihangete seadus sätestab, et üldjuhul tuleb kasutada avatud pakkumismenetlust. Auditeeritud asutuste poolt auditeeritud perioodil korraldatud 84 riigihankest kasutati seda vaid 20 puhul, ülejäänud 64 hanget korraldati väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse abil. Kui Päästeamet korraldas 12-st riigihankest 7 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse teel, siis Politseiameti 27 hanke puhul kasutati viimatinimetatut 26 korral.

Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- Kehtestada üldised juhised hangete läbiviimiseks ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, seejuures:
    - näha ette hangete aastaplaanide koostamine ja nende kinnitamise kord;
    - sätestada asutuste kohustus kooskõlastada suuremad hanked ministeeriumi konkreetsete ametnikega ning küsimused, millele viimatinimetatud kooskõlastuste andmisel peavad tähelepanu pöörama;
    - nõuda asutuste juhtidelt hangetega seotud ülesannete ja kohustuste selget jaotamist asutuse asjaomaste struktuuriüksuste ja ametnike vahel, arvestades seejuures hanke liigi ja hangitavate kaupade spetsiifikat ning nendega seonduvaid võimalikke riske;
    - sätestada, et juhul kui riigihanke objektiks on seadmed, mille hooldust ja täiendamist tagavara-osadega jms on edaspidi võimalik tellida ainult seadmete müüjalt, siis tuleb hange korraldada nii, et tarnijailt nõutakse seadmete pakkumist koos teenindamisega ja tagavaraosade tarnimisega ning et pakkumiste hindamisel võetakse arvesse seadmete hooldekulud ja tarvikute maksumus;
    - sätestada, mida peavad ministeeriumi konkreetsed ametnikud, sh siseauditi teenistus, kontrollima asutuste hangete korralduses enne ning pärast hanke toimumist.
- Luua kontrollisüsteem tagamaks, et hankelepinguid ei sõlmitaks ilma rahalise katteta.
- Analüüsida väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamise praktikat valitsemisala asutustes ja vajaduse korral töötada selles osas välja ministeeriumipoolsed täiendavad juhised.

Riigikontrolli ettepanek Riigihangete Ameti peadirektorile

- Hinnata väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamise teadet saades põhjenduste asjakohasust ja ostja otsuse põhjendamatuse korral teha ettepanek teine menetlus valida. Riigihangete üle riikliku järelevalve teostamise käigus hinnata väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluste rakendamise põhjendatust; vajaduse korral esitada majandusministri kaudu ettepanekud selle menetluse kohta riigihangete seaduses sätestatu muutmiseks.

Mitmeid ettepanekuid tehti ka auditeeritud ametite juhtidele.

Auditeeritud asutused nõustusid põhiosas Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Auditi põhjus **5**

Auditi põhiküsimused **5**

Auditi teostus **5**

1. HANGETE KORRALDUS **7**

1.1. Hangete korralduse üldine õiguslik regulatsioon **7**

1.2. Siseministeeriumi täiendavad nõuded valitsemisala asutustele **7**

1.3. Siseministeerium **8**

1.4. Piirivalveamet **8**

1.5. Politseiamet **9**

1.6. Päästeamet **9**

1.7. Ettepanekud **10**

2. RIIGIHANGETE SEADUSE NÕUETE JÄRGIMINE HANGETE KORRALDAMISEL **11**

2.1. Olulisemad nõuded **11**

2.1. Siseministeeriumi hanked **12**

2.2. Piirivalveameti hanked **13**

2.3. Politseiameti hanked **16**

2.4. Päästeameti hanked **17**

2.5. Ettepanekud **18**

3. AUDITEERITUTE SEISUKOHAD KONTROLLIAKTIS SISALDUVATE JÄRELDUSTE SUHTES **19**

4. RIIGIKONTROLLI ARVAMUS AUDITEERITUTE SELGITUSTE KOHTA **20**

Sissejuhatus

Auditi põhjus

2001. aasta 1. aprillil jõustus uus riigihangete seadus, millega lisandus pakkumismenetluse liike ja muutusid menetluste reeglid. Riigikontroll tahtis auditiga selgitada, millised probleemid on riigiasutustel seadust rakendades tekkinud ja kuidas nad neid on lahendanud.

Auditi põhiküsimused

Milline on ministeeriumi roll valitsemisala asutuste riigihangete korraldamisel?

Põhimääruse kohaselt korraldab ministeerium oma valitsemisala asutuste hanketegevust. See on üks paljudest vahenditest, mille abil ministeerium peab tagama, et asutused kasutaksid otstarbekalt ja säästlikult neile eraldatavat raha. Riigikontrolli huvitas nii ministeeriumipoolne hanketegevuse korraldus kui ka selle mõju hallatavate asutuste hanketegevusele.

Kas riigihangete korraldamisel järgitakse riigihangete seaduse nõudeid?

Kõigi hangetega kaasneb risk, et kaup või teenus ostetakse kallimalt selle turuhinnast. Kui nii juhtub ja ostjaks on riigiasutus, siis süüdistatakse riigiasutust (riiki) maksumaksja raha raiskamises ning mõne pakkuja põhjendamatus eelistamises teistele. Ei saa välistada ohtu, et hangetega tegelev ametnik lähtub eelkõige isiklikest huvidest. See kahjustab riigi mainet. Nii riigihangete seaduses kui ka mitmes teises, nt avaliku teenistuse seaduses ja korruptsioonivastases seaduses on hulgaliselt sätteid selle riski maandamiseks. Riigikontrolli huvitas, kas ja kuidas neid Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes järgitakse.

Auditi teostus

Auditeeritud asutuste – Siseministeeriumi, Piirivalve-, Politsei- ja Päästeameti toiminguid riigihangete korraldamisel hinnati alates 2001. aasta 1. aprillist, st alates uue riigihangete seaduse jõustumisest.

Kontrolliakti koostamiseks vajalike andmete kogumine ja analüüsimine toimus ajavahemikul 01.02.2002–31.03.2002, akti vormistamisel tekkinud küsimuste osas koguti täiendavaid materjale kuni akti valmimiseni.

Vaadati läbi kõik uue riigihangete seaduse järgi korraldatud avatud pakkumismenetlused[3], väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlustest hinnati peamiselt suurema maksumusega (üle 200 000 krooni) hankeid.

Hangete korraldamise nõuetest hinnati eelkõige järgmisi:

---

[3] Riigihangete seadus sätestab avatud, piiratud, väljakuulutamisega läbirääkimistega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse. Auditeeritud asutustes kasutati neist esimesena ja viimasena nimetatut.

Avatud pakkumismenetluse puhul esitab ostja tingimused ning kõik, kes nendele vastavad, võivad pakkumisest osa võtta. Riigihangete seadus sätestab, et teisi menetlusi peale avatud pakkumismenetluse võib ostja kasutada vaid seaduses sätestatud juhtudel.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumist võib rakendada vaid riigihangete seaduse § 57 lõikes 1 loetletud 13 juhul. Ostja võib pidada läbirääkimisi nii mitme kui ka ainult ühe pakkujaga ja sellisel määral, nagu ta ise otstarbekaks peab. Protseduurireeglid on lihtsad ja hanke võib korraldada üsna kiiresti.

- Kui hanke rahaline maht ületab riigihangete seaduses sätestatud piirmäära ja seaduse kohaselt ei saa hanget käsitleda erandina, tuleb hange korraldada riigihangete teostamiseks ettenähtud korras.
- Kõigile potentsiaalsetele pakkujatele tuleb luua võrdsed riigihankekonkursil osalemise võimalused. See nõue peab silmas ka ostjate huve: mida rohkem pakkujaid kavandatud hankest huvitub ja konkursil osaleb, seda suurem on tõenäosus, et konkurss selgitab antud momendil ostja jaoks võimalikest kõige soodsama pakkumise.
- Pakkumisi tuleb hinnata seaduses sätestatud reeglite kohaselt.
- Ostja peab info sõlmitud riigihankelepingu kohta avalikustama. See on üks vahendeist, millega riik püüab vältida hankelepingute tingimuste riigi huvidele mittevastavat muutmist.
- Olulisemad riigihankemenetluse raames tehtavad otsused ja neist hankes osalejatele teatamine tuleb vormistada kirjalikult, samuti tuleb hankeprotsessi kajastavad dokumendid teatud aja jooksul säilitada.

Piirivalve- ja Politseiametis kontrolliti, kas riigihange korraldati alati, kui riigihangete seaduse järgi pidi selle korraldama.

Tulenevalt auditi eesmärgist ei hinnatud järgmist:

- kas ostetu riigiasutustele tegelikult vajalik oli ja kas see oli vajalik nimelt sellisena, nagu osteti;
- kas soovitud tulemusteni oleks võinud jõuda mõnel teisel teel, kiiremini või väiksemate korraldus-kuludega;
- kas hangitu ühtis sellega, mille ostmiseks hankeleping sõlmiti;
- ega hanke eest pole tehtud täiendavaid makseid teiste hangete varjus;
- kas varasema hanke võimalik parem korraldus muutnuks hilisema hanke ostjale soodsamaks.

Auditi käigus tuvastatud olulised tähelepanekud ja audiitorite järeldused vormistati 04.06.2002 kontrolliaktina nr 2-6/15. Akti kohta esitasid oma arvamuse kõigi kontrollitud ametite peadirektorid ja siseministeeriumi asekantsler kantsleri ülesannetes.

Olulisemad tähelepanekud

Riigihangete seadus sätestab reeglid, mida ostjad peavad hangete korraldamisel järgima. Kuid ükski õigusakt ei sätesta ega saagi sätestada, kuidas nad täpselt oma tööd peavad korraldama. Selle peab iga ostja (asutus) ise otsustama, arvestades hangete arvu, mahtu, keerukust, töötajate kompetentsust ja veel muidki asjaolusid. Oluline on, et asutus järgiks seadusest tulenevaid nõudeid nii formaalselt kui ka sisuliselt ning töökorraldus oleks ratsionaalne ning asutusega suhtlevatele teistele asutustele, ettevõtetele ja isikutele arusaadav.

1. Hangete korraldus

1.1. Hangete korralduse üldine õiguslik regulatsioon

Riigihangete seadus käsitleb riigihangetena asjade ostmist, ehitustööde ja teenuste tellimist sama seaduse §-s 5 nimetatud ostjate poolt (v.a juhtudel, kui neid ostetakse riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuselt). Seadust ei pea järgima mitte kõigi, vaid ainult nende hangete korraldamisel, mille eeldatav maksumus ületab samas seaduses kehtestatud piirmäära. Ka sätestab seadus erandid (kokku 17), mil riigihangete seaduses sätestatut ei pea järgima, sõltumata hanke maksumusest.

Riigihangete seadus sätestab üksikasjalikud reeglid ja protseduurid riigihangete korraldamiseks. Seadusest madalama õigusaktiga (majandusministri määrusega) on reguleeritud ehitustööde ja ehitiste projekteerimise hangete korraldamine[4]. Tulenevalt riigihangete seadusest on Vabariigi Valitsus kinnitanud kaupade loetelu, mida alates järgmisest aastast hakkab kõigi riigiasutuste jaoks konsolideeritult hankima riigiasutus Riigihangete Keskus.

Riigihangete seadus näeb ette vastutava isiku määramise. Seadus ei sätesta, mille eest ja kelle ees seaduses nimetatud vastutav isik peaks vastutama.

Ainus riigiasutus, kes on pädev andma riigihangete asjus konsultatsioone, on Riigihangete Amet.

1.2. Siseministeeriumi täiendavad nõuded valitsemisala asutustele

Põhimääruse kohaselt suunab, koordineerib ja korraldab ministeerium tema valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste tegevust investeeringute, riigihangete ja ehitustegevuse alal[5]. Ministeerium kasutab valitsemisala asutuste hanketegevuse suunamiseks ja järelevalveks järgmisi instrumente:

- siseministri 15.02.2000. a käskkirjaga nr 64 on ette nähtud, et valitsemisala asutuste korraldatava miljonikroonise või suurema maksumusega riigihanke puhul osaleb hindamiskomisjonis ministeeriumi esindajana Siseministeeriumi riigivara- ja hangete büroo juhataja;

- sama käskkirja kohaselt tuleb pakkumiskutsete väljastamisel Siseministeeriumi riigivara- ja hangete büroole esitada kutsete koopiad[6].

Muid valitsemisala asutuste hankekorraldust puudutavaid suuniseid ei ole Siseministeerium kehtestanud.

---

[4] Majandusministri 03.04.2001. a määrusega nr 40 kinnitatud "Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri"
[5] Siseministeeriumi põhimääruse punkt 13, alapunkt 16
[6] Ministeerium käsitleb "pakkumiskutsetena" pakkumise kutse dokumente 01.04.2002 jõustunud riigihangete seaduse tähenduses.

1.3. Siseministeerium

Riigihangetega tegelemine on rahandusosakonna ülesandeks. Rahandusosakonnas tegeleb sellega kolme töötajaga riigivara- ja hangete büroo, kes peab ka koordineerima ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste riigihangetealast tegevust, valmistama ette kogu valitsemisala puudutavaid riigihankeid ning kontrollima hangete läbiviimise vastavust õigusaktidega kehtestatud nõuetele.

Ministeerium ei nõua valitsemisala asutustelt hankeplaanide koostamist (kuna õigusaktides vastava-sisulist nõuet pole) ega ka muude oluliste riigihangetega seotud dokumentide kooskõlastamist või ministeeriumile tutvumiseks esitamist. Riigikontrolli arvates pole büroole tema praeguses koosseisus valitsemisala asutuste hanketegevuse tõhus suunamine ja kontrollimine jõukohane; ministeerium nõustus Riigikontrolli arvamusega ning teatas, et kaalub võimalusi olukorda parandada.

Ministeeriumi siseauditi osakond on ministeeriumi valitsemisala asutuste riigihangete korraldamist paar korda hinnanud ning konstateerinud selles olulisi puudusi.

Ministeeriumi juhtkond kaalub valitsemisala asutuste hangete konsolideeritud korraldamist.

Järeldus

Arvestades, et Siseministeerium ise korraldab vähe hankeid, peab Riigikontroll ministeeriumi enda hangete korraldust piisavalt reguleerituks, valitsemisala asutuste hanketegevuse korraldamist aga mitte. Küll aga tuleks täpsemalt määratleda ministeeriumi ametnike ülesanded ja vastutus suuremate hangete puhul, kui riigivara ja -hangete bürool on vaid abistav ja teenindav roll.

1.4. Piirivalveamet

Piirivalveamet korraldab oma haldusala asutuste olulisimad riigihanked tsentraliseeritult, selleks on ametil hangete osakond.

Hangete korraldamisel juhindub amet peadirektori kinnitatud juhisest[7] ja hangete aastaplaanist.

Piirivalveameti hankedokumentatsiooni hindamisel kerkis küsimus pakkumise kutse dokumentide ja nendes tehtavate muudatuste vormistamisest. Riigihangete seadus sätestab ostja kohustuse informeerida kõiki pakkujaid tehtud muudatustest, kuid pakkumise dokumentide kinnitamise korra, neis dokumentides muudatuste tegemise vajalikkuse ja sisu üle otsustama pädevad isikud peaks määrama asutuse juht. Samuti peaks juht kehtestama muudatuste tegemise ning vormistamise korra. Ametis aga vastavaid juhiseid polnud. Mitmete hangete puhul polnud kinnitamata mitte ainult pakkumise kutse dokumentides tehtud muudatused, vaid ka dokumendid ise.

Samuti kerkis küsimus hankemenetluse raames välja saadetud ja ametisse saabunud dokumentide arvestusest (registreerimisest ameti ühtses dokumendiregistris) ning nende säilitamise korraldusest. Sama küsimus kerkis ka teistes auditeeritud ametites[8] – osa riigihangetega seotud dokumentidest (nt pakkumisi, mida konkurssidel edukaks ei tunnistatud) käsitati ameti muust dokumentatsioonist lahus-seisvana (ei registreeritud dokumendiregistris ega koondatud toimikutesse) ja selle säilitamise kohta polnud kindlaid reegleid sätestatud.

---

[7] Auditeeritud perioodil pidi Piirivalveamet riigihangete korraldamisel juhinduma peadirektori 21.02.1997. a käskkirjaga nr 34 kinnitatud dokumendist "Riigihangete teostamise kord piirivalveasutustes". Päev enne auditi akti allkirjastamist – 03.06.2002. a käskkirjaga nr 143 kinnitas peadirektor "Riigihangete teostamise juhendi piirivalveasutustele ja Piirivalveameti osakondadele" koos lisadega näidisdokumentidest riigihangete planeerimise ja korraldamise kohta.

[8] Riigihangete seaduse § 9 lõike 2 kohaselt peavad riigihankemenetluse käigus koostatavad dokumendid, millele seaduses viidatakse, olema koostatud nende sisu täielikku säilimist tagavas vormis ja ostja peab neid säilitama.

Järeldus

Mitmed olulised küsimused (sh pakkumise kutse dokumentide kinnitamine, hankedokumentide säilitamine), mille lahendamine kuulub ameti pädevusse, polnud piisavalt reguleeritud.

1.5. Politseiamet

Enamiku riigihankeid teeb Politseiamet tsentraliseeritult, nende korraldamisega tegeleb haldus-osakonna hangete talitus. Väiksemaid riigihankeid (näiteks kantseleitarbed, avariiremont), teevad allasutused ise oma eelarvevahendite piires.

Politseiameti hangete korraldamiseks – riigihangete seaduse rakendamiseks – pole asutusesiseseid täiendavaid juhiseid kirjalikult vormistatud. On lähtutud konkreetsete hangete korraldamiseks ameti peadirektori antud käskkirjadest ning ameti töö korraldamise üldküsimusi reguleerivaist juhistest.

Kõiki hankeid hõlmavat plaani ei koostata, eraldi kavasse on koondatud vaid suuremahuliste hangete korraldamise toimingud. Väiksemate hangete korral vastutavad riigihanke õigeaegse algatamise eest struktuuriüksuste juhid.

Üldjuhul vastutab riigihanke korraldamise eest hangete talituse juhataja. Kui mõne hanke puhul on selleks mõni teine ametnik, siis vormistatakse ta vastutajaks peadirektori käskkirjaga.

Riigihangete pakkumisdokumentatsioon on koondatud ja süstematiseeritud, seda säilitatakse 7 aastat.

Järeldus

Hankemenetluste korraldus Politseiametis on selge ja rahuldavalt dokumenteeritud.

1.6. Päästeamet

Päästeamet korraldab olulisemad hanked kas tsentraliseeritult (vastava valdkonna komisjon otsustab, mida hangitakse) või ühishankena (amet kogub päästeasutustelt hanke kohta vajalikud andmed ja viib läbi riigihankemenetluse), maavalitsuste hallatavad päästeteenistused teevad ise väiksema mahuga hankeid.

Ameti peadirektor on moodustanud eri valdkondade hangetega tegelevad alalised komisjonid, kes kavandavad soetusi ja langetavad otsuseid (kvalifitseerivad pakkumisi ning esitavad peadirektorile ettepaneku pakkumine edukaks tunnistada). Käskkirjad nende komisjonide moodustamise kohta on ainsad hangete korraldamist reguleerivad ametisisesed dokumendid. Iga riigihanke läbiviimise eest vastutab peadirektori ees vastava valdkonna hangete korraldamiseks moodustatud komisjoni esimees.

Erinevalt teistest auditeeritud asutustest ei ole Päästeametis hangete korraldamist koondatud ühte struktuuriüksusesse, iga osakond korraldab ise oma valdkonna hankeid – hanke algatamisest kuni lõpetatud hanke kohta info edastamiseni Riigihangete Ametile. Ameti juhtkonna selgituse kohaselt on see tingitud asjaolust, et eri struktuuriüksused vajavad erinevaid, sealjuures spetsiifilisi kaupu ja teenuseid, mistõttu hanke korraldamisel on olulisim tunda hästi hanke objekti spetsiifikat.

Päästeamet nõustus oma selgituses Riigikontrollile riigihangete üldise juhise väljatöötamise vajalikkusega ning kohustus selle välja töötama.

Järeldus

Ametis korraldavad hankeid mitmed komisjonid (erinevad struktuuriüksused), samas puudusid auditeeritud perioodil igasugused kirjalikud reeglid hangete läbiviimiseks.

1.7. Ettepanekud

Ettepanek siseministrile

Kehtestada üldised juhised hangete läbiviimiseks ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, seejuures:

- näha ette hangete aastaplaanide koostamine ja nende kinnitamise kord, tagamaks riigihangete läbiviimine kõigil selleks ette nähtud juhtudel ning hangete õigeaegne ettevalmistamine;

- sätestada asutuste kohustus kooskõlastada suuremad hanked ministeeriumi konkreetsete ametnikega ning küsimused, millele viimatinimetatud kooskõlastuste andmisel peavad tähelepanu pöörama, maandamaks riski, et ostetava kauba vajadust ja tingimusi ei ole küllaldaselt analüüsitud, ei kasutata seaduses ette nähtud hankemenetluse liiki ning leping sõlmitakse ilma täieliku rahalise katteta;

- nõuda asutuste juhtidelt hangetega seotud ülesannete ja kohustuste selget jaotamist asutuse asjassepuutuvate struktuuriüksuste ja asutuse juhi poolt konkreetse hanke eest vastutama määratud ametniku vahel, arvestades seejuures hanke liigi ja hangitavate kaupade spetsiifikat ning nendega seonduvaid võimalikke riske, maandamaks vastutuse hajumisest tulenevat ohtu;

- sätestada, mida peavad ministeeriumi konkreetsed ametnikud, sh siseauditi teenistus, kontrollima asutuste hangete korralduses enne ning pärast hanke toimumist.

Ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

Sätestada asutusesisese juhisega:

- struktuuriüksuste, hangete läbiviimiseks moodustatavate komisjonide ja konkreetsete ametnike kohustuste ja vastutuse jaotus hangete planeerimisel, hankemenetluse valikul, pakkumise kutse dokumentides esitatavate pakkumise tingimuste sõnastamisel ja pakkumise kutse dokumentides muudatuste tegemisel, pakkujate kvalifitseerimisel, pakkumiste võrdlemisel ja hindamisel ning edukaks tunnistatud pakkumise esitanud isikuga hankelepingu sõlmimisel;

- hangete aastaplaani koostamine ja selle täitmise jälgimine;

- nõuded tagamaks, et kogu info läbiviidud hangete kohta oleks olemas ning dokumendid kergesti leitavad.

2. Riigihangete seaduse nõuete järgimine hangete korraldamisel

2.1. Olulisemad nõuded

Olulisemad riigihangete seaduses sätestatud reeglid

Seaduses sätestatud juhtudel tuleb hange korraldada riigihangete seaduse nõuete kohaselt.

Riigihangete seaduse paragrahvides 2, 3, 4 ja 5 on sätestatud, kes ja mis juhtudel peab hanke korraldamisel juhinduma seaduse nõuetest, ning millal seadust ei pea rakendama. Asjade ostmisel ja teenuste tellimisel peab seaduses sätestatut rakendama, kui hanke eeldatav maksumus aasta arvestuses koos käibemaksuga on 100 000 krooni ja üle selle, ehitustöö tellimisel peab riigihanke korraldama juhul, kui hanke eeldatav maksumus on vähemalt 500 000 krooni.

Hankekonkursi tingimused peavad olema selged, hankemenetluse liigi valikuga ja konkursi-tingimustega ei tohi kellegi osalemisvõimalust ebaseaduslikult piirata.

Riigihangete seadus sätestab kindlad reeglid hankemenetluse liigi valikuks. Kui pakkumismenetlust ei korraldata väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumisena, siis peab ostja kõigile huvitatuile tagama võrdsed võimalused hankekonkursil osaleda. Seadus sätestab nõuded riigihangete riiklikus registris avaldatava info koosseisu, pakkumise kutse dokumentide ja hanke objekti tehnilise kirjelduse kohta.

Hanke korraldamisel tuleb juhinduda seaduses ja pakkumise kutse dokumentide tingimustes sätestatud protseduurireeglitest.

Eri pakkujatele saadetud pakkumise kutse dokumendid peavad olema identsed ning kui ostja teeb dokumentides muudatusi, peab ta neist teatama üheaegselt kõigile, kes on dokumendid saanud. Seadus sätestab pakkumiste avamise, hindamise, võrdlemise ja tagasilükkamise reeglid. Kui pakkuja või pakkumismenetluses osalemisest huvitatud isik leiab, et menetluse käigus on ostja rikkunud tema õigusi või kahjustanud huve, võib ta vaidlustada ostja tegevuse, tehes sellekohase avalduse Riigi-hangete Ametile.

Välja tuleb valida parim pakkumine.

Edukas pakkumine on vastavaks tunnistatud pakkumiste[9] hulgast pakkumise kutse dokumentides esitatud hindamiskriteeriumide mõttes kõige soodsam pakkumine. Pakkumise soodsaimaks hindamine peab olema objektiivselt põhjendatav.

Hankeleping sõlmitakse edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustel.

Kirjalikku hankelepingut ei tohi sõlmida varem kui 14 päeva pärast teate[10] saatmist edukaks tunnistatud pakkumise esitanule, v.a väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korral. Lepingu tingimused peavad vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele. Lepingud, mille sõlmimisel seda reeglit pole järgitud, on riigi-hangete seaduse järgi tühised.

[9] Vastavaks tuleb tunnistada pakkumised, mis on kooskõlas kõikide pakkumise kutse dokumentides esitatud tingimustega.
[10] Teade peab sisaldama edukaks tunnistatud pakkumise esitanud pakkuja nime ja pakkumise eelist teiste pakkumistega võrreldes.

Reeglid, mis tulenevad riigihangete seaduse mõttest

Audiitorid kontrollisid järgnevalt loetletud reeglite järgimist niivõrd, kuivõrd see neile auditeeritavate esitatud ja muude kättesaadavate dokumentide alusel võimalik oli – hindasid lepingu muudatusi käsitlevaid dokumente, lepingus sätestatud vastastikuste sanktsioonide rakendamist ning võrdlesid lepingutes fikseeritud maksete suurust Riigikassa andmetega.

Hankelepingut ei tohi pärast selle sõlmimist ostjale ebasoodsamaks ega pakkujale soodsamaks muuta.

Riigihangete seadus ei reguleeri suhteid hankelepingu osapoolte vahel lepingu täitmise perioodil. Lepingu täitmise ajal võib ja mõnikord tulebki lepingu tingimusi muuta. Kuid muudatused peavad olema põhjendatud: ei tohi ostja kohustusi alusetult suurendada ning õigusi vähendada, samuti mitte pakkujale tagantjärele paremaid tingimusi anda – seeläbi ei koheldaks kõiki turuosalisi võrdselt, sest teistsuguste tingimustega konkursi korral oleks ka teiste osalejate pakkumised olnud teistsugused.

On oluline, et lepingu muudatustega või lisalepingutega ei sätestataks täiendavaid makseid asjade, tööde või teenuste eest, mille hankimist esialgne leping reguleeris.

Hanke eest tuleb tasuda vastavalt lepingule[11].

Hankelepingus fikseeritakse hanke eest tasumise tingimused ja tähtajad. Nende muutmine on õigustatud vaid juhul, kui see on tingitud lepingu teiste tingimuste muutmisest.

Hankeleping tuleb formuleerida nii, et ostjal oleks võimalik kohustusi halvasti täitvat tarnijat mõjutada.

Hankelepingus fikseeritakse lepinguosaliste õigus rakendada vajaduse korral vastastikuseid sanktsioone. Leping peab olema sõnastatud nii, et ostjal, kes on oma kohustused täitnud, oleks vajaduse korral võimalik rakendada tõhusaid sanktsioone oma kohustusi halvasti täitva tarnija suhtes.

2.1. Siseministeeriumi hanked

Siseministeerium on suhteliselt vähe riigihankeid korraldanud – 1999. aastal 7, 2000. aastal 8, 2001. aastal vaid 4. Kõik eelmisel aastal korraldatud hanked olid seotud isikutunnistustega ning audiitorid vaatasid läbi kõigi nelja hankega seonduvad dokumendid.

Nagu 1. peatükis kirjeldatud, oli tõsiseid puudusi dokumentide vormistamises ja hoidmises – osa vajalikke dokumente suutsid ministeeriumi ametnikud leida alles pärast pikki otsinguid; hanke-konkursil osalenutele saadetud dokumentide ärakirju ja teateid ei registreeritud.

Ei ministeeriumis ega üheski teises auditeeritud asutuses polnud selge hanget korraldavate ametnike vastutus (nagu samuti 1. peatükis viidatud). Kõigi vaadeldud hangete puhul oli ministeerium riigihangete registrile deklareerinud vastutavaks isikud, kes oma ametijuhendi järgi hangete korraldamise eest ei vastuta ning keda polnud nende hangete eest vastutavaks määratud ka ministri käskkirjaga.

Teine põhimõtteline küsimus, mis kerkis kõigis auditeeritud asutustes, oli ostja suhtlemine pakkujaga juhul, kui hange korraldatakse väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusena, kusjuures ostja peab läbirääkimisi vaid ühe pakkujaga (vajatavat saab või on otstarbekas osta vaid ühelt konkreetselt isikult). Siseministeerium polnud selliste hangete puhul järginud kõiki seaduse nõudeid: mitmel juhul puudusid pakkumise kutse dokumendid, pakkujaga peetavate läbirääkimiste kord polnud

[11] Selle nõude järgimist Politseiametis kontrollis Riigikontroll ühe teise auditi raames, mille käigus tuvastatut käesolevas otsuses ei kajastata.

eelnevalt kirjalikult fikseeritud ja pakkujale teatatud, puudusid pakkuja kvalifikatsiooni hindamist kinnitavad dokumendid.

Isikutunnistuste valmistamine

Siseministeeriumi 2001. aasta olulisimaks hankelepinguks oli 2000. aastal algatatud hankemenetluse tulemusel sõlmitud uute isikutunnistuste valmistamise leping. Riigikogu ja valitsuse 2001. aasta otsuste tulemusel moodustab selle hankelepingu alusel ostetavate isikutunnistuste maksumusest enamiku krüptoprotsessori maksumus, mida tarnija ise ei valmista. Kui isikutunnistuste hange praegu algatada, peaks seda käsitama asjade ostmisena. Kuid 2000. aastal hanget algatades võis ministeerium isikutunnistuste valmistamist käsitada trükitööna (krüptoprotsessori lisamise osas puudus lõplik otsus), mille puhul ei pidanud riigihangete seaduses sätestatust juhinduma[12], ja ministeerium seda ka ei teinud (ei korraldanud ei avatud ega kaheetapilist pakkumist). Riigikontrolli arvates ei eiranud ministeerium nii talitades riigihangete seaduse nõudeid.

Auditeerimisel kerkis küsimus selle lepingu sõlmimise tegelikust ajast. Lepingus on sõlmimise ajaks märgitud kuupäev, mis on kaks nädalat varasem sellest, kui valitsus andis siseministrile loa leping sõlmida. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt olevat minister lepingule alla kirjutanud siiski alles pärast valitsuselt loa saamist – lepingus fikseeritud kuupäev näitavat aega, mil lepingu allkirjastas tarnija. Siseministeerium nõustus Riigikontrolli kontrolliaktis esitatud seisukohaga, et kui lepingu osapooled allkirjastavad lepingu eri aegadel, tuleb need edaspidi ka lepingus fikseerida.

Järeldus

Riigikontroll ei tuvastanud Siseministeeriumi hangete juures asjaolusid, mis seaksid kahtluse alla hankemenetluste korraldusega seotud otsuste põhjendatuse. Siiski polnud ministeerium järginud mitte kõiki riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid (puudused dokumentatsiooni vormistamises ja hoidmises).

2.2. Piirivalveameti hanked

Piirivalveamet korraldas 2001. aastal pärast uue riigihangete seaduse jõustumist 41 hanget kogumaksumusega 168,3 mln krooni. Hangete arvult oli amet Siseministeeriumi valitsemisalas esimene, korraldades sama palju hankeid kui ministeerium, Politsei- ja Päästeamet kokku. Kolmandik hangetest (13) korraldati avatud pakkumismenetlusena, kaks kolmandikku (28) väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusena. Auditi raames tutvuti 28 riigihanke dokumentatsiooniga.

Hangete rohkus eeldab ametilt selles valdkonnas täpset töökorraldust ja head struktuuriüksustevahelist koostööd. Enamiku menetluste juures konstateerisid audiitorid aga suuremaid või väiksemaid puudusi.

Piirivalveametis olid pakkumise kutse dokumendid ja neis tehtud muudatused mitmel juhul viseerimata. Seetõttu polnud mitte alati selge, milline oli dokumentide lõplik sõnastus.

Kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse raames oli läbirääkimisi peetud vaid ühe pakkujaga, olid seaduses nõutud hankemenetluse käiku kajastavad dokumendid mitmel juhul vormistatud tagantjärele või jäetud üldse vormistamata (nt läbirääkimiste pidamise korrast teavitamine enne läbirääkimiste alustamist).

Piirivalveamet oli esitanud riigihangete registrile valeandmeid nii lepingute sõlmimise aja kui ka hanke maksumuse kohta. Ühel juhul oli teade pakkumismenetluse alustamise kohta riigihangete registrile saadetud alles pärast hankelepingu sõlmimist.

---

[12] Vastavalt sel ajal jõus olnud riigihangete seaduse § 4 lg 3 punktile 2

Radaripositsioonide rajamine

Ameti suurimaks hankeks 2001. aastal oli radarimastide projekteerimise ja ehitamise hange. Tarnija valiti väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse tulemusena. Hankemenetluse valikut põhjendati Riigihangete Ametile ja Riigikontrollile viitega riigihangete seaduse § 57 lg 1 punktile 1 – riigihanke kiire tegemine olnud vajalik riigikaitselistel kaalutlustel[13]. Viidati varem (24.07.2001) siseministri poolt sõlmitud mereseireradarite hanke lepingus riigile võetud ajaliselt fikseeritud kohustustele radaripositsioonide väljaehitamisel. Siseminister oli hankemenetluse liigi valikut aktsepteerinud.

Pakkumise kutse dokumentide kohaselt pidanuks esimesed kaks radaripositsiooni valmis olema käesoleva aasta juulis, st juba pool aastat pärast lepingu sõlmimist, ja kõik positsioonid valmima 2003. aasta lõpuks. Seega oli tellijal tööde alustamisega kiire.

Hankekonkursil osales neli äriühingut, kellest üks loobus kvalifitseerimiseks jäänud aja vähesuse tõttu ja ühte ei kvalifitseeritud. Kvalifitseeritud pakkujad soovisid 25 miljonit krooni rohkem raha, kui amet esialgu oli arvestanud. Hanke maksumuseks fikseeriti lepingus 99,6 mln krooni.

Ei radarite ega ka radaripositsioonide hanke lepinguid sõlmides ei teadnud siseminister ega Piirivalveameti peadirektor, millal nende hangete rahastamine otsustatakse. Siseministeeriumile oli 2001. aastaks radaripositsioonide ehitamise hanke rahastamiseks riigieelarvest eraldatud 40 miljonit krooni, tegelikult andis ministeerium ameti käsutusse 27,7 miljonit krooni; radarite hanke jaoks polnud ministeeriumile üldse raha eraldatud. Radarite hanke lepingu sõlmis siseminister nii, et ministeeriumil oli aasta jooksul võimalik lepingust loobuda, ilma et sellega kaasneks rahalisi kohustusi Eesti riigile. Piirivalveameti peadirektori sõlmitud radaripositsioonide hanke leping ei sisalda sätteid lepingu finantseerimise ebaselgusest tulenevate riskide maandamiseks – riigil taganemisteed pole, leping rakendus allakirjutamisel. Neid hankeid rahastada otsustas Riigikogu alles käesoleva aasta teises kvartalis (riigi võlakirjade emiteerimisest saadavast rahast), kusjuures otsus käib selle aasta kohta, edasine on teadmata.

Mõlema lepingu sõlmimisel eirati riigieelarve seaduse § 29 lõikes 1 sätestatut – ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel on õigus võtta rahalisi kohustusi vaid siis, kui neile on riigieelarves või riigieelarve alusel ministri poolt kinnitatud eelarves selleks assigneeringud ette nähtud.

Piirivalveameti poolt kontrolliakti kohta esitatud selgituste kohaselt oli 2001. aasta lõpus, radaripositsioonide ehitamise lepingu sõlmimisel nii positsioonide ehituse kui ka radarite hanke rahastamine Rahandusministeeriumil ja valitsusel sisuliselt otsustatud ja Riigikogu vastuseisu ei osatud arvata. Kui radarite ostu leping oleks esimese sissemaksega jõustatud, pidanuks kohe alustama radaripositsioonide ehitamisega – positsioonid peavad olema radarite tarnimise ajaks valmis. Riigikontroll ei vaidlusta esitatud selgitusi, kuid ei loobu kontrolliaktis fikseeritud seisukohast, et lepingu sõlmimisega ei arvestatud riigieelarve seaduses sätestatud piirangut.

Riigikontrolli arvates ei olnud amet sunnitud hanget korraldama kiireloomulisena. Radarite hanke lepingus sisalduv säte, et leping rakendub pärast esimese sissemakse tegemist, jättis ametile (ministeeriumiga kokku leppides) võimaluse korraldada avatud pakkumismenetlus. See võinuks ametile anda enam kui kaks pakkumist ning võimaluse sõlmida leping riigile soodsamail tingimustel.

Radarite hanke rahastamise otsustamise viibimise tõttu valmivad esimesed radaripositsioonid ligikaudu pool aastat enne radarite monteerimist, mis tähendab, et Piirivalveamet peab korraldama positsioonide valve. Samuti võib tekkida lisaprobleeme ahelas Piirivalveamet – radaripositsioonide ehitaja – radarite tarnija, monteerija ja häälestaja.

---

[13] Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust võib kasutada siis, kui riigihanke kiire teostamine on vajalik ettenägematute sündmuste tõttu: et päästa inimese elu ja tervist või olulises väärtuses vara, ennetada inimese elu ja tervise või olulises väärtuses vara kahjustamist, tõkestada keskkonnakahjustuse levikut, lähtuda kiireloomulistest riigikaitselistest vajadustest.

Piirivalvekooli juurdeehitus

Piirivalveameti maksumuselt teiseks hankeks 2001. aastal oli piirivalvekooli juurdeehituse projekteerimis-ehitustöövõtu hange. Selle hanke puhul peab Riigikontroll vajalikuks märkida kolme eksimust.

Riigihangete seaduse § 38 lõike 3 kohaselt võib ostja nõuda pakkujalt tagatist kuni ühe protsendi ulatuses riigihanke eeldatavast maksumusest ostja hinnangul. Majandusministri 03.04.2001. a määruse nr 40 "Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja" kohaselt koostab ostja enne riigihanke pakkumismenetluse algust riigihanke eeldatava maksumuse arvutuse, mille üheks eesmärgiks on määrata riigihanke pakkumise tagatise suurus. Piirivalvekooli juurdeehituse pakkumise kutse dokumentides nõudis amet pakkujailt tagatist ühe protsendi ulatuses pakkuja soovitavast hanke maksumusest. Sisuliselt nõudis amet ostjalt, et ta avalikustaks juba pakkumiste hindamise esimeses voorus oma hinnasoovi – see aga on vastuolus riigihangete seadusega. Samas ei mõjutanud sellise nõude esitamine tõenäoliselt hankekonkursi tulemust, kuna pakkumiste võrdlemise ainukeseks kriteeriumiks oli hanke hind.

Pakkujatele antud selgitustes esitas amet kooli köögiseadmete spetsifikatsiooni selliselt, et see suunas pakkujad köögiseadmeid hankima ühelt konkreetselt äriühingult, kellelt nende ostmise kohustus ka ehitajaga sõlmitud hankelepingus fikseeriti. Ühe teise köögiseadmeid müüva äriühingu kaebuse tõttu oli amet sunnitud hankelepingut selles osas muutma, poolte kokkuleppel arvati köögitehnika soetamine hankelepingu koosseisust välja.

Piirivalveamet kuulutas piirivalvekooli juurdeehituse hankekonkursi välja ja sõlmis Siseministeeriumi nõusolekul hankelepingu summas 25 miljonit krooni, teades, et talle ei ole kavandatud eraldada kogu raha hanke eest tasumiseks. Sellega ignoreeris ta riigieelarve seaduse § 29 lõikes 1 sätestatut. Lepinguga seadis Siseministeerium Vabariigi Valitsuse sundolukorda – valitsus pidi lepingu rahastamiseks raha leidma ning otsustas, et juurdeehitust tuleb finantseerida liisinguga.

Seadmete tagavaraosade ja hooldusteenuse ostmine

Piirivalveamet on väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust kasutades sõlminud mitmeid lepinguid seadmete hoolduse, tagavaraosade ja täiendava tarkvara ostmiseks isikuilt, kellelt on neid varemgi ostnud. Läbirääkimisi on peetud ühe pakkujaga, kuna soovitavat kaupa või teenust on võimalik osta ainult sellelt isikult (vastavalt riigihangete seaduse § 57 lg 1 punktile 2).

Riigikontrolli arvates tuleks spetsiifilist hooldust ning tagavaraosi vajavate seadmete või tarkvara ostmisel hange korraldada nii, et tarnijailt nõutakse seadmete pakkumist koos teenindamisega ning tagavaraosade jm tarnimisega ning et pakkumiste hindamisel võetakse arvesse seadmete hooldekulud ja tarvikute maksumus.

Piirivalveamet pidas seda põhjendatuks, küll aga märkis, et sellega võetaks rahalisi kohustusi järgnevateks eelarveaastateks, mis on vastuolus riigieelarve seadusega. Riigikontroll näeb lahendusena võimalust sõlmida neil juhtudel riigihangete seaduse §-s 13 ette nähtud raamleping.

Riigihankemenetluse korraldamata jätmine

Piirivalveamet ostis 2001. aastal mõningaid kaupu (nt tahmakassette) mahus, mille puhul pidanuks tulenevalt riigihangete seadusest korraldama riigihankemenetluse. Hanke korraldamata jätmist selgitati puudustega ameti töökorralduses, eelkõige asjaoluga, et hangete aastaplaan ei hõlmanud kõiki vajalikke hankeid. Ameti kinnituse kohaselt välistavat tema tegevuse praegune korraldus analoogsete vigade kordumise.

Järeldus

Piirivalveameti hanketöös oli 2001. aastal olulisi puudusi. Mõned neist on osaliselt seletatavad ebaselgusega kavandatud hangete rahastamise korraldamises, kuid paljud siiski tingitud ka ametnike vigadest ja lohakusest.

Amet on rakendanud sel aastal abinõusid märgitud puuduste vältimiseks, tema hanketegevus on Siseministeeriumi erilise tähelepanu all.

2.3. Politseiameti hanked

Politseiamet korraldas 2001. aastal pärast uue riigihangete seaduse jõustumist 26 hanget kogumaksumusega 33,8 mln krooni. 26-st hankest vaid üks korraldati avatud pakkumismenetlusega, kõik ülejäänud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega.

Audiitorid vaatasid läbi avatud pakkumismenetlusega korraldatud hanke ja 11 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse dokumentatsiooni. Kõigi viimatinimetatute puhul jäi hanke maksumus alla poole miljoni krooni.

Vaadeldud riigihangetest enamiku korralduse suhtes audiitoritel olulisi märkusi ei olnud. Konstateeriti, et juhtudel, kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlustes peetakse läbirääkimisi vaid ühe pakkujaga, ei ole vormistatud pakkumise kutse dokumente ja läbirääkimiste pidamise korda (mis on nõutavad vastavalt riigihangete seaduse §-le 24 ja § 51 lõikele 3). Vajalikku infot läbirääkimiste partneritega vahetatakse telefoni, elektronposti või faksi teel.

Info, mis esitati riigihangete registrile väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse tulemusel sõlmitud lepingute kohta, oli kohati ebatäpne ja mitte alati polnud see esitatud õigeaegselt (ühel juhul teatati hankemenetluse alustamisest alles pärast lepingu sõlmimist).

Riigihankemenetluse korraldamata jätmine

Riigihangete seaduse järgi peaks ostja juhul, kui ta midagi pidevalt ostab, määrama ostetavate kaupade või teenuste eeldatava aastase kogumaksumuse, et selle järgi otsustada, kas hange tuleb korraldada riigihangete seaduse kohaselt. Kui seda ei tehta, võib aasta lõpul selguda, et ostetu kogumaksumus on ületanud riigihangete seaduses sätestatud piirmäära ja seega on ostja eiranud seadust. Politseiametis tuvastasid audiitorid viiel juhul selliseid hankeid – enamikus natuke üle 100 000-kroonise aastamaksumusega: printerikassettide täitmised, kütteõli ja autode liikluskindlustuse ostmised, autode remont, politseivormide suur- ja väiketärnide ning mütsimärkide ostmised.

Autode liikluskindlustust on ostetud ühelt kindlustajalt, kelle tavakorras pakutav teenus on Tallinnas teiste pakkujate omast odavam. Kas selle kindlustaja teenused osutuksid soodsaimaiks ka juhul, kui kindlustuse pakkuja valitaks hankekonkursi teel, selguks siis, kui konkurss korraldataks. Kuigi rahandusministri 08.05.2001. a määruse nr 44 kohaselt ei pea Politseiamet oma autosid kindlustama, on peadirektor oma 20.09.2001. a käskkirjaga nr 163 kohustanud kõigi sõiduautode puhul sõlmima kohustusliku liikluskindlustuse lepingu. Riigikontrolli arvates peaksid sellised otsused tuginema konkreetsetele majanduslikele arvestustele – autode kindlustamine on põhjendatud vaid juhul, kui see on riigile soodsam kui kindlustamata jätmine. Selliseid arvestusi audiitoritele ei esitatud.

Dokumentidest nähtub, et politseivormide suur- ja väiketärne ostab amet äriühingult, kes neid mitmest teisest valmistajast odavamalt pakub, ning saab seda ameti töötajate selgituste kohaselt teha seetõttu, et on ameti varasemate tellimuste täitmiseks (neid tellimusi pole ta saanud riigihankekonkursi tulemusel) endale vajalikud matriitsid valmistada lasknud. Tärnide ligikaudset vajadust on võimalik aastate kaupa prognoosida. Riigikontroll pole veendunud, et nende valmistaja valimisel riigihankemenetluse teel ei saaks amet soodsamaid pakkumisi.

Politseiamet ostis 2001. aastal ühelt müüjalt kahe üheaegselt sõlmitud lepingu alusel sinist ja valget kangast. Lepingu objektid erinesid vaid värvi poolest. Mõlema hanke maksumus jäi allapoole riigihanke piirmäära, ent ühe hankena vormistades oleks hanke maksumus olnud piirmäärast kõrgem. Riigikontroll leiab, et kanga ostmine ühelt müüjalt kahe lepingu alusel ei olnud põhjendatud ning antud juhul tulnuks korraldada riigihange.

Järeldus

Politseiamet on kasutanud valdavalt väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust, kuigi oleks olnud võimalik kasutada rohkem avatud pakkumismenetlust. Mitmel juhul on jäänud riigihanked läbi viimata.

2.4. Päästeameti hanked

Päästeamet korraldas 2001. aastal pärast uue riigihangete seaduse jõustumist 12 hanget kogumaksumusega 4,1 miljonit krooni. 12 hankest 5 korraldati avatud pakkumismenetlusega ja 7 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega.

Audiitorid vaatasid läbi kõigi avatud pakkumismenetlusega korraldatud hangete ja 2 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse dokumentatsiooni.

Mitmel juhul olid pakkumise kutse dokumendid, pakkumiste avamise ja hindamise protokollid nõuetekohaselt vormistamata, väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluste puhul polnud pakkumise kutse dokumente mõnikord koostatudki.

Dokumentide olemasolu ja võimalus nende abil hankemenetluse käigust ülevaadet saada varieerusid suurel määral. Nii oli multimeediaseadmete hankimiseks korraldatud avatud pakkumismenetluse dokumentidest võimalik tutvuda üksnes hankelepinguga, samas oli tulekustutus- ja päästetööde eriautode ostmiseks korraldatud riigihange dokumenteeritud hästi jälgitavalt ja dokumendid ka säilitatud.

Ühel juhul oli pakkumised avatud mitu päeva varem pakkumise kutse dokumentides märgitud tähtajast, ja audiitoritele esitatud dokumentidest ei nähtu, et pakkujatele oleks saadetud selle kohta koostatud protokolli ärakirja (protokolli saatmist pakkujatele nõuab riigihangete seaduse § 42 lõige 4, ja antud juhul on selle protokolli sisu, sh rekvisiidid, oluline)[14].

Mitmel juhul oli riigihangete registrile vastutava isikuna teatatud ametnik, kes hanke korraldamisega sisuliselt tegeles, mitte aga ametnik, kelle peadirektor oli hanke eest vastutavaks määranud.

Riigihangete seaduse § 52 lõike 2 kohaselt peab hankeleping olema sõlmitud pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises sisalduvatel tingimustel. Ühel juhul – printerite ostmisel – oli Päästeamet selle nõude vastu eksinud. Pakkumine oli edukaks tunnistatud vaid seetõttu, et pakkuja oli lubanud suhteliselt odavamaid printeri kulumaterjale, kuid hankelepingus nendega seonduvat ei käsitletud. Päästeameti kinnituse kohaselt on tarnija materjale seni siiski pakkumises lubatud hinnaga müünud.

Järeldus

Päästeamet eiras mitmete riigihangete korraldamisel 2001. aastal riigihangete seaduses sätestatud reegleid.

---

[14] Kui sellest oleks informeeritud Riigihangete Ametit, pidanuks amet tulenevalt seadusest pakkumismenetluse tühistama, ning ameti vastavasisulise otsuse puhul olnuks tühine ka hankeleping.

2.5. Ettepanekud

Ettepanekud siseministrile

- Luua kontrollisüsteem, et hankelepinguid ei sõlmitaks ilma rahalise katteta.

- Analüüsida väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamise praktikat valitsemisala asutustes ja vajaduse korral töötada selles osas välja ministeeriumipoolsed täiendavad juhised.

- Anda valitsemisala asutustele juhis, et juhul kui riigihanke objektiks on seadmed, mille hooldust ja täiendamist tagavaraosadega jms on edaspidi võimalik tellida ainult seadmete müüjalt, siis tuleb hange korraldada nii, et tarnijailt nõutakse seadmete pakkumist koos teenindamisega ning tagavaraosade jm tarnimisega ning et pakkumiste hindamisel võetakse arvesse seadmete hooldekulud ja tarvikute maksumus.

Ettepanek Politseiameti peadirektorile

- Otsustada Politseiameti autode kindlustamise vajadus vastavasisuliste arvestuste alusel ning kui nende kohaselt on autode kindlustamine riigile soodsam kui nende kindlustamata jätmine, korraldada kindlustusandja valikuks riigihankemenetlus.

Ettepanek Riigihangete Ameti peadirektorile

- Hinnata väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamise teadet saades põhjenduste asjakohasust ja ostja otsuse põhjendamatuse korral teha ettepanek teine menetlus valida. Riigihangete üle riikliku järelevalve teostamise käigus hinnata väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluste rakendamise põhjendatust; vajaduse korral esitada majandusministri kaudu ettepanekuid selle menetluse rakendamise kohta riigihangete seaduses sätestatu muutmiseks.

3. Auditeeritute seisukohad kontrolliaktis sisalduvate järelduste suhtes

Siseministeeriumi vastuses kontrolliaktile ei vaidlustatud kontrolliaktis sisalduvaid järeldusi, kuid märgiti, et ministeeriumi võimalused valitsemisala asutuste hanketegevuse suunamise, koordineerimise ja kontrollimise tõhustamiseks on komplitseeritud, tingituna ministeeriumi koosseisu piiratusest.

Vastuses nõustuti kontrolliaktis sisalduva seisukohaga, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamise kohta riigihangete seaduses sätestatut tuleks täpsustada, ning et täpsustada tuleks ka vastutava isiku õigusi ja kohustusi.

Piirivalveameti peadirektor teatas, et riigihangetega seotud toimingute täiendavaks reguleerimiseks kinnitas ta riigihangete tegemise juhendi piirivalveasutustele ja Piirivalveameti osakondadele koos lisadega näidisdokumentidest riigihangete planeerimise ja korraldamise kohta.

Peadirektor ei ole nõus audiitorite seisukohaga, et amet ei oleks pidanud sõlmima radaripositsioonide ehitamise lepingut enne, kui temale selle lepinguga riigile võetavate kohustuste rahastamiseks raha on eraldatud. Ta ei nõustunud ka audiitorite arvamusega, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamine radaripositsioonide ehitaja valikuks polnud möödapääsmatu.

Politseiameti peadirektor nõustus kontrolliaktis sisalduvate järeldustega ning teatas, et nendega arvestatakse ameti tegevuse korraldamisel.

Päästeameti peadirektor ei vaidlustanud kontrolliaktis sisalduvaid järeldusi. Ta esitas aktis fikseeritu kohta täiendavaid selgitusi, ning teatas, et kinnitab eraldi juhendi hangete korraldamiseks.

4. Riigikontrolli arvamus auditeeritute selgituste kohta

Auditeeritud asutuste juhid suhtusid Riigikontrolli järeldustesse ja ettepanekutesse konstruktiivselt ja on rakendanud rea abinõusid auditi käigus tuvastatud puuduste edasiseks vältimiseks. Nende seisukohad riigihangete seaduse mitmete sätete muutmise või täiendamise osas ühtivad Riigikontrolli omadega.

Riigikontroll aktsepteerib Piirivalveameti antud selgitusi radaripositsioonide hanke korraldamise komplitseerituse osas, kuid ei pea vajalikuks muuta kontrolliaktis sisalduvat järeldust, et selle hanke puhul polnud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamine vältimatu ning et amet ei oleks tohtinud lepingut sõlmides võtta riigile aastaiks 2002–2003 konkreetseid rahalisi kohustusi, kuna lepinguga fikseeritud mahus finantseerimine polnud lepingu sõlmimise ajal lõplikult otsustatud.

Jüri Kõrge

Peakontrolör