Riigihangete korraldus Keskkonnaministeeriumis

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/110
29.08.2003

Riigihangete korraldus Keskkonnaministeeriumis

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris valikuliselt hanketoiminguid, mida Keskkonnaministeerium oli korraldanud alates riigihangete seaduse jõustumisest 1. aprillil 2001 kuni 2002. aasta kolmanda kvartali lõpuni.

Auditi eesmärgiks oli hinnata nende abinõude tõhusust, mida ministeerium on rakendanud keskkonnaspetsiifiliste hangetega seotud riskide maandamiseks, ning vajaduse korral anda omapoolseid soovitusi.

Vahetult enda korraldatavate riigihangete arvu poolest oli Keskkonnaministeerium 2002. aastal ministeeriumide seas esimene. Enamat kui kolme viiendikku 121 hankest võib käsitleda keskkonnaspetsiifilistena, st hangetena, mis korraldati keskkonna seisundi hindamisega seotud tööde ja eelkõige teenuste ostmiseks. Teenuste hanked on suhteliselt keerukad, kuna teenus on alati seotud konkreetse tarbijaga, see kujundatakse konkreetse ostja soove arvestades ning seetõttu on tema turuhinda keerukas prognoosida. Ka on kõrvalseisjal suhteliselt raske hinnata osutatud teenuse kvaliteeti.

Olulisemad järeldused

- Auditeeritud perioodil ja ka auditi ajal Keskkonnaministeeriumis kehtinud juhendid ministeeriumi ametnike riigihangetealase töö korraldamiseks jätsid mitmed olulised toimingud reguleerimata või need olid sätestatud nii, et ametnike õigused, eelkõige aga kohustused ja vastutus olid selgelt määratlemata.

- Auditeeritud valimis polnud hankeid, mille objektiks olnuks keskkonnahoiu või keskkonnakorraldusega selget seost mitteomavad teenused. Kuid mitmel juhul polnud rahakulutused Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud. Riigihangete kattevarjus oli rahaliselt toetatud keskkonnakorralduses tegevaid riigi äriühinguid.

- Audit ei tuvastanud võimalike pakkujate tõrjumist. Küll aga märgiti mitmel juhul vigu pakkumismenetluse liigi valikul, eelkõige väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise põhjendamisel.

- Mitme hanke puhul tõstatus küsimus riigi äriühingute eelistamisest.

- Keskkonnaministeerium pole alati silmas pidanud seadusest tulenevat nõuet lähtuda oma tegevusi (hanketoiminguid) korraldades üldarusaadavatest kriteeriumidest ja hoiduda loomast niisugust näilikku olukorda, mis võib seada kahtluse alla ametnike erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

- Keskkonnaministeeriumi korraldatud hankeid oli suurel arvul ja täies mahus või osaliselt finantseeritud sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus (kelle asutajaõigusi täidab Rahandusministeerium, kuid kelle nõukogu esimeheks on keskkonnaminister) rahast. Selliste hangete puhul hägustub nii sihtasutuse kui ka ministeeriumi vastutus.

Olulisemad ettepanekud keskkonnaministrile

- Vaadata uuesti läbi ministeeriumisisene hangete korraldamise juhend ning seda täpsustada ja täiendada, sätestamaks:

    - hankekorraldaja ülesanded ja vastutus ning tema suhted hankekomisjoniga;

    - kohustus iga hanke algatamisel vormistada hanke ja hankemenetluse valiku põhjendused, seda ka siis, kui on tegemist hanke riigipoolse kaasfinantseerimisega või kui on kavandatud kasutada avatud hankemenetlust;

- eksperthinnangute tellimine hanke valdkonda hästi tundvatelt spetsialistidelt hanke-tingimuste paremaks formuleerimiseks ja osutatud teenuste kvaliteedi hindamiseks;

- nõue, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamisel tuleb juhul, kui teadaolevalt on asja, töö või teenuse võimalikke pakkujaid rohkem kui üks, küsida pakkumisi rohkem kui ühelt isikult, soovitatavalt vähemalt kolmelt;

- nõue esitada hankearuande koosseisus teenuse saanud isikute kinnitus, et neile on teenust osutatud, ning nende arvamus teenuse kvaliteedi kohta (juhul kui hanke objektiks on tasuta teenuse osutamine kolmandatele isikutele);

- aktide koostamine hankelepingute täitmise kohta ja hankelepingutes hankija suhtes sätestatud sanktsioonide rakendamine.

- Koostöös rahandusministriga võtta seisukoht, kas senine praktika rahastada ministeeriumi keskkonnaspetsiifilisi hankeid osaliselt sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu on sisuliselt õige ja kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega.

***

Keskkonnaminister Villu Reiljan teatas Riigikontrollile, et aktsepteerib ministeeriumisisese hangete korraldamise juhendi täiendamise ja täpsustamise ettepanekuid ning et neid on uue juhendi projektis arvestatud. Ministeeriumi hangete Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu rahastamise osas on kavas teha otsus veel sel aastal.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Ülevaade Keskkonnaministeeriumi hangetealasest tegevusest **5**

Auditi korraldus **6**

1. HANGETEALASE TEGEVUSE KORRALDUS KESKKONNAMINISTEERIUMIS **8**

2. HANGETE PÕHJENDATUS **9**

3. PAKKUMISMENETLUSE LIIGI VALIK **12**

4. HANKE TINGIMUSED **15**

5. HANKELEPINGU SÕLMIMINE **16**

6. HANKELEPINGUTE MUUTMINE **18**

7. HANGETE RAHASTAMINE **19**

8. SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE HANKIJA SUHTES **20**

9. HANKE KOHTA AVALIKUSTATAVAD ANDMED **22**

10. HANKE KORRALDAJAD RIIGI HUVIDE ESINDAJANA **23**

KESKKONNAMINISTRI VASTUS **23**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan. Auditeeriti toiminguid (valikuliselt) alates riigihangete seaduse jõustumisest 1. aprillil 2001 kuni 2002. aasta kolmanda kvartali lõpuni. Audit viidi läbi 2003. aasta jaanuaris-aprillis.

Auditi eesmärgiks oli hinnata nende abinõude tõhusust, mida Keskkonnaministeerium on rakendanud keskkonnaspetsiifiliste hangetega seotud riskide maandamiseks, ning vajaduse korral anda soovitusi.

Riigiasutuste hangetealase tegevuse hindamine on üks Riigikontrolli prioriteetseid töösuundi. Keskkonnaministeeriumi valimine auditi objektiks ja keskendumine seejuures keskkonnaspetsiifilistele hangetele ei olnud tingitud Riigikontrolli arvamusest, et selles ministeeriumis võiks esineda tavalisest rohkem või olulisemaid puudusi, vaid asjaolust, et Keskkonnaministeerium korraldab suhteliselt palju riigihankeid ning paljusid keskkonnaspetsiifiliste hangete (konsultatsioonid, teenused, ka tööd) toiminguid on keerukas korraldada ja hinnata.

Auditeeritavaiks olid Keskkonnaministeerium ja tema struktuuriüksusteks olevad maakondlikud keskkonnateenistused.

Ülevaade Keskkonnaministeeriumi hangetealasest tegevusest

Mõisted

Avatud pakkumismenetlus – pakkumismenetlus, mille puhul ostja sätestab pakkujatele esitatavad tingimused ning kõik nendele tingimustele vastavad isikud võivad ja saavad pakkumismenetlusest osa võtta (audiitori märkus – riigihangete seadus ei sisalda avatud pakkumismenetluse definitsiooni). Riigihangete seadus sätestab, et ostja peab kasutama avatud pakkumismenetlust, teisi pakkumis-menetlusi (kokku on pakkumismenetluste liike neli) võib kasutada vaid seaduses sätestatud juhtudel.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus – üks riigihangete seaduses sätestatud 4-st pakkumismenetlusest, mida võib rakendada riigihangete seaduse § 57 lõikes 1 loetletud 13 juhul. Ostja võib pidada läbirääkimisi nii mitme pakkujaga (ka ainult ühega) ja sellisel määral, nagu ta ise otstarbekaks peab. Protseduurireeglid on üsna lihtsad ja hankemenetluse võib korraldada kiiresti.

Edukas pakkumine on vastavaks tunnistatud pakkumiste hulgast pakkumise kutse dokumentides esitatud hindamiskriteeriumide suhtes kõige soodsam pakkumine. Pakkumise kõige soodsamaks hindamine peab olema objektiivselt põhjendatav.

Riigihangete arv ja korraldajad

Järgnev tabel kirjeldab Keskkonnaministeeriumi poolt 2002. aastal korraldatud riigihangete jaotust sisu ja rakendatud pakkumismenetluse järgi.

		Osatähtsus (%)	Pakkumismenetlus	
			Avatud	VT[1]
Kokku riigihankeid	**121**		**68**	**53**
Sealhulgas:				
Uuringud	29	24	10	19
Teadus-ja arendustööd	19	16	6	13
Tark-ja riistvara	9	7	8	1
Sõidukite ja nende osade ostmine	8	7	7	1
Keskkonnateenused	12	10	8	4
Ehitus-ja renoveerimistööd	8	7	7	1
Turvateenused	3	2	3	-
Mitmesugused seadmed	4	3	2	2
Ohtlike jäätmete käitlemine	6	5	3	3

Allikas: algandmed riigihangete registri elektroonilisest andmebaasist

[1] Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus

Vahetult ministeeriumi korraldatavate riigihangete arvu poolest oli Keskkonnaministeerium 2002. aastal ministeeriumide seas esimene. Põhiliselt (audiitorite hinnangul rohkem kui 3/5 puhul) oli tegu keskkonnaspetsiifiliste hangetega, mis olid korraldatud keskkonna seisundi seire ja hindamisega seotud tööde ja teenuste ostmiseks.

Hangete kavandamise ja rahastamise alused

Keskkonnaministri kehtestatud korra[2] kohaselt tuleb ministeeriumis iga aasta algul koostada aasta jooksul korraldatavate hangete ajakava, mis sisaldab ka hangete eeldatavat maksumust. Ajakava kinnitab ministeeriumi kantsler. Riigieelarvest tehtavad kulutused tuleb kavandada nädalate kaupa[3].

Enamikku keskkonnaspetsiifilisi hankeid, ka Keskkonnaministeeriumi korraldatavaid, finantseerib Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi ka *KIK*) nõukogu poolt üheks aastaks kinnitatavate kavade alusel[4].

Lisaks keskuse rahale (millest enamik – 2003. aastal 315,7 miljonit krooni – pärineb riigieelarvest) finantseeritakse projekte osaliselt ka projektidest kasu saavate omavalitsuste ja äriühingute rahast, samuti ka riigieelarve, välislaenude ja välisabi rahast.

Keskuses koostatavad programmid peaksid tuginema Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või keskkonnaministri kinnitatud pikemaajalistel tegevus- või arenduskavadel, strateegiatel või programmidel, või neist tulenema. Käesoleva auditi raames seda seost ei analüüsitud.

Osa Keskkonnaministeeriumi hankeid rahastatakse täies ulatuses ministeeriumile riigieelarvest eraldatavast rahast (kuni käesoleva aastani eelkõige artikkel 44 "Riigi poolt ostetavad tööd ja teenused", praegu artikkel 212.02 "Uurimis- ja arendustööde ostukulud" – 2003. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja kohaselt kavandati selleks eraldada 46,3 miljonit krooni).

Keskkonnaministeeriumi hangetealase tegevuse auditeerimine

Ministeeriumi hangetealast tegevust on Riigikontroll hinnanud igal aastal finantsauditi raames. 2001. aasta kohta antud hinnangus märkis Riigikontroll mitmeid riigihangete seaduse nõuete rikkumisi.

Riigihangete Amet polnud auditeeritud perioodil Keskkonnaministeeriumi hangetealast tegevust auditeerinud, küll aga oli ta lahendanud mitmeid hankemenetluste suhtes esitatud vaidlustusi, millest 5 hindas amet põhjendatuks.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond pole ministeeriumi hangetealast tegevust auditeerinud (v.a ISPA projektide osa).

Keskkonnaministeeriumi siseauditi teenistus oli hinnanud mitmeid ministeeriumi toiminguid auditeeritud perioodil, mis kaudselt seondusid Riigikontrolli kavandatud auditiga ja millega tutvumine aitas Riigikontrollil oma auditit kavandada, kuid otseselt hangete korraldust polnud auditeeritud.

Auditi korraldus

Auditi küsimused

Olulisimad küsimused, millele auditiga sooviti vastust saada, olid järgmised:

- Kas Keskkonnaministeeriumi tegevus riigihangete korraldamisel on ratsionaalne ning arvestab õigesti riigi vajadusi ja võimalusi ning tööde-teenuste turu võimalusi?

---

[2] Kinnitatud keskkonnaministri 03.10.2002. a käskkirjaga nr 758

[3] Keskkonnaministri 04.05.2001. a käskkirjaga nr 304 kinnitatud Keskkonnaministeeriumi eelarvestamise juhend, punkt 15

[4] Keskus koostab aasta jooksul rahuldatavate rahataotluste nimekirja. Raha taotletakse keskuselt konkreetsete projektide rahastamiseks; projektid on grupeeritud sihtotstarbe järgi gruppidesse, mida keskus nimetab programmideks (käesoleval aastal finantseerib keskus 11 programmi).

- Kas Keskkonnaministeeriumi tegevus riigihangete korraldamisel on ministeeriumi-siseselt piisavalt reguleeritud, kas selles tegevuses osalevate ametnike kohustused, vastutus ja õigused on piisavalt ja selgelt fikseeritud, kas sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt?
- Kas riigihangete korraldamisel järgitakse riigihangete seaduses sätestatud reegleid?
- Kas hankelepingud on sõlmitud tingimustel, mis olid kirjas edukaks tunnistatud pakkumistes?

Loetletud küsimused tulenevad riigihangetega seonduvatest riskidest, mis esinevad kõigi riigihangete korraldamisel. Riskide loetelu on aruande lisas. Auditi aruandes on tähelepanekud, järeldused ja ettepanekud grupeeritud auditeeritud riskide kaupa.

Auditeeritud valim

Küsimustele vastuste saamiseks analüüsiti 32 aastatel 2001–2002 korraldatud riigihanke toiminguid. Hangete loetelu on aruande lisas[5].

Riigihangete registri andmebaasile tuginedes võeti valimisse sellised riigihanked, mille põhjendatuse ja korralduse suhtes audiitoritel auditi ettevalmistusperioodil kõige enam küsimusi tekkis. Tulenevalt asjaolust, et Riigikontroll on oma huviorbiidis hoidnud jäätmekäitlusega seotud küsimusi, lülitati valimisse suhteliselt palju selle valdkonnaga seotud hankeid.

Valimi koostamise põhimõtteid ja valimi koosseisu selgitati ministeeriumiametnikele enne auditi alustamist. Valimi suurus ja asjaolu, et valimit ei koostatud juhuvaliku teel, ei võimalda Riigikontrollil teha adekvaatseid üldistusi kõigi ministeeriumi korraldatavate hangete suhtes. Kuid valimi koostamise põhimõtted ja valimi suurus ei välista Riigikontrolli võimalust juhtida auditileidude alusel ministeeriumi tähelepanu puudustele ja anda soovitusi hangetealase tegevuse paremaks korraldamiseks.

Põhilised audititoimingud

Auditi läbiviimisel lähtuti INTOSAI[6] auditistandarditest ja Riigikontrolli juhistest.

Audiitorid tuginesid Keskkonnaministeeriumist saadud dokumentidele ning nende kohta antud selgitustele.

Hangete põhjendatust hinnati hangete korraldamist selgitavate dokumentide ja hangitu tegeliku kasutamise kohta antud selgituste põhjal.

Hankemenetluse valiku põhjendatust hinnati seda selgitavate dokumentide ja spetsialistide selgituste alusel. Tutvuti ka Riigihangete Ametile esitatud vaidlustustega ja nende suhtes tehtud otsustega.

Hinnates hankekorralduse vastavust kehtestatud nõuetele, võrdles auditirühm toimunut seaduses ja keskkonnaministri kehtestatud juhendis sätestatuga.

Hangitu vastavust hankelepingus fikseeritule hinnati hanke toimumist kinnitavaid dokumente ja hankelepinguid võrreldes ning vajadusel hangitu ja selle kasutamise kohta täiendavaid andmeid kogudes.

Auditeerisid vanemaudiitor Olav Lüüs (auditijuhi ülesannetes) ning audiitorid Raivo Hurt ja Maret Põldaas.

Auditiaruande eelnõu anti keskkonnaministrile arvamuse avaldamiseks juuni algul.

---

[5] Esialgse valimi 22-le hankele lisandus auditi käigus 4 hanget vajaduse tõttu selgitada, milliseid meetmeid on ministeerium rakendanud nende juures esinenud vigade vältimiseks edaspidi (hanked, mis Riigihangete Amet oli tühistanud või mille korralduse kohta oli ajakirjanduses audiitorite arvates põhjendatult kriitikat tehtud). 6 hanget lisandus vajaduse tõttu saada täiendavat infot esialgses valimis olnud hangetega seonduvate asjaolude kohta.

[6] Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

1. Hangetealase tegevuse korraldus Keskkonnaministeeriumis

Riigikontroll eeldab, et igas riigiasutuses on hangete korraldamisega seotud toimingud piisavalt, arusaadavalt ja avalikult reguleeritud ning kehtestatud juhistest selgub, kes mida mis ajaks tegema peab, kes mida otsustab ja kes mille eest vastutab.

Keskkonnaministeeriumi hangetealast tegevust reguleerib riigihangete seadus ja keskkonnaministri juhend riigihangete planeerimiseks, teostamiseks ja järelevalveks Keskkonnaministeeriumis[7]. 08.11.2001–03.10.2002 reguleeris neid toiminguid (lisaks seadusele) ministeeriumi kantsleri kinnitatud juhend, enne seda ainult seadus.

Millal ning milliseid asju, töid ja teenuseid riigieelarvest ministeeriumile eraldatud raha eest osta, peavad otsustama kas ministeeriumi kantsler, asekantsler või osakonnajuhatajad, kes ministeeriumi eelarve täitmise korraldamisel täidavad eelarvejuhi ülesandeid[8]. Sõltumata hanke rahastamise allikast peavad selle korraldamiseks vajalikud dokumendid ette valmistama osakond, kes aastaplaanide tegemisel hanget on taotlenud (kui hanget rahastatakse riigieelarvest, siis osakond, kes vastutab eelarve selle osa täitmise korralduse eest, millest hanget rahastatakse). See osakond peab esitama ka ettepanekud hanke eest vastutava isiku – hankekorraldaja – ning hankekomisjoni koosseisu kohta.

Hanke korraldamise, hankekorraldaja ja hankekomisjoni koosseisu otsustab minister oma käskkirjaga, mille eelnõu valmistab ette haldusosakond. Enne allkirjastamist viseerivad selle nii hanget ette valmistanud kui ka teised asjassepuutuvad ametnikud ning vastava valdkonna asekantsler ja kantsler.

Auditeeritud perioodil kehtinud juhendi kohaselt võis pakkumise kutse dokumente koostada nii haldusosakond kui ka hankekorraldaja ning need tuli kooskõlastada hankekomisjoni liikmetega. Praegu kehtiva korra kohaselt peab pakkumise kutse dokumendid koostama haldusosakond koos hankekorraldajaga ning haldusosakond peab need kooskõlastama hanketaotluse esitanud struktuuriüksuse juhiga. Juhendist ei selgu, milline on hankekorraldaja osa ja vastutus selles protsessis.

Hankekomisjoni ülesandeks on avada esitatud pakkumised, hinnata neid ning teha ministrile ettepanek pakkujate kvalifitseerimiseks ja eduka pakkuja valikuks.

Riigihangete registrile peab hanke kohta nõutud info esitama haldusosakond, auditeeritud perioodil pidi seda tegema hankekorraldaja. Riigihanke aruande peab säilitama hankekorraldaja.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Riigikontrolli arvates ei sätesta ei auditeeritud perioodil kehtinud ega ka praegu kehtiv hangete korraldamise juhend selgelt hankekorraldaja ülesandeid ja vastutust ning tema suhteid hankekomisjoniga. Riigikontroll tegi keskkonnaministrile ettepaneku need küsimused täpselt reguleerida.

[7] Kinnitatud keskkonnaministri 03.10.2002. a käskkirjaga nr 758
[8] Keskkonnaministri 04.05.2001. a käskkirjaga nr 304 kinnitatud Keskkonnaministeeriumi eelarvestamise juhend

2. Hangete põhjendatus

Riigikontrolli lähtekohad

Riigikontroll eeldab, et riigiasutused ostavad ainult selliseid asju ning tellivad ainult selliseid töid ja teenuseid, mis neile seatud ülesannete täitmiseks tõesti vajalikud on ning püüavad selliste tehingute juures saavutada võimalikult paremat hinna-kvaliteedi suhet. Hanget algatades peab olema hoolikalt põhjendatud nii hanke objekt, maht kui ka ajastatus. Riigikontroll peab lubamatuks riigihangete varjus riigiabi andmist äriühingutele.

Pole õige korraldada riigihankemenetlus vaid selleks, et tagantjärgi luua seaduslik taust riigiasutuste juba varem tehtud ja ellu viidud otsustele hankija valiku, hanke maksumuse ja rahastamise suhtes.

Õigusaktid ja juhised

Riigivaraseadus nõuab riigiasutustelt, et riigi varaga tehinguid sooritades peavad nad juhinduma põhimõttest suurendada kasu, mis riik neist tehinguist võib saada. Riigihangete seadus sätestab, et riigihangete korraldamisel tuleb riigi vahendeid kasutada säästlikult ja ratsionaalselt[9].

Ministeeriumis kehtinud ja kehtiv juhend ei nõua algatatava riigihanke sisulist põhjendamist. Hanke algatamist käsitleva ministri käskkirja eelnõu tuleb kooskõlastada ministeeriumi pädevate ametnikega, sh valdkonna asekantsleriga ja kantsleriga.

KIK-ilt hanke jaoks raha taotlemiseks tuleb keskusele esitada põhjalik selgitus hanke vajalikkuse ja olulisuse kohta, rahataotlusi hindavad keskuse moodustatud töörühmad.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Valimis olnud 10-st riigieelarvest rahastatud hankest oli 3 puhul hanke sisuline põhjendus kirjalikult vormistatud või selgitatud seda pakkumise kutse dokumentide vastavates lisades. Valimis olnud 20-st ainult KIK-i rahastatud hankest oli kirjalikult põhjendatud 12. Ilmselt oli tegu taotluse-põhjendusega, mille ministeerium oli varem keskusele esitanud ja mille alusel keskus oli andnud nõusoleku hanget rahastada[10].

Põhjendamata hanked

"Lõuna-Eesti piirkondliku analüüsilabori kvaliteedisüsteemi viimine kooskõlla standardiga EN ISO/IEC 17025: 2000" ja *"Põhja-Eesti piirkondliku analüüsilabori kvaliteedisüsteemi viimine kooskõlla standardiga EN ISO/IEC 17025: 2000"*

Kõnealuste laborite näol oli tegu riigi äriühingutena tegutsenud osaühingutega Tartu Keskkonna-uuringud ja Eesti Keskkonnauuringute Keskus. 2001. aasta hankeid maksumusega vastavalt 308 000 krooni ja 350 000 krooni ei pea Riigikontroll põhjendatuks seetõttu, et äriühingud, kes nende hangete raames oma kvaliteedisüsteemid nõuetekohaseks tegid, pidanuks selle töö tegema oma raha eest.

Ministeeriumi töötajad nõustusid Riigikontrolliga, pidades vajalikuks märkida, et äriühingutele antud raha kasutati sihtotstarbeliselt ja mõlemad äriühingud said 2002. aastal akrediteerimistunnistused.

[9] Riigihangete seadus § 7
[10] Keskuses olnud dokumentatsiooni auditeerimisel ei analüüsitud.

"*Välisõhukvaliteedist avalikkuse teavitamine"*

Ministeerium sõlmis Viru väljakul Kunstiakadeemia hoone küljes oleva väliekraani omanikuga 2002. aasta veebruaris väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse tulemusel lepingu info edastamiseks Tallinna välisõhu kvaliteedi kohta 14 kuu jooksul summas 583 321 krooni[11]. Lepingu järgi pidi info ekraanile ilmuma kaks korda 10 minuti jooksul vähemalt 15-sekundiliste lõikudena. Ekraanil kuvati andmeid välisõhu kvaliteedi kohta Viru väljakul. On väheusutav, et asja vastu huvi tundev inimene läheb seda infot hankima tiheda liiklusega ristmikule. Samas on internetis, mida kasutab pidevalt ligi seitsmendik Tallinna leibkondadest[12], olemas märksa üksikasjalikum info kolme Tallinna piirkonna kohta. Käesolevaks aastaks samasisulist lepingut ministeerium ei sõlminud.

Ministeerium selgitas hanget viitega EL-i direktiivile ja Århusi konventsioonile, mis kohustavad riike võimaldama avalikkusele juurdepääsu keskkonnainfole. Riigikontroll märgib, et EL-i direktiiv ei olnud 2002. aastal Eestile kohustuslik ja pealegi ei sätesta ei see ega Århusi konventsioon, milliste meetoditega keskkonnainfo avalikkusele kättesaadavaks tuleb teha.

"Angerja asustamine" ja "Meriforelli asustamine"

2002. aasta sügisel korraldas ministeerium avatud pakkumismenetluse leidmaks angerja- ja meriforellimaimude asustajad. Pakkumiste esitamise tähtajaks määrati 2. oktoober ja hanke täitmise tähtajaks 1. detsember. Kalamaimud tuli vette lasta asustamiseks sobival ajal. Kalandusspetsialistide välja töötatud ja keskkonnaministri kinnitatud kalavarude taastootmise programmi järgi on ettekasvatatud angerjamaimudel selleks august ning meriforellimaimude puhul ei ole selleks hilissügis.

Ministeeriumi töötajate sõnul võib nende kalade maime pakkumise kutse dokumentides märgitud ajal siiski asustada ja seda olevat ennegi tehtud. Riigikontroll ei ole pädev otsustama sobiva aja üle, kuid arvab, et ministeerium peaks siiski lähtuma ministri kinnitatud dokumendist. Kui pole tegemist erandlike asjaoludega, võib kalamaimude asustamist optimaalsest erineval ajal käsitleda raha ebaperemeheliku kasutamisena[13].

Osaliselt põhjendamatud hanked

"Võrdluskatsete korraldamine Eesti laborite pädevuse hindamiseks"

Katsete korraldaja leidmiseks korraldas ministeerium 2001. ja 2002. aastal avatud hankemenetluse, mõlemal aastal esitas pakkumise vaid üks isik. 2001. aasta hanke maksumus oli 380 000 kr, 2002. aasta hanke maksumus 472 000 krooni. Võrdluskatsetes osalemine on laboritele kohustuslik, nende tulemustest sõltub labori akrediteeringu säilivus. Võrdluskatseid tuleb korraldada keskkonnaministri kehtestatud korra järgi, kuid minister polnud sellist korda kehtestanud.[14]

Sisuliselt piirdus hanke saanud isiku tegevus raha andmises laboritele nendega sõlmitud allhankelepingute alusel, st neile rahalise abi andmises (hanke rahast kattis ta ka enda katsetes osalemise kulud). Hanke ühe osana tuli ka korraldada võrdluskatseid läbi viinud referentslaborite osalemine riikidevahelistes võrdluskatsetes. Kuna rahvusvahelistes võrdluskatsetes osalemine on referentslaboritena tegutseda soovivaile äriühingutele möödapääsmatu, peaksid nad sellega seotud kulud ise kandma. Riigihangete varjus ei tohiks neile selleks raha anda.

---

[11] 2002. aasta väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse algatamisest seoses selle hankega teatas ministeerium riigihangete registrile 19.02.2002, leping sõlmiti 21.02.2002, kusjuures lepingus sätestati täitmise alustamise ajaks sama aasta jaanuar. Sisuliselt vormistati selle lepinguga eelmisel aastal alustatud töö jätkamine ja hankemenetlus algatati vaid formaalselt.

[12] Statistikaameti andmed Eesti Informaatikakeskuse veebilehel.

[13] Angerja puhul võib tõstatada küsimuse, kas maimude asustamise eest peaks maksma riik (kas otseselt riigieelarvest või ka KIK-i kaudu). Tulu siseveekogudesse asustatava angerja püügist saavad kalurid, suurem osa saagist eksporditakse. Keskkonnaministri poolt 05.05.2002 heaks kiidetud kalakasvatusliku taastootmise programmis on märgitud, et angerjamaimude asustamise kulud peaks lõppkokkuvõttes tasuma selle kala varu kasutamisest tulu saavad isikud. Praegu see nii pole. Ministeerium käsitleb selleks raha eraldamist maaettevõtluse toetamisena.

[14] Võrdluskatsete sisu ja korraldus on siiski kõigile laboritele teada, selles osas kujunenud praktika ei olnud auditi objektiks.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt said laborid osaleda Eesti-sisestes võrdluskatsetes riigihanke saanud isiku juures tasuta (lepingust ei selgu hankijalt konkreetselt nõutud toimingud ega see, kas ja kui palju hankija nende eest laboritelt raha võib küsida). Katsetes osalesid peamiselt eraõiguslike isikute laborid, vähesel määral ka riigiasutuste ja avalik-õiguslike isikute laborid. Eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele isikutele tasuta tööde ja teenuste osutamist saab käsitleda nende rahalise toetamisena.

Ministeeriumi töötajad ei vaidlustanud Riigikontrolli hinnanguid, kuid selgitasid, et pidades silmas Eesti vajadust piisava arvu akrediteeritud laborite järgi, on ministeerium laborite võrdluskatsetega seotud kulutusi osaliselt alati katnud.

Tegeliku sisuta oli 2002. aastal korraldatud pakkumismenetlus "*Puhtama tootmise rakendusprojektid tööstuses"*.

2002. aasta aprillis algatas ministeerium väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse vormistamaks hankelepingu autotranspordi ettevõtetes puhtama tootmise võttestiku rakendaja ja selle otstarbekuse kinnitajaga. Minister vormistas käskkirja varem valitud isiku esitatud pakkumise edukaks tunnistamise kohta 17.06.2002, leping mahus 180 000 krooni täitmise tähtajaga 15.07.2002 sõlmiti 09.07.2002. Aruande lepingu täitmise kohta allkirjastas hankija 15.05.2002, st enne lepingu sõlmimist. Aruandest nähtub, et lepingukohane töö oli lõpetatud juba 08.05.2002.

Ministeeriumi selgitusel ei kajasta aruanne töö lõpetamise aega õigesti, hankega seonduvad toimingud olevat tegelikult toimunud loogilises järjekorras.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Riigikontroll ei tuvastanud, et riigi raha oleks kulutatud toiminguteks, millel puudub selge seos keskkonnahoiuga. Kuid mitmetel juhtudel ei olnud riigi (ja KIK-i) raha kulutamine piisavalt põhjendatud. Riigikontroll ei pea lubatavaks riigihangete kattevarjus äriühingute rahalist toetamist. Hankemenetluste algatamine ja sellega seotud arvukate dokumentide vormistamine vaid selleks, et luua formaalne alus raha maksmiseks varem ministeeriumi või KIK-i välja valitud isikutele raiskab paljude ametnike tööaega ja võib turuosalistes segadust tekitada (laboritega seonduvad hanked, puhtama tootmise võttestiku rakendamise hange).

Riigikontrolli arvates oleks Keskkonnaministeeriumil otstarbekas sätestada hangete korraldamise juhises nõue, et iga riigihanke algatamisel (ka siis, kui on tegu hanke riigipoolse kaasfinantseerimisega) vormistatakse hanke põhjendus, mis sisaldab selgituse hanke seotuse kohta keskkonnaalaste tegevuskavade ja programmidega, viiteid samalaadsetele varasematele ja tulevastele hangetele ning kavandatud hankemenetluse põhjenduse (sõltumata sellest, millist hankemenetlust on kavandatud kasutada).

3. Pakkumismenetluse liigi valik

Riigikontrolli lähtekohad

Hanget kavandades peaks riigiasutus püüdma endale selgeks teha mitte ainult oma vajadused, vaid ka turu võimalused pakkuda seda, mida ostja soovib, samuti selle, kas soovitut on reaalne saada hankeks eraldatud raha eest. Kui kavandatud hanke tingimused ei arvesta turu olukorda, on hange juba ette määratud läbi kukkuma ning ostja kulutusi sellele (raha ja aega) tuleb käsitleda põhjendamatuna.

Pole mõtet kulutada aega ja raha avatud pakkumismenetlusele, kui on teada, et soovitut suudab pakkuda vaid üks turuosaline. Kui aga ostja teab, et võimalikke pakkujaid on rohkem kui üks, kuid ta ei tunne piisavalt hästi nende võimalusi ja tingimusi, siis on vale pidada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse raames läbirääkimisi vaid ühe pakkujaga – ainult erinevate pakkumiste võrdlus ja konkurents pakkujate vahel loob ostjale eeldused saada soovitud kaup parimate tingimustega.

Õigusaktid ja juhised

Riigihangete seadus sätestab, et ostja peab kasutama avatud pakkumismenetlust ja teiste pakkumismenetluste kasutamine[15] on lubatud vaid riigihangete seaduses sätestatud juhtudel.

Keskkonnaministeeriumi riigihangete korraldust sätestavad juhendid ei nõudnud ega nõua pakkumismenetluse liigi valiku põhjenduse vormistamist, v.a juhtudel, kui taotletakse luba hankeks ühelt pakkujalt.

Riigihangete registri andmetel korraldatakse umbes pool riigihangetest väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega, mida reguleerib riigihangete seaduse § 57. Üldjuhul tohib seda rakendada vaid siis, kui asju, töid või teenuseid saab või on majanduslikult kahtlematult otstarbekas osta vaid ühelt isikult (nt kui on vaja täiendada varem hangitut ja seda saab teha vaid isikult, kellelt see oli ostetud, või kui konkurentsi puudumisel saab asju osta või töid ja teenuseid tellida ainult ühelt pakkujalt). Seaduse § 57 lg 1 p 1 lubab seda menetlust kasutada ka juhul, kui riigihange on vaja ettenägematute sündmuste tõttu kiiresti läbi viia, et tõkestada keskkonnakahjustuse levikut ja teisi pakkumismenetlusi ei ole ajalise piiratuse tõttu võimalik kasutada. Samuti võib seda kasutada suhteliselt väikesemahulise hanke korraldamisel – kui asjade ja teenuste ostmisel ühelt isikult jääb hanke maht aasta jooksul alla 200 000 krooni või ehitustööde aastamaksumus jääb alla 2 miljoni krooni. Seda pakkumismenetlust kasutades võib ostja pidada läbirääkimisi ka vaid ühe pakkujaga.

Riigihangete seadus ei sätesta turuosaliste õigust vaidlustada Riigihangete Ametis ja ka mitte kohtus ostja otsust pakkumismenetluse valiku suhtes.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Riigikontrolli arvates ei olnud põhjendatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamine sõlmimaks lepingut Võru Metsakombinaadi kütte- ja määrdeainete lao likvideerijaga, Umbsaare asfaltbetoonitehase masuudimahutite ja pinnase reostuse likvideerijaga, riigimetsade inventeerijaga ja erametsade korraldajaga ning läbirääkimiste pidamine vaid ühe pakkujaga Vaivara ohtlike jäätmete lõppladestuspaiga eeskirjade koostamiseks.

---

[15] Piiratud pakkumismenetlust lubab seadus kasutada vaid neil juhtudel, kui enne pakkumise kutse dokumentide esitamist on majanduslikult otstarbekas kontrollida taotlejate kvalifikatsiooni. Väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlust tohib rakendada juhtudel, kui avatud pakkumismenetluse või piiratud pakkumismenetlusega ei saadud ostja nõuetele vastavaid pakkumisi või kui ostja ei suuda varem määratleda hanke spetsiifilisi tingimusi – need peaksid selguma alles pakkujatega läbi rääkides. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust võib kasutada seaduses loetletud 13 juhul.

"Endise metsakombinaadi kütte- ja määrdeainete lao likvideerimine" (2001)

Võru linnas asuvate mahutite ja neis olevate kütusejääkide likvideerija, reostunud pinnase eemaldaja ja töötleja leidmiseks kasutati väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust, viidates eespool mainitud sättele (§ 57 lg 1 p 1). Kahtlemata oli tegu keskkonnaohtliku objektiga, kuid see oli teada juba aastaid ja mingeid ettenägematuid sündmusi 2001. aastal selles suhtes ei toimunud[16]. Hanke maksumus oli 447 000 krooni.

"Umbsaare asfaltbetoonitehase masuudimahutite ja pinnase reostuse likvideerimine" (2002)

Samale seadusesättele viidates algatas ministeerium sama liiki pakkumismenetluse ka asfaltbetoonitehase ja selle pinnase reostuse likvideerija valikuks. Hankelepingut ei sõlmitud ministeeriumi selgitusel seepärast, et töövõtjad, kellega läbirääkimisi peeti, olevat hinnanud ministeeriumi pakutud summa liiga väikeseks. Riigihanke deklaratsioonis, milles hankemenetluse ebaõnnestumisest registrile teatati, põhjendati hankemenetluse valikut sellega, et teiste menetluste kasutamine ei olnud ajalise piiratuse tõttu võimalik. Ettevõtja, kelle territooriumil reostuskolle asub, ostis reostatud kinnistu Võru linnalt juba 1999. aastal, st reostuskolle ei tekkinud ootamatult ei keskkonnateenistusele ega ettevõtjale, mingeid ettenägematuid sündmusi selle reostuse tõttu 2002. aastal ei toimunud.

"Riigimetsade inventeerimine ülepinnalise takseerimisega" (2002)

Ministeerium valis inventeerijaks riigi äriühingu OÜ Metsakorralduskeskus **(**maksumus 4 793 000 krooni). OÜ Metsaekspert vaidlustas hankemenetluse liigi valiku Riigihangete Ametis. Ameti hinnangul ei olnud hankemenetluse liik piisavalt põhjendatud (osundati seaduse § 57 lg 1 p-le 12 – teenuseid tellitakse üksnes uuringute tegemiseks või arenduslikel eesmärkidel), kuid ta jättis siiski vaidlustuse rahuldamata, sest riigihangete seaduse järgi ei saa pakkuja menetluse valikut vaidlustada.

"Erametsade korraldamine 2002. aastal"

OÜ Metsakorralduskeskus valis ministeerium 2002. aastal ka erametsade korraldajaks, põhjendades pakkumismenetluse valikut jällegi § 57 lg 1 p-ga 12. Otsusest, mis Riigihangete Amet tegi OÜ Metsaekspert vaidlustuse kohta, nähtub, et seegi kord ei olnud hankemenetluse liik piisavalt põhjendatud. Hanke maksumus oli 9 376 300 krooni.

"Vaivara ohtlike jäätmete lõppladestuspaiga eeskirjade koostamine"

Ministeerium maksis selle eest 167 000 krooni, st hanke maksumus lubas kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust. Hanke saanud isik tellis enamiku tööst ühelt teiselt äriühingult, piirdudes ise selle täiendamisega EL-i dokumentidest tehtud tõlgetega. Kuna selle tööga oleksid toime tulnud paljud turuosalised, pidanuks ministeerium läbi rääkima enam kui ühe pakkujaga.

Kahe 2001. aastal korraldatud avatud pakkumismenetlusega hanke puhul olid hanke tingimused sõnastatud nii, et pakkumise sai teha vaid üks isik.

OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuse ja OÜ Tartu Keskkonnauuringud tegevuse korralduse rahvusvaheliste standarditega kooskõlla viimiseks pakkujatele seatud tingimusi saanuks täita vaid kõnealused äriühingud ise (nt kogu aparatuuri kalibreerimine, laborite komplekteerimine atesteeritud proovivõtjatega jm). Teisi pakkujaid ei tõrjutud, nende hangete puhul ei saanudki teisi pakkujaid olla. Sellistel juhtudel oleks otstarbekas kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust[17].

[16] Ostja pidas läbirääkimisi mitme võimaliku töö tegijaga, st et hange ei olnud suunatud ühele konkreetsele pakkujale.
[17] Nende hangete sisulist põhjendatust käsitleb käesoleva aruande osa 2.1.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanekud

Mitte alati pole Keskkonnaministeerium valinud kõige otstarbekamat pakkumismenetlust. Mitmel korral on väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamist sisuliselt vääralt põhjendatud viitega riigihangete seaduse § 57 lg 1 p-le 1 ja 12. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust kasutades pole mitte alati küsitud pakkumisi rohkem kui ühelt võimalikult hankijalt, loobudes nii võimalusest saada täiendavat infot soovitud töö või teenuse turuhinna kohta.

Riigikontrolli arvates oleks Keskkonnaministeeriumil otstarbekas sätestada hangete korraldamise juhises nõue, et iga riigihanke algatamisel vormistatav hanke põhjendus peab sisaldama ka kavandatud hankemenetluse põhjendust (sõltumata sellest, millist pakkumismenetlust on kavandatud kasutada). Ka soovitab Riigikontroll Keskkonnaministeeriumil sätestada nõue, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamisel tuleb juhul, kui teadaolevalt on asja, töö või teenuse võimalikke pakkujaid rohkem kui üks, pidada hankeläbirääkimisi rohkem kui ühe isikuga, soovitavalt vähemalt kolmega.

4. Hanke tingimused

Riigikontrolli lähtekohad

Ostja peaks riigihanke tingimused formuleerima nii, et oleks selge, mida ja mis ajaks ostja soovib ning millistele nõuetele peab pakkuja vastama (et ostjal oleks kindlus hankija võimes kohustust täita). Samas on nii ostja kui ka kõigi turuosaliste huvides fikseerida pakkumise kutse dokumentides nõuded nii, et pakkumises saaks osaleda piisav arv isikuid tagamaks ostjale võrdlus- ja valikuvõimalust.

Õigusaktid ja juhised

Riigihangete seadus sätestab dokumendid, mis tuleb pakkumise kutse koosseisus esitada. Pakkujate võimaliku ringi piiritlemise seisukohast on neist olulisimad:

- ostetava kauba tehniline kirjeldus (kauba omaduste loetelu või neid omadusi mõjutava protsessi kirjeldus),
- pakkujate kvalifitseerimise tingimused (avatud pakkumiste korral), pakkumiste hindamise kriteeriumid,
- pakkumiste esitamise aeg.

Seadus sätestab, et tehniline kirjeldus ei tohi anda osale pakkujatest konkurentsis eeliseid. Pakkujate kvalifitseerimiseks on ostjal õigus nõuda pakkujalt andmeid, millest järeldub, et tal on töötajad, seadmed ja kogemused kavandatud hanke täitmiseks. Nii hangitava tehniline kirjeldus kui ka pakkujate kvalifitseerimise tingimused on sellised pakkumise tingimused, millega ostjal on võimalik pakkumises osaleda võivate isikute ringi oluliselt piirata. Kui pakkuja leiab, et need tingimused kahjustavad tema huve, võib ta need riigihangete seaduse kohaselt Riigihangete Ametis vaidlustada. Kui amet leiab, et pakkuja vaidlustus on põhjendatud, on tal õigus kohustada ostjat pakkumise kutse dokumente muutma.

Keskkonnaministeerium pole sätestanud ekspertide kaasamist keskkonnaspetsiifiliste hangete tingimuste ja hankena saadu kvaliteedi hindamiseks.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Riigikontroll ei tuvastanud, et ministeerium oleks hanke tingimustega põhjendamatult piiranud võimalike pakkujate ringi. Samas möönab Riigikontroll, et auditi läbiviijatel puudusid hanke tehniliste tingimuste põhjendatuse hindamiseks vajalikud põhjalikud valdkonnaspetsiifilised teadmised.

Hanketingimuste sõnastamisele ja hanke tulemusena saadu kvaliteedi hindamisse on ministeerium vaid harva kaasanud spetsialiste väljastpoolt ministeeriumi. Mitmete keskkonnaspetsiifiliste hangete sisuks on riigile või teistele isikutele soovituste või juhendite väljatöötamine. Paljudel juhtudel suudab selliste hangete puhul nii hanke tingimuste põhjendatust kui ka hanke tulemusena saadu kvaliteeti hinnata suhteliselt väike arv spetsialiste (tingituna vastava valdkonnaga Eestis tegelevate isikute vähesusest), ministeeriumis üldreeglina vaid need ametnikud, kes konkreetse hankega tegelevad. Enamik väljaspool ministeeriumi töötavaist spetsialistidest on riigi tellimuste ja riigipoolse finantseerimise kaudu seotud nii ministeeriumi kui ka tema lepingupartneritega.

Riigikontrolli ettepanek

Sõnastamaks paremini hangete tingimusi ja hindamaks, kas hankelepingu tulemusel saadu vastab (kvaliteedi) nõuetele, peaks Keskkonnaministeerium praktiseerima eksperthinnangute tellimist valdkonna spetsiifikat hästi tundvatelt spetsialistidelt – see aitaks vähendada subjektiivsete faktorite mõju hanke korralduses ning parandada hangete tulemuslikkust. Riigikontrolli arvates oleks ministeeriumil hangete korraldamise juhendis otstarbekas sätestada, millistel juhtudel see on vajalik ning kes teeb otsused ekspertide valiku ja nendelt saadud seisukohtade suhtes.

5. Hankelepingu sõlmimine

Riigikontrolli lähtekohad

Lepinguläbirääkimiste käigus võib ostjale selguda vajadus teha hanke tingimustes muudatusi. Kui hankeleping sõlmitakse teistsugustel tingimustel, kui oli edukaks tunnistatud pakkumises (osaliselt muutub hanke objekt või füüsiline maht või maksumus või hanke täitmise tähtajad jne), eriti aga juhul, kui need muudatused toimuvad ostja kahjuks, võib tekkida küsimus hankekorraldajate aususest (teist-suguste hanketingimuste puhul võinuks ka teiste konkursil osalenute pakkumised olla teistsugused), samuti ametniku poolt riigile tekitatud kahjust. Kas erinevus pakkumises olnud ja lepingus fikseeritud tingimuste vahel on sisuliselt põhjendatud ja mõlemale lepinguosalisele võrdselt kasulik, selgub vaid tehtud muudatuste ja nende põhjuste analüüsil. Üldjuhul peaks püüdma muudatustest hoiduda.

Õigusaktid ja juhised

Hankelepingu tingimused peavad vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustele. Teistel tingimustel sõlmitud hankeleping on tühine (riigihangete seadus § 52 lg-d 2 ja 3).

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Ühe valimis olnud hanke – *"Jõgevamaa peremeheta põllumajanduskemikaalide üleandmine Vaivara ohtlike jäätmete hoidlasse"* – leping oli sõlmitud erinevana pakkumise kutses olnust.

2002. aastal korraldatud hanke pakkumise kutse dokumentide kohaselt pidi hange teostatama sama aasta 30. novembriks, kuid hankelepingus märgiti tähtajaks IV kvartal. Hankijale pidi tasutama ette-maksuna kuni 20% lepingu summast ja ülejäänud summa pärast tööde lõpparuande saamist, kuid juunis sõlmitud lepinguga kohustus ministeerium maksma hankijale septembris 40% ja novembris 60% lepingusummast (lepingus on küll märge, et viimase ülekande tegemise aluseks on töö lõpparuanne)[18].

Mitte alati ei selgu pakkumise kutse dokumentidest ega ka hankelepingust hanke objekt ja tingimused nii, et saaks hinnata nende omavahelist kooskõla. Näiteks 2002. aastal autotranspordi ettevõtetes puhtama tootmise võttestiku rakendaja ja selle otstarbekuse kinnitajaga sõlmitud hankelepingu objekt fikseeriti hankelepingus järgmiselt: "Projekt nr 11. Puhtama tootmise rakendusprojektid tööstuses". Hanke sisu selgub lähteülesandest, mis ei ole vormistatud lepingu lisana. Audiitoritele esitatud täpsustatud lähteülesandest ja projekti täitmise aruandest nähtub, et ministeeriumi lepingupartner pidi andma ja ka andis kahele autotranspordiettevõttele konsultatsioone keskkonnahoidlike tehnikate rakendamiseks. Hange polnud ajendatud ettevõtete pöördumisest ministeeriumi või hankija poole, vaid hankija pidi valima konsulteeritavad pärast lepingu sõlmimist. Lepingu täitmise aruanne sisaldab hankija toimingute üldkirjeldust ja hankija arvestusi kasust, mida konsulteeritud saavad tema antud soovitusi rakendades. Aruandest ei selgu, milliseid konkreetseid soovitusi anti, millise hinnangu andsid ettevõtted neile soovitustele ja mida neist ettevõtteis rakendati. Vastavasisulised õiendid vormistati autotranspordiettevõtteis ja esitati ministeeriumile pärast seda, kui Riigikontroll neid palus.

[18] Tegelikult anti kogutud jäätmed hoidlasse 2003. aasta märtsis. Lepingu täitmise viibimine ei olnud tingitud hankijast. Lepingu muudatusega suurendati üleantavate jäätmete mahtu. Hanke tähtaja muutmist lepingu muudatusega ei vormistatud. Esimene makse hankijale – 87% lepingu korrigeeritud maksumusest – tehti 2003. aasta märtsis.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanekud

Keskkonnaministeerium pole alati järginud seaduse nõuet sõlmida hankeleping pakkumise kutses ja pakkumises olnud tingimustel. Mõnikord võimaldab lepingu sõnastus mitmeti tõlgendamist, mistõttu on raske ka selle täitmist hinnata.

Kui lepingu objektiks on tasuta teenuse osutamine isikuile, kes pole ministeeriumi lepingupartneriks, tuleks lepingus sätestada hankija kohustus esitada hanke aruande koosseisus teenuse saanud isikute kinnitus, et neile on teenust osutatud, ning nende arvamus saadud teenuse kvaliteedi kohta. Kui hanke objekt ja tingimused ei ole täpselt fikseeritud lepingus, vaid pakkumise kutse dokumentides ja pakkumises, siis tuleks need või nende osad lepingus mitte ainult nimetada, vaid ka lepingu lisadena vormistada.

Riigikontroll soovitab ministeeriumil analüüsida projekti “Puhtama tootmise rakendusprojektid tööstuses” korraldust ja selleks seni kõigist finantseerimisallikatest tehtud kulutuste efektiivsust.

6. Hankelepingute muutmine

Riigikontrolli lähtekohad

Üldjuhul peaks hankelepingu muutmisest selle täitmise käigus hoiduma, eriti juhul, kui leping on sõlmitud avatud pakkumismenetluse teel valitud ostjaga. Sest lepingu tingimusi muutes kerkib alati küsimus, kas lepingu objekt ei muutu lepingumuudatuste läbi sedavõrd, et tegemist on juba sisuliselt uue objektiga. Kui lepingumuudatused on olulised, siis peab ostja endalt küsima, kas oluliselt muutunud tingimuste puhul ei oleks olnud võimalik leida teisi pakkujaid, kes oleks sama hanke teostanud ostjale soodsamail tingimustel?

Kui siiski osutub vajalikuks hankelepingu tingimusi muuta, oleks otstarbekas muudatuste põhjused kirjalikult fikseerida, samuti tuleks kirjalikult fikseerida iga muudatusega kaasnev lepinguosaliste õiguste ja kohustuste eeldatav suurenemine või vähenemine. Muudatuste läbi ei peaks riigi kui lepinguosalise olukord halvenema, kui nii aga paratamatult juhtub, siis peab riik püüdma saavutada selle kompenseerimist teise lepinguosalise poolt.

Õigusaktid ja juhised

Riigihangete seadus ei käsitle hankelepingu muutmise küsimusi. Võlaõigusseaduse § 13 lg 1 kohaselt võib lepingut muuta või lepingu võib lõpetada lepingupoolte kokkuleppel või lepingus või seadusega ettenähtud muul alusel. Olukordi, kus lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude muutumise tõttu muutub leping ühele lepinguosalisele kasulikumaks/kahjulikumaks kui lepingu sõlmimisel võis eeldada, reguleerib võlaõigusseaduse § 97.

Ministeeriumi-sisesed juhised ei reguleeri hankelepingute võimaliku muutumisega seotud küsimusi.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Auditeerimisel ei tuvastatud valimiga hõlmatud hankelepingute muutmist.

7. Hangete rahastamine

Riigikontrolli lähtekohad

Hanget kavandades peab ostja selgitama hanke eeldatava maksumuse ja oma võimalused seda rahastada. Kui selles suhtes puudub kindlus, ei tohi hankemenetlust algatada ja hankelepingut sõlmida. Kui ostjal on võimalik hanke eest tasuda vaid osamaksete kaupa, tuleb sellest teatada pakkumise kutse dokumentides ning sellekohane kokkulepe hankija ja ostja vahel hankelepingus fikseerida.

Õigusaktid ja juhised

Riigihangete seadus hangete rahastamise küsimusi ei reguleeri. Riigieelarve seadus sätestab, et riigiasutusel on õigus teha kulusid ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves selleks vahendid ette nähtud. Riigieelarve seadus keelab riigiasutustel, sh ministeeriumidel, laenu võtta.

Keskkonnaministeerium rahastab hankeid riigieelarvest, välislaenudest ja välisabist, kuid eelkõige rahandusministri valitsemisalas oleva KIK-i rahast. Põhimõttelised otsused keskkonnaalaste kulutuste suuruse ja hangete rahastamisallikate osas valmistavad koos ette Rahandus- ja Keskkonnaministeerium. Lõplikult otsustatakse need küsimused valitsuses ja need saavad heakskiidu Riigikogult riigieelarve eelnõu käsitlemise käigus.

Et KIK-ilt raha saada, tuleb rahastamistaotlused esitada keskusele eelneva aasta 1. oktoobriks. Rahastatavate projektide nimekirja kinnitab KIK-i nõukogu[19]. Kui KIK on otsustanud Keskkonnaministeeriumi rahataotluse rahuldada, sõlmib ta temaga sihtfinantseerimise lepingu, mis on projekti rahastamise aluseks. Projekti täitmise kohta peab ministeerium esitama KIK-ile aruande ja arve, mida KIK võib kontrollida. Keskkonnaministeeriumis rakendatud ja praegu rakendatav riigihangete korraldamise juhend ei käsitle nende aruannete eelnevat kontrollimist ja viseerimist ministeeriumis.

Kui ministeeriumi korraldatud riigihanget rahastatakse riigieelarvest, peavad hankega seotud maksete põhjendatust kinnitama ministeeriumi ametnikud, kes eelarve vastavate osade täitmise eest vastutavad[20].

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Auditeeritud hangetest 10 rahastati ainult riigieelarve rahast, 20 ainult KIK-i rahast ning 2 osaliselt riigieelarve ja osaliselt KIK-i rahast.

Auditiga ei tuvastatud juhtumeid, kus ministeerium koostöös KIK-iga poleks suutnud ministeeriumi algatatud hankeid pakkumise kutses ja hankelepingus fikseeritud tingimustel rahastada.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Riigikontrolli arvates on ebaratsionaalne rahastada riigi (Keskkonnaministeeriumi) hankeid suurel arvul ja suures mahus Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. See hägustab ka ministeeriumi ametnike vastutust nende hangete põhjendatuse eest. Probleemidele, mis on seotud riigi funktsioonide rahastamisega keskuse kaudu, on Riigikontroll ka varem ministeeriumi tähelepanu juhtinud[21]. Riigikontrolli arvates peaks Keskkonnaministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga võtma seisukoha küsimuses, kas senine keskkonnaspetsiifiliste hangete rahastamine Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu on sisuliselt õige ja kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega.

[19] Keskuse põhikirja kohaselt on nõukogu esimeheks keskkonnaminister.
[20] Keskkonnaministri 04.05.2001. a käskkirjaga nr 304 kinnitatud Keskkonnaministeeriumi eelarvestamise juhendi p 15
[21] Riigikontrolli peakontrolöri 02.09.2002. a otsuses nr 2-5/02/63 "Riigikontrolli arvamus Keskkonnainspektsiooni 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta" märgiti: "/---/ mõningaid riigi funktsioone finantseerib eraõiguslik asutus /---/ (KIK), mis /---/ saab vahendid nimetatud tegevuste tarvis riigieelarvest. Juhime tähelepanu Keskkonnainspektsiooni eelnimetatud funktsioonide finantseerimisprotsessi läbipaistmatusele."

8. Sanktsioonide rakendamine hankija suhtes

Riigikontrolli lähtekohad

Hankelepingud peaks võimaldama lepinguosalistel, sealhulgas riigil, nõuda teiselt lepinguosaliselt lepingutingimuste mittetäitmisega (kohustuse rikkumisega) tekitatud kahju hüvitamist.

Kui riik on hankija tegevuse läbi kahju kandnud, peaks ta taotlema kahju heastamist. Otsus seda mitte teha oleks otstarbekas vormistada kirjalikult ning otsust põhjendades. Kui kahju hüvitamist ei saa nõuda seetõttu, et ostja pole täitnud oma kohustusi hankija suhtes, tuleks välja selgitada selles süüdi-olevad isikud ja kaaluda nende suhtes sanktsioonide rakendamist.

Õigusaktid ja juhised

Lepingute täitmata jätmisest tekkivate kohustustega seotud küsimused on reguleeritud võlaõigus-seadusega. Seadus sätestab lepinguosaliste õigused, kuid ei kohusta lepinguosalist, kelle huvisid on kahjustatud, talle seadusega antud õigusi kasutama.

Hankelepinguga riigile tekkinud õigused on riigivara. Riigivaraseadusest tuleneb, et riigiasutused ei tohi hankelepingutega tekkinud õigusi kasutamata jätta, vaid nad peavad püüdma neist võimalikult palju kasu saada.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Hankeleping *"Jõgevamaa peremeheta põllumajanduskemikaalide Vaivara ohtlike jäätmete hoidlasse üleandmiseks"* jäi tähtajaks täitmata. Audiitoritele antud selgituse järgi oli see tingitud lahkhelidest jäätmehoidlat ja selle juures olevat teatud liiki ohtlike jäätmete ajutist ladustuspaika ministeeriumiga sõlmitud hankelepingute alusel haldavate isikute (operaatorfirmade) vahel. Ministeerium oli hankijaga lepingut sõlmides teatanud võimalusest ladustada jäätmed Vaivara hoidlasse (andnud selleks nõus-oleku), kuid ei suutnud hoidla operaatoreid mõjutada riigi ees võetud kohustusi täitma. Jäätmed õnnestus hoidlasse üle anda alles 2003. aasta aprillis. Lepingu muudatuse kohaselt kohustus ministeerium hüvitama hankijale 11 200 krooni kulusid, mis tekkisid seetõttu, et jäätmeid ei olnud võimalik kaheksa kuu jooksul hoidlasse üle anda.

Vaivara ohtlike jäätmete hoidla operaatorfirmaga sõlmitud lepingu kohaselt kohustus hoidla operaator kandma täielikku vastutust kahju eest, mis tekib temapoolse tingimuste täitmata jätmise või mitte-kohase täitmisega teisele poolele või kolmandatele isikutele. Audiitoritele esitatud dokumentidest ei selgu, et ministeerium oleks oma lepingupartneritele esitanud rahalisi nõudeid seoses lepingu mittenõuetekohase täitmisega.

Üks Keskkonnaministeeriumiga 2002. aastal *maakondlike jäätmekavade koostamise lepingu* sõlminud hankija ei suutnud lepingut tähtajaks – 15. detsembriks – täita (töövõtjal polevat selleks ajaks olnud omavalitsuste arvamusi, mistõttu polnud ta saanud neid arvestavaid jäätmekavasid ka enne nende lõplikku vormistamist ministeeriumile ülevaatamiseks esitada). Siiski vormistati 13.12.2002 tööde üleandmise-vastuvõtmise akt (selles fikseeriti tööde lõpetamise uueks ajaks 29.01.2003[22]), mille alusel töövõtjale tasuti lepingujärgne summa veel 2002. aastal. Tööde mittetähtaegse valmimise põhjusena nimetati aktis tööde lühikest teostamisaega. Tööde lõpetamine 2002. aastal oli üheks hankekonkursi tingimuseks, seega ei saa tähtaja pingelisust käsitleda põhjusena, millega võiks vabandada tööde valmimise viibimist. Lepingu järgi võinuks ministeerium nõuda töövõtjalt viivist iga viivitatud päeva eest 0,05% tööde kogumaksumusest, kuid ei teinud seda. Ministeeriumi töötajad selgitasid seda asja-oluga, et ministeeriumi koostatud üleriigiline jäätmekava, millele maakondlikud jäätmekavad peavad tuginema, kiideti Riigikogus heaks alles 2002. aasta detsembri algul.

[22] Tööde lõpliku valmimise kohta vormistatigi aktid 29.01.2003.

Keskkonnaministeeriumis riigihangete-alast tööd koordineeriva haldusosakonna juhataja sõnul pole ministeerium viimasel kahel aastal ühegi hankelepingu sõlminud isiku suhtes lepingus sätestatud sanktsioone rakendanud, kuna kõrvalekaldumised lepingu tingimustest on olnud suhteliselt tagasihoidlikud[23]. Otsused jätta sanktsioonid rakendamata olevat tehtud osakonnajuhatajate tasemel.

Riigikontrolli ettepanek

Riigikontroll teeb keskkonnaministrile ettepaneku täiendada ministeeriumisisest riigihangetega seotud toimingute korda sätetega, mis käsitlevad aktide koostamist hankelepingute täitmise kohta ning hankelepingutes hankija suhtes sätestatud sanktsioonide rakendamise otsustamist.

[23] Audiitorid hindasid hankelepingute täitmist selle kohta esitatud aruannete-aktide põhjal, fikseeritu õigsust ei kontrollitud.

9. Hanke kohta avalikustatavad andmed

Riigikontrolli lähtekohad

Hanke kohta avalikustatavaist andmeist olulisimad on riigihangete registrile esitatavad pakkumise kutse (avatud hankemenetluse puhul) või väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamise teade, hanke deklaratsioon (selles loetletakse pakkumise esitanud isikud, nimetatakse isik, kellega leping sõlmiti ja lepingu maksumus) ning hanke aruanne (selles peaks kajastuma lisaks infole hankelepingu täitmise kohta ka hanke täitmise käigus tehtud muudatused hanke tingimustes). Nimetatud dokumendid peavad kajastama ostja kavatsusi ja toimunut õigesti ja nad tuleb avalikustada nii, et nende põhjal saavad turuosalised ja järelevalveorganid teha õigeaegselt neile vajalikke otsuseid. Väärandmed ostja tegelike soovide, kavatsuste ja tema poolt sõlmitud lepingute kohta võivad tekitada turuosalistes segadust, halvendada riigi mainet ja põhjustada ka nõudeid riigi vastu.

Õigusaktid ja juhised

Riigihangete seadus sätestab hanke kutse või teate, deklaratsiooni ja aruande andmete koosseisu ning riigihangete registrile esitamise tähtajad. Nende vorminõuded ja esitamise korra on kehtestanud rahandusminister. Järelevalvet riigihangete teostamise, sh ka nende nõuete järgimise üle peab teostama Riigihangete Amet. Nõuete rikkumise eest võib ametnikku karistada trahviga kuni 300 trahviühikut[24].

Auditeeritud perioodil Keskkonnaministeeriumis kehtinud korra kohaselt pidi hangete kohta vajaliku info riigihangete registrile esitama hankekorraldaja, kelle minister määras iga hanke algatamisel, praegu kehtiva korra järgi peab seda tegema ministeeriumi haldusosakond.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Valimiga hõlmatud hangetest kolmandiku puhul oli ministeerium esitanud andmed riigihangete registrile hiljem, kui riigihangete seadus seda nõuab, samas oli ta neljal juhul teatanud hankelepingu sõlmimisest enne lepingu allkirjastamist.

Pakkumismenetluse liik	Hangete arv valimis[25]	**Riigihanke deklaratsioon esitati riigihangete registrile**					
		hilinemisega[26]				**enne hankelepingu sõlmimist**	
		1–65 päeva	Osa-tähtsus	90 ja enam päeva	Osa-tähtsus	Juhtude arv	Osa-tähtsus
Avatud pakkumismenetlus	15	2 korral	13%	-	-	4	27%
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus	13	7 korral	54%	2 korral	15%	-	-
Kokku	**28**	9 korral	32%	2 korral	7%	4	14%

Seega esitas ministeerium auditeeritud valimi puhul poolel juhtudest riigihangete registrile andmed sõlmitud hankelepingute kohta riigihangete seaduses sätestatust erineval ajal.

Riigikontrolli hinnang

Infost, mis kirjeldab Keskkonnaministeeriumi andmete esitamist riigihangete registrile, järeldub, et auditeeritud perioodil ei järginud ministeeriumi töötajad-hankekorraldajad alati selles osas seaduse ja ministri nõudeid. Selles suhtes puudus vajalik kontroll.

[24] Trahviühiku suuruseks on praegu 60 krooni.
[25] Arvestatud ei ole valimis olnud Riigihanget Ameti poolt tühistatud või audiitorite arvates ajakirjanduses põhjendatult kritiseeritud 4 hankega.
[26] Ostja peab esitama registrile riigihanke deklaratsiooni (RHS § 20) 10 päeva jooksul pärast pakkumismenetluse lõppemist.

10. Hanke korraldajad riigi huvide esindajana

Riigikontrolli lähtekohad

Hanke üle otsustavad ja seda korraldavad isikud peavad hankemenetluse liiki valides ja hanke tingimusi formuleerides lähtuma vaid ostja, st riigi huvidest, ning korraldama oma toimingud nii, et kellelgi selles suhtes kahtlust ei saaks tekkida.

Õigusaktid ja juhised

Avaliku teenistuse seaduse lisaks olev avaliku teenistuse eetikakoodeks sätestab, et ametnik peab otsustamisel lähtuma avalikest ja üldarusaadavatest kriteeriumidest ja hoiduma näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Metsanduse arengukava jätkuprojekti arendustöö konsultandiks valis ministeerium väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust kasutades (2001. aasta hange maksumusega 450 000 krooni) Soomes registreeritud osaühingu Indufor Oy. Teiste võimalike pakkujatega (selle ala spetsialiste on rohkem kui üks) läbirääkimisi ei peetud. Viidati seaduse § 57 lg 1 p-le 12 (teenust ostetakse arenduslikel eesmärkidel).

Osaühing Indufor on Eestis registreeritud osaühingu Silva Reval osanik. Viimatinimetatu osanikuks ja juhatuse liikmeks oli hanke korraldamise ajal ka ministeeriumi metsandusosakonna juhataja kohusetäitja, kes oli määratud selle hanke eest vastutavaks isikuks. Ajalehes Äripäev 21.11.2001 ilmunud artiklis avaldati arvamust, et Indufor Oy sai selle tellimuse tänu ministeeriumiametniku erahuvile.

Riigikontrollil ei ole alust kahelda Indufor Oy pädevuses talle antud töö tegemiseks ega põhjust arvata, et selle äriühingu valiku tingis hanke eest vastutava ametniku erahuvi. Antud juhul ei järginud ametnik avaliku teenistuse eetikakoodeksit – ta ei oleks pidanud lubama end hanke eest vastutavaks määrata. Ajaleheartikli ilmumise ajal töötas kõnealune endine riigiametnik riigitulundusasutuses Riigimetsa Majandamise Keskus, mille nõukogu asus seisukohale, et toimunut ei saa käsitleda kui korruptiivsetest huvidest ajendatut, märkides samas, et seeläbi kahjustati ka asutuse mainet. Keskkonnaministeerium oma seisukohta selles küsimuses ajakirjanduses ei avalikustanud.

Riigimetsade ülepinnalise takseerimisega inventeerijaks 2002. aastal valis ministeerium teisi pakkumisi küsimata riigi äriühingu OÜ Metsakorralduskeskus. Sama osaühing valiti sama pakkumismenetluse abil ka *erametsade korraldajaks*. Metsaekspert OÜ esitatud vaidlustuse käsitlemise materjalidest Riigihangete Ametis selgub, et ministeerium ei taganud viimatinimetatule riigi äriühinguga võrdseid võimalusi pakkumise ettevalmistamisel. Riigihangete Ameti otsusest Metsaekspert OÜ poolt 2001. aasta riigihanke "*Metsade inventeerimine statistilise valikmeetodiga 2001. aastal*" vaidlustuse kohta selgub, et ministeerium tõrjus nimetatud eraäriühingu ka selles hankes.

Viimatinimetatud hangete puhul tõuseb küsimus riigi äriühingu eelistamisest. See on vastuolus riigihangete seadusega, mille § 6 kohustab ostjat kohtlema kõik riigihanke pakkumismenetluses osalevaid isikuid võrdselt.

Riigikontroll ei võta seisukohta küsimuses, kas Metsaekspert OÜ oli piisavalt pädev neid hankeid kvaliteetselt teostama. Riigihangete Ameti otsused ei anna alust väita, et ta seda ei olnud.

Riigikontrolli hinnang

Riigikontrolli arvates pole Keskkonnaministeerium alati silmas pidanud seadusest tulenevat nõuet lähtuda oma tegevust korraldades üldarusaadavatest kriteeriumidest ja hoiduda näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla ametnike erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Keskkonnaministri vastus

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 04.06.2003 nr 2-7.1-TR/03/825

Meie: 15. 07.2003 nr 19-1-1/4674

Seisukohad kontrolliaruande eelnõule
"Riigihangete korraldus Keskkonnaministeeriumis"

Keskkonnaministeerium tutvus põhjalikult Teie poolt esitatud materjalidega. Esitame omad seisukohad vastuseks Teie märkuste järjekorrale.

Keskkonnaministeeriumis korraldatavate riigihangete paremaks läbiviimiseks:

1. Ette on valmistatud uus riigihangete juhendi eelnõu. Selle koostamisel on arvesse võetud Riigikontrolli poolseid märkuseid ja ettepanekuid hangete läbiviimiseks. Sisseviidud muudatused annavad edaspidiseks tegevuseks selgepiirilisemad juhised, kui seni. Samuti käsitleb nimetatud dokument hankelepingute täitmise kohta koostatavate aktide ja sanktsioonide rakendamisega seonduvat.

2. Aruande seitsmendal leheküljel on Teie hinnang ja ettepanek, kus Teie arvates auditeeritud perioodil kehtinud ning praegu kehtiv riigihangete korraldamise juhend ei sätesta selgelt hankekorraldaja ülesandeid ja vastutust ning tema suhteid hankekomisjoniga. Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete juhendi eelnõus on arvestatud Teie ettepanekut.

3. Aruande kümnendal leheküljel leiate, et "Tegeliku sisuta oli 2002.a. korraldatud pakkumismenetlus "Puhtama tootmise rakenduseprojektid tööstuses...".
   Puhtama tootmise võttestik on suunatud tootmisressursside kasutamise efektiivsuse parandamisele, millega kaasneb alati ka saasteheite või/ja jäätmekoguste vähendamine. Seejuures pole reeglina tegemist suurinvesteeringute vajadusega ja suhteliselt lihtsate ja odavate abinõude rakendamise järgselt on saavutatav selge keskkonnakaitseline efekt.

   Seega on tegemist igati ajakohase projektiga. Projekti täitja EMI-ECO on Eestis taoliste projektide eestvedaja olnud alates 90-ndate aastate keskpaigast. Reeglina on projektidel olnud mitmepoolne rahastamine, sealhulgas on alati kaasatud ka projektis osaleva ettevõtte rahalisi vahendeid. Seekordne projekt

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

telefon 626 2802
faks 626 2801

e-post: min@ekm.envir.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr Reg. nr 70001231
17.07.2003 2-7.4-TR/03/825-2

oli suunatud transpordiettevõtetele, seda asus 30.10.2000 taotlema EMI-ECO, esitades projekti kirjelduse SA Keskkonnainvesteeringute Keskusele kaasrahastamiseks 2001. aasta Tehnikaprogrammist. Tehnikaprogrammi projektide hindamisgrupp tunnistas selle projekti kaasfinantseerimist väärivaks ja esitas koos teiste projektidega SA Keskkonnainvesteeringute Keskusele 2001 aasta alul. Alles 09.12.2001 kinnitas SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse Nõukogu Tehnikaprogrammi. EMI-ECO oli vahepeal, toetudes projekti omafinantseerimise osale, asunud projekti täitma. Tehnikaprogrammi koordinaator koostas projektile lähteülesande 05.02.2002 ja täpsustas seda 09.03.2002.a.

Pakkumismenetlus viidi läbi täies vastavuses kehtivate nõuetega ja 17.06.2002 käskkirjaga nr 501 tunnistati Arendusprogrammide Keskus EMI-ECO pakkumine edukaks. Lepingu 2-15-18/417 allkirjastati Keskkonnaministeeriumis 09.07.2002. Projekti täitja koostas projekti täitmise lühiaruande 15.05.2002. Kuna täielik lõpparuanne oli koostamisel, siis ei saanud sel ajal projekti lõpetada. Üleandmise –vastuvõtmise akti allkirjastasid lepingupooled 15.07.2002. Samal päeval esitas EMI- ECO täieliku lõpparuande. Seejärel, 16.07.2002 suunati lõpparuandejärgne arve raamatupidamisele välja maksmiseks. Eelnevalt ei toimunud mingit arveldamist.

Mõõte- ja seiretehnika jäämine mittetulundusühinguna töötavale EMI-ECO-le on põhjendatud asjaoluga, et sel moel on soetatud tehnika kasutusvaldkond märksa laiem kui vaid ühe või teise ettevõttele kuuluvana. Pealegi pole neil ettevõtetel vaja teha perioodilisi mõõtmisi. Keskmine tasuvusaeg ei ületa aastat. Seega pole kahtlusi projekti kõrges majanduslikus ja keskkonnakaitselises efektiivsuses. Projekti realiseerimine sõltub siiski ettevõtete edasisest tegevusest, mitte projekti tellijast või täitjast.

4. Aruande kümnendal leheküljel Te väidate, et "Riigikontroll ei pea lubatavaks riigihangete kattevarjus rahalist toetamist..." Keskkonnaminister on ainuosaniku esindaja kahes osaühingus (OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus ja OÜ Tartu Keskkonnauuringud), mille põhitegevuseks on keskkonna analüüside tegemine. Ühtlasi peab Keskkonnaministeerium garanteerima aktsepteeritavate keskkonnaandmete olemasolu. Suhteliselt suuri kulutusi nõudva akrediteerimisprotsessi ettevalmistuse ja läbiviimise rahaline kate saab tulla kas analüüsi maksumuse olulisest tõstmisest (riigi poolt tellitavate analüüside maksumus kaetakse riigieelarve vahendite arvelt) või vastava tellimustöö (akrediteerimisnõuetega vastavusse viimine ja akrediteerituse saamine) täitmisest. Keskkonnaministeerium valis viimase kui kindlama variandi, kuna oli vaja tagada kahe keskkonnaanalüüse tegeva labori ja nende analüüsitulemuste rahvusvahelistele nõuetele vastavuse.

5. Aruande kümnendal leheküljel on Teie ettepanek, et otstarbekas oleks sätestada riigihangete läbiviimise juhendis nõue, et iga riigihanke algatamisel koostatakse hanke põhjendus, mis sisaldab selgitust hanke seotuse kohta keskkonnaalaste tegevuskavade ja programmidega, viiteid samalaadsetele varasematele ja tulevastele hangetele ning kavandatud hankemenetluse

põhjenduse (sõltumata sellest, millist hankemenetlust on kavandatud kasutada). Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete läbiviimise juhendi eelnõus on Teie ettepanek arvesse võetud.

6. Aruande kolmeteistkümnendal leheküljel Te soovitate sätestada nõude, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamisel tuleb pidada hankeläbirääkimisi rohkem kui ühe isikuga (soovitavalt vähemalt kolmega) juhul, kui teadaolevalt on asja, töö või teenuse võimalike pakkujaid rohkem kui üks. Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete läbiviimise juhendi eelnõus on arvesse võetud Teie soovitus.

7. Aruande neljateistkümnendal leheküljel on Teie ettepanek, et riigihangete läbiviimise juhendis oleks otstarbekas sätestada, millistel juhtudel on vajalik kasutada eksperte või eksperthinnanguid ning kes teeb otsused ekspertide valiku ja nendelt saadud seisukohtade suhtes. Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete läbiviimise juhendi eelnõus on arvesse võetud Teie ettepanek.

8. Aruande viieteistkümnendal leheküljel on Teie ettepanek, et kui hanke objekt ja tingimused ei ole lepingus täpselt fikseeritud, vaid pakkumise kutsedokumentides ja pakkumises, siis tuleks need või nende osad lepingus mitte ainult nimetada vaid ka lepingu lisadena vormistada. Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete läbiviimise juhendi eelnõus on arvesse võetud Teie ettepanek.

9. Aruande viieteistkümnendal leheküljel on Teie ettepanek, et Keskkonnaministeerium peaks koostöös Rahandusministeeriumiga võtma seisukoha küsimuses, kas senine keskkonnaspetsiifiliste hangete rahastamine Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu on sisuliselt õige ja kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega. Nimetatud asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Keskkonnaministeeriumi 2002.a. tulemusauditi aruandes Pricewaterhouse-Coopers Eesti. Loodame antud küsimuses seisukoha võtta arutelude käigus 2003.a. jooksul.

10. Aruande kahekümnendal leheküljel on Teie ettepanek, et täiendada riigihangetega seotud toimingute korda sätetega, mis käsitlevad aktide koostamist hankelepingute täitmise kohta ning hankelepingutes hankija suhtes sätestatud sanktsioonide rakendamise otsustamist. Käesoleva kirja punktis 1 mainitud uues riigihangete läbiviimise juhendi eelnõus on arvesse võetud Teie ettepanek.

11. Aruande kahekümne esimesel leheküljel on Teie hinnang, et andmete esitamisest riigihangete registrile, järeldub, et auditeeritud perioodil ei järginud ministeeriumi töötajad – hankekorraldajad alati selles osas seaduse ja ministri nõudeid. Selles suhtes puudus vajalik kontroll. Auditeeritaval perioodil edastasid informatsiooni riigihangete registrile hankekorraldajad ise. Praeguses ja tulevases riigihangete läbiviimise juhendis on reguleeritud kuidas ja kes peab andmeid riigihangete registrile esitama ja määratletud kontrollsüsteem.

Keskkonnaministeerium seab eesmärgiks jätkuvalt silmas pidada seadusest tulenevat nõuet lähtuda oma tegevuse korraldamisel üldarusaadavatest kriteeriumitest ja rakendab vajalikku kontrolli riigihankekorraldajate tegevuse suhtes.

Täname Riigikontrolli konstruktiivse koostöö eest.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Tiit Tamm 6262 806