Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/16
26.03.2004

Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli selgitada, kas ja miks on ministeeriumid IT-süsteemide ja tarkvarateenuste riigihangete tingimusi (pakkujate kvalifitseerimise ja tehnilisi tingimusi) sõnastades teinud vigu, mille tagajärjel pole riigiasutused neile vajalikku õigeaegselt saanud.

IT-hanked, eriti süsteemide loomise ja tarkvarahanked, on tähtsamad paljudest teistest sama maksumusega hangetest, sest võivad oluliselt mõjutada riigiasutuse töökorraldust aastateks. Hangitud süsteem või tarkvaratoode määrab ette mitte ainult paljude järgnevate IT-hangete sisu ja tingimused, vaid mõjutab oluliselt ka asutuse kogu tegevuse korraldust (ja efektiivsust). Nii asutuste kui ka riigi seisukohalt tervikuna on tähtis, et nende hangete puhul arvestataks IT-süsteemide ühilduvusega.

Auditi teemavalikut mõjutas ka asjaolu, et varasemate hanketeemaliste auditite käigus on riigiasutuste juhid märkinud IT-hangete spetsiifilisi probleeme ning oma ebakindlust nende lahendamisel.

Auditiga hinnati Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- (edaspidi ka *MKM*) ning Põllumajandusministeeriumi toiminguid nende IT-süsteemide, -teenuste ja tarkvaratoodete hangete korraldamisel, mis olid Riigihangete Ametis vaidlustatud.

Peamised tähelepanekud

Auditeerimisel täheldatud probleemid võib tinglikult jaotada kaheks:

- IT-süsteemide loomise ja tarkvarateenuste ostmise kavandamise ning nende hangete finantseerimisega seonduv;
- hanketingimustega ning hanke läbiviimisel kerkivate küsimustega seonduv.

Infosüsteemi pikemaajalist arengukava polnud üheski auditeeritud ministeeriumis. Puudus selgus kavandatud arendustegevuse finantseerimisvõimalustest tulevikus. Samuti polnud ühegi vaadeldud hanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks koostatud konkreetset tegevuskava (kes mida ja mis ajaks teeb, kes vastutab osade, kes terviku eest jm). Ka polnud ministeeriumides kinnitatud IT tarkvara ja teenuste soetamise üldiseid reegleid (protseduuride ja standardite loetelu).

Riigiasutused ei suuda üldjuhul kõnealuste hangete tehnilisi tingimusi ilma väljastpoolt spetsialiste kaasamata korralikult ette valmistada. Kuna teenuse ostja ei tohi piirduda oma soovide väljaselgitamisega, vaid peab arvestama ka pakkujate võimalustega, tuleb teha koostööd isikutega, kes soovitavat teenust ja seda pakkuvate isikute võimalusi hästi tunnevad. Kahtlemata on need isikud hankekonkursil teistest eelistatumas seisundis: kuna neil on enam infot, suudavad nad ostjate soove paremini mõista ja hanke töömahtu täpsemini hinnata. Võib ka arvata, et kui ostja on varem kellegagi tulemuslikult koostööd teinud, eelistab ta teda teistele pakkujatele. Nii oli see ka auditeeritud hankemenetluste puhul.

Vaidlustusi on põhjustanud pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamine, st ostjate otsused selle kohta, kas pakkujad olid tehniliselt (eelkõige oskuste ja kogemuse poolest) pädevad hankega kvaliteetselt ja tähtaegselt toime tulema ja kes teistest pädevam on. Selle küsimuse üle vaieldi nii pakkujate kvalifitseerimisel kui ka pakkumiste hindamisel, mitmes hankemenetluses pidid ministeeriumid tunnistama tehtud otsuste ekslikkust. Pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamiseks polnud ministeeriumid palunud abi Eesti Informaatikakeskuselt (praegu Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus[1]).

Pakkumisi hinnates (nii nagu pakkujaid kvalifitseerideski) on üldjuhul vältimatu rakendada kvalitatiivseid hindamiskriteeriume. Samas on pakkumisi nende alusel keerukas järjestada ja subjektiivsete faktorite osakaal jääb paratamatult suureks. Otsustajad peavad tundma hanke objekti spetsiifikat ning olema erapooletud, suutma võrrelda nii pakkumisi kui ka pakkujaid omavahel. Sellega nõustusid kõik auditeeritud hangete korraldamise eest sisuliselt vastutanud isikud. Kuid esitatud vaidlustustest ja neid käsitlevaist dokumentidest selgub, et alati ei suudetud neid nõudeid täiel määral järgida.

[1] Põhimääruse järgi on selle asutuse ülesanne nõustada teisi riigiasutusi neis küsimustes ja korraldada IT-alaseid riigihankeid.

Riigikontrolli ettepanekud ja ministrite seisukohad

Riigikontroll tegi keskkonnaministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning põllumajandusministrile ettepaneku töötada välja juhised, mille alusel

- ministeerium ja tema valitsemisala asutused lähtuksid IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete kavandamisel nii selle valdkonna arengukavast kui ka pikemaajalistest (vähemalt kahe-kolmeaastastest) hangete kavadest, mis on ministeeriumi pädevate struktuuriüksustega kooskõlastatud ja ministeeriumi juhtkonnas aktsepteeritud;

- hangete ettevalmistamisel koostataks ja kinnitataks hanke läbiviimise kava, mis sätestaks konkreetsete tegevuste aja, vastutajad, üldkoordinaatorid ja hanke finantseerimise, ning hinnataks tõenäoliselt esinevad riskid ja nähtaks ette meetmed nende maandamiseks;

- ministeerium ja tema valitsemisala riigiasutused kaasaksid keerulisemate hangete korraldamisse Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse.

Ministrid nõustusid nende ettepanekutega.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Võtta seisukoht küsimuses, kas oleks pädeva organi õigusaktiga vajalik ja võimalik
    - kehtestada riigiasutustele kohustus kaasata keerulisemate IT-süsteemide, tarkvarateenuste ja -toodete hangete ettevalmistamisse Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus ning sätestada reeglid otsustamaks, milliste hangete puhul on selline hindamine kohustuslik ja kuidas saadud hinnangute alusel edasi tegutseda;
    - sätestada olulisemate IT-süsteemide, tarkvarateenuste ja -toodete hangete jaoks tunnustatud pakkujate ametliku nimekirja koostamine;
    - sätestada IT-alaste arendustööde projektikeskse finantseerimise põhimõte, võimaldamaks suuremaid (keerukamaid, riigi jaoks olulisemaid) IT-alaseid töid (ja hankeid) pikemaajaliselt kavandada, millega loodaks paremad tingimused nende nõuetekohaseks ettevalmistamiseks.

- Kui nende ettepanekute rakendamist vajalikuks peetakse, siis taotleda koostöös rahandusministriga vastavasisulisi muudatusi õigusaktides.

Minister vastas, et peab vajalikuks ja võimalikuks kehtestada IT-alaste riigihangete korralduse reguleerimiseks riigihangete seadust täiendav rakendusakt analoogselt ehitusalaste riigihangete eeskirjadega ning välja töötada kriteeriumid, milliste IT-alaste hangete korralduse dokumendid tuleks Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega kooskõlastada. Ministri vastusest ei nähtu, et eelnimetatu elluviimiseks vajalike õigusaktide eelnõud oleksid juba ministeeriumis väljatöötamisel.

Minister ei pea õigeks IT-alaste hangete jaoks tunnustatud pakkujate nimekirja koostamist, kuna see seaks turul tegutsejatele asjatuid piiranguid. Pakkujate kvalifitseerimisega seotud riske vähendavat IT-alaste hangete korralduse täpsem reguleerimine ja korrastamine.

Minister peab vajalikuks sätestada oluliste IT-arendustööde projektikeskse finantseerimise põhimõte.

***

Riigikontroll palus arvamuse kontrolliaruande eelnõus esitatud ettepanekute kohta ka rahandusministrilt. Minister toetab ettepanekut kajastada IT arendusprojekte eelarves projektipõhiselt. Võimalusel püüab Rahandusministeerium seda valdkonda korrastada juba 2005. aasta riigieelarve koostamisel.

Minister toetab ka ettepanekut suurendada Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse osa riigiasutuste IT-hangete korraldamisel, märkides siiski, et Euroopa Liidu riigihangete direktiivide kohaselt ei saa seadusega piirata ostja vabadust riigihangetega seotud toimingutes (näiteks kohustada ostjat koos-kõlastama oma toiminguid kolmandate isikutega). Riigikontroll on seisukohal, et kuna riigiasutused teostavad hankeid ühe ostja – riigi – esindajana ning ka Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus on riigiasutus, siis ei oleks Vabariigi Valitsuse õigus seada riigiasutustele hangete korraldamiseks kohustuslikke nõudeid vastuolus Euroopa Liidu reeglitega.

Minister ei nõustu auditiaruande lisana esitatud eksperthinnangus sisalduva ettepanekuga kavandada riigieelarves IT arendustöödeks raha ühe piirsummana, mis oleks algfaasis eraldatud ministeeriumi valitsemisala eelarve kogusummast. Rahandusministri arvates oleks otstarbekas, kui MKM annaks ministeeriumide eelarvetaotlustes kavandatud IT-kuludele hinnangu, millega Rahandusministeerium saaks eelarve projekti menetledes arvestada. Riigikontrolli arvates tuleks sellise korra kehtestamine reguleerida vastava õigusaktiga.

Ministrite vastused täistekstidena on aruande lõpus.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

1. AUDITEERITUD HANKETOIMINGUTE KIRJELDUS **11**

1.1. Mahepõllumajanduse register **11**

1.2. Ehitisregister **12**

1.3. Kalanduse infosüsteem **13**

1.4. Keskkonnaregistri detailanalüüs **14**

2. TÄHELEPANEKUD JA HINNANGUD **15**

2.1. Hanke kavandamine **15**

2.2. Hanke objekti ja tingimuste määratlemine **16**

2.3. Hankemenetluse liigi valik **17**

2.4. Nõuded hankijale **19**

2.5. Parima pakkumise valimine **20**

3. ETTEPANEKUD **22**

LISAD **23**

1. IT-kulude muutumine riigieelarves 2001–2003 ..... **23**

2. IT-alaste riigihangete arvu muutus aastail 2001–2002 ..... **24**

3. Ekspertarvamus **25**

4. Aruandes kasutatud mõisted **31**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUS **32**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **35**

KESKKONNAMINISTRI VASTUS **38**

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS **42**

Sissejuhatus

Lühiülevaade infotehnoloogia riigihangetega seonduvaist probleemidest

Riigihangete korraldamise põhimõtted

Riigihangete seadus sätestab, millal tuleb hange korraldada samas seaduses sätestatud reeglite kohaselt ja millal neid reegleid ei pea järgima.

Riigihangete seadus peaks tagama nelja põhimõtte järgimise:

- hanke ökonoomsus – hangitav asi (töö, teenus) peab vastama ostja vajadustele, hind peab vastama hangitu turuhinnale hanke korraldamise ajal, ostja peab saama hangitava temale vajalikul ajal;
- konkurentsi edendamine ja hankijate mittediskrimineerimine – kõik pakkujad/hankijad peavad saama ostja soovide ja toimingute kohta ühesugust infot, ostja ei tohi pakkujale/hankijale seada põhjendamatult kõrgeid nõudeid;
- hanke läbipaistvus – ostja toimingud ja otsused peavad olema pakkujale/hankijale arusaadavad ja objektiivselt põhjendatud;
- hanke toimingute kontrollitavus – hankemenetlus peab olema dokumenteeritud nii, et selle olulisemad toimingud ja otsused oleksid tagantjärgi analüüsitavad ja hinnatavad.

Kulutused infotehnoloogiale

Riigieelarvest on viimastel aastatel vahetult IT-kulutusteks kavandatud ligikaudu 1% eelarve kogumahust – 2003. aastal 445 mln krooni[2].

Vabariigi Valitsuse kokkuhoiuprogrammi lähteülesandes märgitakse vajadust

- töötada välja IT-kulude riigieelarvest finantseerimise põhimõtted ja ühine planeerimise metoodika;
- eristada riigieelarves ja arvestuses IT arendusprojektid ja nendega seotud kulud ning tagada raha sihtotstarbeline kasutamine;
- tagada kuludest parem ülevaade, eristades arvestuses ja planeerimises kulud bürootöökohale ja tarkvarale neist kuludest, mis on suunatud suurte infosüsteemide loomisele ja haldamisele;
- koondada suurte IT arendusprojektide juhtimine ja kulude analüüs ühtse juhtimisüksuse alla, mis hindab taotlusi, koordineerib projekte ja hindab tulemusi.

Infotehnoloogia riigihanked

Riigihangete seaduses sätestatud piirmäärast suurema maksumusega hanked tuleb korraldada samas seaduses sätestatud korras ja registreerida riigihangete riiklikus registris. Võrreldes 2001. aastaga kasvas registreeritud IT-alaste teenuste hangete arv (st arvestamata riistvara hankeid)[3] 2002. aastal enam kui poole võrra – 2001. aastal korraldati 101, 2002. aastal 163 riigihanget (vt lisa 2).

Enamik hankeid korraldatakse riistvara muretsemiseks. Kuna riigiasutused korraldavad infosüsteemi ja tarkvara loomise või juurutamise hankeid üldjuhul harva[4], on neil selliste hangete alal vähe kogemusi. 2002. aastal vaidlustati ligikaudu kümnendik "arvuti- ja sellega seotud teenuste" riigihanke-menetlusega seotud otsustest.

---

[2] Alates 2003. aastast arvestatakse seoses kulude uue klassifikaatori kasutamisega IT-kuludena ka varem majanduskulude teistes artiklites "peidus" olnud kulusid (nt IT materjalid, hooldustööd, osa sidekuludest jms), mistõttu 2003. aasta IT-kulude summa pole varasemate aastatega vahetult võrreldav.

[3] Ühtse riigihangete objektide klassifikatsiooni kohaselt "Arvuti- ja sellega seotud teenused" (kood 72000000)

[4] Rahandusministeeriumi andmeil oli Eestis 2004. aasta 15. jaanuari seisuga 473 riigiasutust.

Infotehnoloogia hangete spetsiifilisus

Riigiasutuste juhid on IT-küsimustes ebakindlad. Pole IT arengukavu, mis hõlmaksid ministeeriumide valitsemisalasid ja oleksid kooskõlas põhitegevuse arendamisega. Seetõttu pole asutuse juhil alati täit kindlust hanke strateegilise eesmärgi põhjendatuses (loodetakse, et hankija aitab selles osas suuremat selgust luua). Kui ka selgus on, ei pruugi tippjuht olla pädev hindama, kas pakkumise kutsesse märgitud hanke tehnilised tingimused vastavad asutuse vajadustele, mistõttu ta ei suuda võtta seisukohta asutuse IT-spetsialistide selgituste ja soovituste suhtes – jääb üle neid vaid aktsepteerida.

Riigiasutuste IT-spetsialistide kvalifikatsioon on sageli ebapiisav otsustamaks kõiki IT-hangetega seotud küsimusi. Enamasti on IT-spetsialisti ülesandeks osutada kasutajatele abi IT-süsteemide ja tarkvara alal. Suhteliselt piiratud, rutiinset tööd tehes ei teki vajalikku pädevust sõnastamaks uute süsteemide või tarkvaralahenduste hanke tingimusi nii, et neis võetaks arvesse kõiki küsimusi, mis võivad hanke käigus tekkida, samuti ka turu kõiki võimalusi. On vähetõenäoline, et keerukate IT-hangete korraldamiseks vajaliku kvalifikatsiooni ja kogemusega spetsialistid nendele ametikohtadele asuks. Tegelikult polekski see enamiku riigiasutuste puhul vajalik, sest hankeid, mille korraldamiseks sellist kvalifikatsiooni vaja on, korraldatakse harva.

Hangete ettevalmistamiseks kaasatakse spetsialiste väljastpoolt asutust. Enamik riigiasutusi peab kavandatava IT-süsteemi, tarkvaratoote või -teenuse hanke ettevalmistamiseks kaasama spetsialiste väljastpoolt asutust, ja kui need on seotud võimalike pakkujatega, võib mõni pakkuja olla hankekonkursil teistest paremal lähtepositsioonil.

Subjektiivsete faktorite suur mõju hanke tulemusele. Sisuliselt tähendab IT-süsteemi, tarkvaratoote või -teenuse hankimine asutusele aastateks kindla koostööpartneri valimist. Valiku tegemisel on lisaks majanduslikele ja tehnilistele kaalutlustele suur osa sellistel subjektiivsetel teguritel nagu inimeste vastastikune meeldivus ja usaldus, ühine arusaamine probleemide lahendamise võimalustest jm.

Napib kvaliteetse teenuse pakkujaid. IT-valdkonnaga tegelevaid ettevõtjaid pole Eestis vähe (ligi 170), kuid enamik neist on väiksed ega oma piisavalt ei teadmisi ja kogemusi keerukamate IT-süsteemide, tarkvaratoodete või -teenuste loomiseks ning vastavatel hankekonkurssidel osalemiseks. Neil pole eeldusi selliste töödega kvaliteetselt ja tähtaegselt toime tulla. Ometigi osalevad nad konkurssidel, lootes saada aastateks tööd pakkuv leping ning seda täites ka ise tugevneda ja kiiresti edasi areneda. Isegi üks suuremahuline leping võimaldab väiksemal äriühingul end suhteliselt kindlana tunda ka juhul, kui lepingu täitmisega tõsiseid raskusi tekib, sest tellijale on koostöö jätkamine otstarbekam, kui uuesti otsast pihta hakata. Seetõttu osaleb hankekonkurssidel "õnneotsijaid", kes end lepingu saamiseks "ilustavad" ja sageli küsivad oma töö eest (esialgu) vähem raha, kui eeldatavalt tekkivate kulude katmiseks vaja on, lootes hanke maksumust lepingu täitmisel suurendada.

Kokkuvõtvalt: üldjuhul pole hankekonkursse korraldavad riigiametnikud ega ka mitmed pakkujad piisavalt tugevad ja kogenud selleks, et hankekonkurssidelt võiks eeldada riigile väga häid tulemusi.

Valdkonna arengut suunavad riigiasutused

Riigihangete korralduse üldised küsimused on Rahandusministeeriumi pädevuses. Konkreetsete hangete korralduse määravad riigiasutuste juhid, arvestades õigusaktidest tulenevaid nõudeid ja selle ministri juhiseid, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalas nad tegutsevad. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (edaspidi ka *MKM*) on riigi infosüsteemide osakond, kelle põhiülesanneteks on koordineerida riigi infosüsteemide arendamist, kujundada riigi infopoliitikat ja strateegiat informaatika valdkonnas ning töötada välja vastavate õigusaktide eelnõud. MKM-i valitsemisalas tegutseb hallatava riigiasutusena Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (edaspidi ka *RIA*), kelle ülesanne on ka IT-alaste riigihangete korraldamine. Kuid iga riigiasutus peab ise otsustama, kas ta vajab IT-hangete korraldamisel RIA abi.

Auditi korraldus

Auditiga sooviti saada vastused järgmistele küsimustele:

- Kas ost või selle soov oli sisuliselt põhjendatud – kas IT-hangete algatamine ja hangetega taotletavad eesmärgid on tulenenud asutuste ja nende infotehnoloogilise arengu pikemaajalistest arengukavadest, st kas see, mida taheti saada, oli asutuse jaoks vajalik?

- Kas hange oli mõistlikult korraldatud – kas asutused olid nende spetsiifiliste hangete organisatsioonilisel ja tehnilisel ettevalmistamisel püüdnud ja osanud hinnata oma võimekust neid hankeid korralikult ette valmistada ja teinud kõik endast oleneva, et tulemus võimalikult hea oleks, sh vajadusel kaasanud spetsialiste väljastpoolt?

- Kas taotlejail ja pakkujail olid võrdsed võimalused hankemenetluses konkureerida – kas taotlejate ja pakkujate kvalifitseerimise tingimused ning pakkumiste hindamise kriteeriumid olid kehtestatud hankemenetluses osalenutele arusaadavana ja vastuvõetavana ning kas neid oli õigesti rakendatud?

Auditi ettevalmistamisel IT-hangetega tegelevate ametnike ja spetsialistidega toimunud aruteludel sõnastati järgnevad **põhiprobleemid**:

- Riigiasutused ei sõnasta oma soove hangitava suhtes (näiteks avatud standarditest[5] juhindumine, ühildatavus olemasolevaga, tootlikkus jne) piisavalt täpselt. Seda eelkõige keerukamate – tarkvarateenuste ja süsteemide – hangete puhul. Selle põhjuseks on kas ostjate napp IT-alane pädevus, hangitava lõppkasutajate soovimatus või oskamatus oma tegelikke vajadusi hanke algatamise staadiumis määratleda või ka ostja soov suunata hange teatud konkreetsele pakkujale sel moel, et ostja täpsustab oma nõudmised alles pärast pakkumiste saamist ühte konkreetset pakkujat silmas pidades, kellele hanke andmine on varem kokku lepitud.

  Selle probleemiga seonduvad järgmised olulisemad riskid:

  - pakkujad vaidlustavad kas pakkumise kutse dokumendid või ostja otsuse eduka pakkuja kohta. See pikendab hankemenetlust, halvemal juhul (hankemenetluse tühistamisel) olulisel määral;
  - ostja on sunnitud aktsepteerima pakkumise, mis ei vasta tema tegelikele vajadustele;
  - korruptsioon.

- Hankelepingut ei sõlmita edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustel, kuna ostja teeb endale oma vajadused selgeks alles lepingu tingimuste formuleerimise protsessis, või tõlgendavad ostja ja pakkuja edukaks tunnistatud pakkumises lubatut erinevalt, või ka korruptiivsetel ajenditel.

  Selle probleemiga seonduvad järgmised olulisemad riskid:

  - ostja saab hangitu turuhinnast kallimalt – kui hanke tingimused sõnastataks kohe nii, nagu nad hiljem hankelepingusse saavad, võiks ostja saada teistelt pakkujatelt soodsamaid pakkumisi;
  - ostja ei saa hankega seda, mida ta vajab;
  - leping jääb sõlmimata, mistõttu ostja peab tegema kulutusi pakkuja tehtud kulutuste kompenseerimiseks ja algatama uue hankemenetluse ning saab vajaliku soovitust oluliselt hiljem;
  - korruptsioon.

[5] Rahvusvaheliselt kokku lepitud ja aktsepteeritud standardid, mida kõik soovijad võivad tasuta kasutada.

- Hankelepingut ei täideta lepingus fikseeritud tingimustel põhjusel, et ostja ja hankija lepivad hanke täitmise protsessis kokku hanke objekti, tingimuste, tähtaja või maksumuse muutmise.

  Selle probleemiga seondub

  - risk, et ostja saab hangitu turuhinnast kallimalt;
  - korruptsioonirisk.

- Hangitu ei vasta ostja vajadustele kas seetõttu, et ostja ei oska ka lepingut sõlmides oma vajadusi piisavalt täpselt formuleerida, mistõttu vastavalt lepingule tarnitu ei sobi ostjale, või seetõttu, et leping võimaldab hankijal tarnida ostjale sobimatuid asju või teenuseid, mida ta ka teeb, kuna see on talle kasulik.

- Hangitut ei kasutata selleks, milleks teda hanget algatades sooviti kasutada – põhjusel, et ostja tegelikud vajadused erinevad sellest, millest lähtudes hanke tingimused sõnastati.

Viimatinimetatud asjaolude tõttu võivad ostja (riigi) kulutused osutuda kas täielikult või osaliselt põhjendamatuks.

Auditi valim

Eespool loetletud probleeme, v.a kahte viimast, on riigiastutuste siseaudiitoritel valdkonna spetsiifilisuse tõttu väga keeruline käsitleda. Tuleb kaasata spetsialiste väljastpoolt asutust, kuid kuna nii hanke kutse dokumendid kui ka hankelepingu ja hanke täitmise kohta vormistatud aktid on heaks kiitnud (allkirjastanud) keegi asutuse juhtidest, on väheusutav, et audiitorid selleks nõusoleku saavad. Seega on ebatõenäoline, et asutuse sisekontrollisüsteem IT-hangetega seotud riske efektiivselt maandab.

Auditi objektiks valiti probleem, mille kohta olid konkreetsed näited ja mille põhjuseid olid nii IT-spetsialistid kui ka asutuste juhid analüüsinud: pakkumise kutse dokumentides ei ole hanke objekt ning objektile ja hankijale esitatavad nõuded määratletud piisavalt selgelt ja hanke objekti spetsiifikat küllaldaselt arvestavalt[6]. Konkreetsed näited selle probleemi kohta otsustati valida Riigihangete Ametis vaidlustatud pakkumismenetluste hulgast, eeldades, et sel juhul on audiitoritel võimalik tugineda ostjate ja pakkujate kirjalikele selgitustele (millele osapooled üldjuhul püüavad lisada võimalikult autoriteetsete erialaspetsialistide arvamusi) ning ameti otsustele vaidlustuste kohta.

Auditeeritud probleemi lahendamisest sõltub suurel määral ka teiste probleemide lahendamine: mida selgemalt oskab ostja oma soove ja nõudeid pakkumisdokumentides kirja panna, seda vähem lahkhelisid tekib lepingu lõpliku teksti sõnastamisel (seaduse järgi tuleb hankeleping sõlmida pakkumise kutses olnud tingimustel), ja mida selgemini lepinguosalised vastastikused soovid ja kokkulepped lepingus fikseerivad, seda paremad on eeldused heaks koostööks lepingu täitmisel.

Konsulteerinud Riigihangete Ameti ning MKM-i spetsialistidega, valisid audiitorid valimisse neli pakkujate vaidlustatud riigihanget: Põllumajandusministeeriumi hange "Mahepõllumajanduse registri arendustööde ostmine", MKM-i hange "Riikliku ehitisregistri infosüsteemi jaoks vajaliku tarkvara loomine ja juurutamine ning nelja aasta jooksul hooldus- ja majutusteenuse osutamine", Keskkonnaministeeriumi hanked "Kalanduse ühtse infosüsteemi loomine ja hooldusteenuse pakkumine nelja aasta jooksul" ja "Keskkonnaregistri detailanalüüs"[7].

Neist kolme puhul oli kasutatud avatud ja ühe puhul väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlust. Vaidlustatud oli pakkujate kvalifitseerimise kohta tehtud otsuseid, pakkumiste hindamiskriteeriume ning pakkumiste võrdlemisel ja hindamisel tehtud otsuseid.

---

[6] Hanke objekti spetsifitseerides ning esitades nõudeid tehnilisele lahendusele ja hankijale (kas peatähtis on tehniline võimekus ja kogemus või soov ja oskus tellijaga koostööd teha) peaks kindlasti arvestama hanke objekti eripära (kas ostetakse IT-süsteemi arendustööd, tarkvara koos hooldusega, riistvara koos hooldusega, infosüsteemide majutusteenust).
[7] Hangete nimetused riigihangete registris

Põhilised audititoimingud

Auditi läbiviimisel lähtuti INTOSAI[8] auditistandarditest ja Riigikontrolli juhistest.

Auditi eesmärgipüstitusest tulenevalt hinnati eelkõige riigiasutuste tegevust riigihangete seaduse järgmiste paragrahvide täitmisel: § 26 “Tehniline kirjeldus”, § 27 “Tehnilise kirjelduse koostamine”, § 28 “Standardid”, § 30 “Pakkujate ja taotlejate kvalifitseerimine”, § 31 “Pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimine”, § 34 “Pakkuja tehniline kompetentsus”, § 37 “Pakkujate kvalifitseerimise süsteem” ja § 45 “Pakkumiste võrdlemine ja hindamine”.

IT-alaste hangete spetsiifiliste küsimuste käsitlemisel kasutati standardis EVS-ISO/IEC 12207:1998 “Infotehnoloogia. Tarkvara elutsükli protsessid” (edaspidi ka *standard*) kirja pandud reegleid.

Riigiasutuste toiminguid hinnates tuginesid audiitorid ka Infosüsteemide Auditi ja Juhtimise Fondi[9] käsiraamatus “Info- ja sidustehnoloogia juhtimiseesmärgid”[10] (edaspidi ka *fondi reeglid*) soovitatust. Fondi reeglid ei ole kellelegi kohustuslikud, kuid kuna nad kujutavad endast IT-ga seotud toimingute korraldamise loogilisi reegleid, on nad üldtunnustatud.

Aruande tähelepanekud ja hinnangud tuginevad MKM-i, Keskkonnaministeeriumi, Põllumajandus-ministeeriumi ja Riigihangete Ameti dokumentidele ja selgitustele. Auditi ettevalmistamisel ja käigus intervjueeriti ka mitmete riigile IT-süsteeme ja tarkvarateenuseid hankinud äriühingute ning riigi-asutuste IT-hangete vahetu läbiviimisega tegelnud riigiasutuste juhtivtöötajaid.

Auditijuht oli Olav Lüüs, vahetud audititoimingud viis läbi audiitor Maret Põldaas. Riigikontrolli konsulteeris infosüsteemide sertifitseeritud audiitor Rein Harjo (*CISA Certificate No 0227107*). Riigikontrolli palvel esitas R. Harjo kirjalikult oma arvamuse üldistest probleemidest IT-hangete korraldamisel ja nende lahendamiseks vajalikest meetmetest. Arvamus on lisas 3.

[8] Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon
[9] Information Systems Audit and Control Foundation, Inc., Rolling Meadows, Illinois, USA
[10] CobiT™: Control Objectives for Information and Related Technology

1. Auditeeritud hanketoimingute kirjeldus

1.1. Mahepõllumajanduse register

Põllumajandusministeerium kuulutas 2003. aasta alguses välja avatud pakkumismenetlusega hanke "Mahepõllumajanduse registri tarkvara arendustegevuse riigihange" (edaspidi ka *mahepõllumajanduse registri hange*). Tegu oli süsteemi loomise teenuse ja tarkvara ostuga.

Vaidlustati edukaks tunnistatud isiku tehniline kompetentsus, st tema kvalifitseerimine (pakkumine edestas teisi tänu oluliselt madalamale pakkumishinnale – 0,4 mln krooni). Vaidlustus rahuldati.

Hange korraldati 2001. aasta aprillis vastu võetud ja sama aasta maist jõustunud mahepõllumajanduse seaduse rakendamiseks. 2001. aasta oktoobris vastu võetud valitsuse määruse[11] kohaselt pidi Põllumajandusministeerium tagama mahepõllumajanduse registri kasutuselevõtu 2002. aasta aprillist.

Taimetoodangu Inspektsioon, kelle valitsus on määranud mahepõllumajanduse registri volitatud töötlejaks, on registrit seni pidanud Exceli tabeltöötlusprogrammi kasutades. Inspektsiooni hinnangul ei vasta selle võimalused registri mahule ja temas oleva info töötlemise vajadustele.[12]

Põllumajandusministeerium, kes ise oli eelnimetatud seaduse ja selle rakendusmääruse eelnõude väljatöötaja, ei olnud seaduse ja valitsuse määruse vastuvõtmise ajaks koostanud konkreetset tegevuskava ministeeriumi vajadusi arvestava registri loomiseks ja kasutuselevõtuks (vastutajate, täideviijate ja tähtaegade fikseerimisega) ning seda ei koostatud ka pärast valitsuse määruse jõustumist. IT arendustööde pikemaajalist kava ministeeriumis polnud ja pole ka praegu.

Registri volitatud töötlejaks määratud Taimetoodangu Inspektsiooni tellimusel koostati registri loomise eeltööna 2002. aasta kevadel (st ajaks, mil register seaduse kohaselt pidanuks toimima) loodava süsteemi analüüs. Eeldati, et loodav register ühildub inspektsioonis kavandatud üldise andmetöötlussüsteemiga (mis plaanitigi luua järk-järgult, etapiti). Seejärel koostas inspektsioon koos maineka konsultatsioonifirmaga pakkumise kutse dokumendid, pakkumismenetluse teate avaldas ministeerium 2003. aasta jaanuaris. Uue registri rakendumist sooviti 2003. aasta oktoobriks, st poolteist aastat hiljem valitsuse sätestatud tähtajast. Inspektsioon hindas hanke eeldatava maksumuse suuremaks, kui ministeerium selleks raha kavandas.

Hankekonkursil osales isik, kes oli eelnevalt koostanud loodavale registrile esitatavate nõuete analüüsi (need nõuded olid pakkumise kutse dokumentide lisadeks, st nende osa).[13]

Pakutud maksumused erinesid viis korda (vahemikus 0,4–2,0 mln krooni). Sellest võiks järeldada, et pakkujad kas ei mõistnud hanke sisu ühte moodi või hindas osa neist maksumuse teadlikult tegelikult prognoositust madalamaks, et hange endale saada. Vaidlustuse käsitlemist kirjeldavaist dokumentidest nähtub, et hanke objekt ja tingimused olid siiski vajaliku selgusega formuleeritud.

Ministeerium oli seadnud tingimuse, et pakkuja spetsialistidel peab olema vähemalt kolme analoogilise projekti kogemus. Vaidlustaja arvates oli edukaks tunnistatud pakkuja tegelnud varem vaid kahe sarnase projektiga. Põllumajandusministeeriumi seisukohta, et edukal pakkujal oli kolme analoogilise projekti kogemus, toetas pakkumise kutse dokumente koostada aidanud konsultatsioonifirma. Riigihangete Amet tugines MKM-i riigi infosüsteemide osakonna arvamusele ja tunnistas ministeeriumi otsuse selle isiku kvalifitseerimise osas kehtetuks.

---

[11] VV 30.10.2001. a määrus nr 331 "Mahepõllumajanduse registri asutamise ja registri pidamise põhimäärus"

[12] Näiteks praegu on inspektsiooni veebilehel avalikustatud vaid väike osa registri andmetest – ainult registris olevate isikute kontaktandmed.

[13] Riigihangete seaduse § 26 lg 3 kohaselt ei tohi ostja kasutada pakkumise kutse dokumentide koosseisus oleva tehnilise kirjelduse koostamisel nende isikute nõuandeid, kellel võib kavandatava riigihanke osas olla ärihuvisid. Audiitorite arvates oleks loogilisem, kui seadus sätestaks, et ostja ei tohi hankemenetluses osalejana kvalifitseerida isikut, kes on osalenud hanke objekti tehnilise kirjelduse või pakkujate kvalifitseerimiseks või pakkumiste hindamiseks sätestatavate subjektiivsete kriteeriumide formuleerimisel.

Vaidlustuse lahendamisel konstateeriti, et pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamiseks kasutatud näitaja "analoogiliste projektide teostamise kogemus" rakendamiseks polnud sätestatud kriteeriume, mille alusel projektide analoogilisust hinnata.

Ülejäänud pakkumiste uuel hindamisel osutus parimaks vaidlustuse esitanud isiku pakkumine, mille maksumus ületas peaaegu kahekordselt summa, mida ministeerium oli hanke rahastamiseks kavandanud. Seetõttu otsustas ministeerium 2003. aprillis kõik pakkumised tagasi lükata. Kuidas edasi talitada, jättis ministeerium otsustamata. Taimetoodangu Inspektsioon tegi ettepaneku luua valitsuse kehtestatud nõuete kohaselt tegutsema hakkav mahepõllumajanduse register osana loodavast inspektsiooni järelevalve infosüsteemist. Viimatinimetatu looja leidmiseks algatas inspektsioon 2003. aasta oktoobris avatud pakkumismenetluse, hanke täitmise tähtajaga 2004. aasta detsember. Inspektsioon soovib, et mahepõllumajanduse register käivituks uuel kujul 2004. aasta augusti lõpuks.

1.2. Ehitisregister

Majandusministeerium kuulutas 2002. aasta jaanuaris välja läbirääkimistega pakkumismenetlusega hanke "Riikliku ehitisregistri infosüsteemide vajaliku tarkvara loomine ja juurutamine ning nelja aasta jooksul hooldus-ja majutusteenuse osutamine" (edaspidi ka *ehitisregistri hange*) – tarkvara ost.

Ehitisregistri loomise ettevalmistustega alustati 1998. aastal Keskkonnaministeeriumi initsiatiivil. Registri asutamise sätestas 2002. aasta mais vastu võetud ehitusseadus. Register asendab aastaid tegutsenud riikliku hooneregistri ja aastaid ettevalmistatud ehitusregistri. Seaduse järgi pidanuks ehitisregister käivituma alates 2003. aastast[14], kuid kuna sama seaduse kohaselt lõpetas hooneregister oma tegevuse alles 2004. aastast, oli MKM-i seadusetõlgenduse kohaselt võimalik 2003. aastat käsitleda üleminekuperioodina, ehitisregistri käivitumise ettevalmistamise perioodina.

Majandusministeeriumi valitsemisalasse tuli ehitisregistri probleemistik 2000. aastal. 2002. aasta jaanuaris, st juba enne registri õiguslikuks aluseks oleva ehitusseaduse vastuvõtmist algatas ministeerium avatud pakkumismenetluse ehitisregistri infosüsteemi tarkvara looja ning registri hooldus- ja majutusteenuse osutaja leidmiseks.

Hanke objekti tehniline kirjeldus ja tingimused olid pakkumise kutse dokumentides suhteliselt põhjalikult fikseeritud, mis oli ka loomulik, sest eeltöid oli tehtud juba aastaid. Mitmed konkursil osalenud isikud olid ehitisregistriga seotud töödega (ehitus- või hooneregistri töödega) varem pikka aega tegelnud.

Kaks pakkujat vaidlustasid enda kvalifitseerimata jätmise. Riigihangete Amet rahuldas 2002. aasta mais mõlemad vaidlustused. Seejärel selgus, et isik, kes vastutas hanke eest ja oli hanke läbiviimise komisjoni esimees, oli majanduslike huvide kaudu seotud edukaks tunnistatud pakkumise teinud äriühinguga. Seepärast tunnistas amet 2002. aasta oktoobris kogu pakkumismenetluse kehtetuks.

Kuna MKM-il oli vaja ligi kolmveerand-aastane mahajäämus tasa teha[15], otsustati, et hankijate valikule enam aega ei kulutata ning sõlmiti 2002. aasta detsembris väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse tulemusel (vaata ka aruande osa 2.3) infosüsteemide tarkvara loomise ja juurutamise leping, summas 9,6 mln krooni, isikuga, kelle pakkumine oli kevadel toimunud pakkumismenetluses edukaks tunnistanud. Seega sõlmiti leping sama äriühinguga, kellega kevadise hankemenetluse eest vastutaja seotud oli[16]. Lepingu täitmise tähtajaks määrati 30.06.2003.

---

[14] VV 17.12.2002. a määrus "Riikliku ehitisregistri asutamine ja pidamise põhimäärus" nägi ette, et register pidi valmis olema andmete vastuvõtmiseks hiljemalt 1. veebruariks 2003.

[15] Seaduse järgi pidi hooneregister oma tegevuse alates 2004. aastast lõpetama, ja kui temas olnud andmeid poleks kohe hooneregistri tegevuse lõpetamise järel saanud ehitisregistrist, osutunuks võimatuks tehingud ehitiste kui vallasvaraga. Ehitisregistri hilisemal käivitumisel pidanuks hooneregistri toimimist pikendama ja tegema sellest tulenevad muudatused õigusaktides.

[16] See ametiisik oli ehitisregistri loomise ja rakendamise eest sisuliselt vastutav ja jäi selleks, st ministeeriumi esindajaks suhetes hankijaga, ka pärast 2002. aastal toimunud pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamist.

Registri majutaja leidmiseks korraldati 2002. aasta lõpus avatud pakkumismenetlus, leidmaks lepingupartner üheks aastaks. Leping summas 1,5 mln krooni sõlmiti detsembri lõpus.

Ehitisregistri tarkvara valmis ning juurutati osade kaupa alates 2003. aasta algusest. Kuigi lepingus fikseeritud töö lõpptähtajast ei suudetud kinni pidada, juurutati tarkvara nii, et register käivitus kasutajate jaoks 2004. aastast, st ajast, kui riiklik hooneregister oma tegevuse ehitusseaduse kohaselt lõpetas.

Registri käivitamiseks oli olemas ajakava ja selle täitmiseks vajalike toimingute eest konkreetselt vastutavad ametnikud.

1.3. Kalanduse infosüsteem

Keskkonnaministeerium kuulutas 2002. aasta lõpus välja avatud pakkumismenetlusega hanke "Kalanduse ühtse infosüsteemi loomine ja hooldusteenuse pakkumine nelja aasta jooksul" (edaspidi ka *kalanduse infosüsteemi hange*) – süsteemi loomise teenuse ja tarkvara ost.

Infosüsteemi loomise vajadus tuleneb 2003. aastast jõustunud keskkonnaregistri seadusest. Seadus sätestab kalavaru andmestiku lülitamise keskkonnaregistri koosseisu alates 2006. aasta 1. juulist. Kalanduse infosüsteemi loomisega alustati juba 1998. aastal Mereinspektsiooni eestvedamisel. Andmekoguna on süsteem toiminud alates 1999. aastast, 2002. aasta lõpuks oli selle loomiseks kulutatud 1,2 mln krooni (osaliselt ka PHARE raha). 2002. aasta sügisel asus Keskkonnaministeerium seisukohale, et tehtu ja kavandatu ei ole kooskõlas eelseisvate aastate vajadustega.[17] Ministeerium tellis hinnangu olemasolevale süsteemile ning lähteuuringu uue süsteemi looja valikuks vajaliku riigihanke korraldamiseks. Need kinnitasid ministeeriumi seisukohta. Avatud pakkumismenetlus uue infosüsteemi looja leidmiseks algatati 2002. aasta oktoobris, süsteemi rakendumisajaks määrati 2003. aasta detsember.

Pakkujate rahasoovide erinevus oli neljakordne (vahemikus 1–3,8 mln krooni).

Hankekonkursi võitjaks tunnistas ministeerium sama isiku, kes infosüsteemi arendusega oli seni tegelnud ja kelle tööga ta rahul polnud. Kavandatud töö eest soovis see isik saada ligi miljon krooni. Üks pakkumise teinud isik vaidlustas ministeeriumi otsuse, väites, et hankija soovitud summa eest ei ole sellist tööd võimalik korralikult teha ning ostja otsus eelistada kõige halvemaks hinnatud tehnilist lahendust ei ole sisuliselt õige. Riigihangete Amet ei rahuldanud vaidlustust, kuna pakkumise hinda ei saa vaidlustada ja pakkumiste hindamise kriteeriume saab riigihangete seaduse järgi vaidlustada vaid kuni pakkumiste avamiseni. Hankelepinguni siiski ei jõutud, sest ministeerium ja edukaks tunnistatud pakkumise teinud isik ei jõudnud kokkuleppele, kelle omaks jääb hanke koosseisu kuuluma pidanud arvutiprogramm (intellektuaalne omand). 2003. aasta mais tühistas keskkonnaminister pakkumis-menetluse, pannes kohustuse korraldada kalanduse infosüsteemi loomine, tehniline toetamine ning vajadusel ministeeriumis infosüsteemiga tegelevate isikute väljaõpe ministeeriumi hallatavale asutusele Info- ja Tehnokeskus, kes kavandab registri rakendada alates 2004. aasta veebruarist.

Pakkuja vaidlustas ministeeriumi otsuse lepingut mitte sõlmida kohtus. Seni pole kohus sisulist otsust teinud.

[17] 2000. aasta oktoobris valminud keskkonnaregistri infosüsteemi eeluuringu järgi pidanuks kalanduse infosüsteem loodama osana keskkonnaregistrist ning seni arendatust erinevail põhimõtteil. See infosüsteem jääb Keskkonnaministeeriumi andme-koguks, mis toodab andmeid keskkonnaregistrile, seda ka pärast keskkonnaregistri tervikuna rakendumist. Kõik sellesse infosüsteemi sisestatavad andmed ei ole riigi põhiregistrina toimivale keskkonnaregistrile vajalikud, viimasesse imporditakse infosüsteemist vaid temale vajalik info.

1.4. Keskkonnaregistri detailanalüüs

Keskkonnaministeerium kuulutas 2002. aasta lõpus välja avatud pakkumismenetlusega hanke "Keskkonnaregistri detailanalüüs" – tarkvara ost.

Keskkonnaregistri detailanalüüs oli vajalik keskkonnaregistri seadusega sätestatud keskkonnaregistri loomiseks. Ettevalmistustega alustas ministeerium 2000. aastal, kui korraldati riigihange keskkonnaregistri infosüsteemi eeluuringu tegija valikuks. Konkreetset tegevuskava keskkonnaregistri väljatöötamiseks ja käivitamiseks (kes mida ja mis ajaks tegema peab, kes kontrollib ja kes vastutab, kes ja millised hanked peab ette valmistama, kui palju selleks raha kulub jne) pärast eeluuringu valmimist ja keskkonnaregistri seaduse eelnõu ettevalmistamisel ei vormistatud.[18] 2002. aasta septembris, st kolm kuud pärast keskkonnaregistri seaduse vastuvõtmist, kuulutas ministeerium välja avatud pakkumismenetlusega riigihanke keskkonnaregistri detailanalüüsi läbiviimiseks. Sisuliselt tegeles hankega Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskus (kelle valitsus 2003. aasta mai lõpus määras keskkonnaregistri volitatud töötlejaks), kes koostas ka pakkumise kutse dokumendid.

Pakkujate rahasoovide erinevus oli kümnekordne (vahemikus 0,2–2,2 mln krooni).

Üks pakkuja vaidlustas pärast eduka pakkumise valikut nii pakkumiste hindamise kriteeriumid (seaduse kohaselt tulnuks seda teha enne pakkumiste avamist) kui ka nende järgi eduka pakkumise valiku otsuse. Vaidlustaja arvates olid mõned hindamiskriteeriumid – pakkuja võime hange kvaliteetselt ja tähtajaks läbi viia, garantii kättesaadavus ja tingimused ning projekti läbiviimiseks kasutatava arendusprotsessi kirjeldus ja ajakava – sõnastatud nii, et nende järgi polnud pakkumisi võimalik objektiivselt hinnata. Vaidlustaja arvates järeldub edukale pakkumisele antud hinnangutest, et selle teinud isik on teistest, sealjuures suurematest ja pikemaajalise kogemusega ettevõtjaist mitmeid kordi pädevam. Vaidlustuse esitanu võttis vaidlustuse tagasi oma otsust põhjendamata.[19] Hankeleping sõlmiti 2002. aasta novembris maksumusega 1,3 mln krooni, akt keskkonnaregistri detailanalüüsi valmimise kohta vormistati 2003. aasta aprillis, st kolm kuud enne seda, kui keskkonnaregistri seadusest tulenevalt pidanuks register esimese kolme andmekogu ulatuses juba töötama.

2003. aasta novembris algatas Keskkonnaministeerium keskkonnaregistri arendaja leidmiseks väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetluse.[20] Käesoleva aruande vormistamise ajal väljastati kvalifitseeritud pakkujatele pakkumise kutse dokumente.

---

[18] 2002. aasta juunis vastu võetud keskkonnaregistri seaduse kohaselt pidi registri koosseisu lülitatama 2003. aasta 1. juuliks põhjaveevarude nimistu, pinnaveehaarete nimistu ja nende liikide isendite nimistu, millega tehtavad toimingud on rahvusvaheliselt reguleeritud. Seni pole register nende andmekogude osas käivitunud. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ei suudeta ka mitmeid teisi registri koosseisu kuuluvaid andmeid seaduses sätestatud tähtaegadeks registrisse kanda. Keskkonnaministeerium on kavandanud teha ettepaneku keskkonnaregistri seaduses sätestatud rakendustähtaegade muutmiseks, ministeeriumi hinnangul oleks võimalik register osade kaupa käivitada alates 2004. aasta detsembrist.

[19] Audiitorite arvates võis selle põhjuseks olla asjaolu, et ka juhul, kui hindepunkte tehnilise kompetentsuse eest oleks muudetud vaidlustuse esitanule soodsamaks, poleks ta tõenäoliselt konkurssi võitnud, kuna ta soovis oma töö eest konkurentidest märksa suuremat tasu.

[20] Hanke eesmärgiks on keskkonnaregistri arhitektuurilise kontseptsiooni väljatöötamise ja realiseerimise, esialgse süsteemi prototüübi loomise, arenduskava väljatöötamise ning keskkonnaregistri süsteemi programmeerimise, testimise, juurutamise ja kasutajate koolitamise teenuse ostmine.

2. Tähelepanekud ja hinnangud

2.1. Hanke kavandamine

Reeglid

Infosüsteemide loomine ja juurutamine on mahukas ja keeruline protsess, mille õnnestumise määrab suuresti **eeltööde – tegevuskavade koostamise, uuringute ja analüüside – kvaliteet**. Kui viimased on tehtud, tuleb leida infosüsteemi juurutaja ja arendaja ning aastateks ka hooldaja. Süsteemi juurutaja ja arendaja leidmine sellistel tingimustel ja sellise lõpptulemusega, nagu infosüsteemi ostja soovib, oleneb viimase kompetentsusest ja eeltöödest.

Fondi reeglid rõhutavad, et IT-hanked ja nende korraldus peavad olema seostatud asutuse üldiste arengukavadega: IT-hangete kavandamine peaks toimuma asutuse (ministeeriumi puhul tema ja hallatavate asutuste või ka hallatava valdkonna) perspektiivseid arengukavasid silmas pidades ja neid toetades. Et IT-hanked toetaksid arengukavu, peab asutusel olema juhtkonna kinnitatud, vajadusel asutuse kõigi struktuuriüksuste ülesandeid sätestav **IT arenguplaan**. IT arenguküsimusi lahendades peaks asutuse juhtkond tagama rollide ja vastutuse jaotuse ning välja töötama IT tarkvara ja teenuste soetamisel järgitavate protseduuride ja standardite kogumi. Fondi reeglite järgi peab lõppkasutaja enne arendus-, evitus- või muutmisprojekti kinnitamist läbi vaatama projektis fikseeritud kasutajanõuded ning kinnitama oma allkirjaga, et ta nendega nõustub.

Standard loetleb **toimingud enne pakkumiskutse koostamist**. Ostja peab koostama ja kirja panema kavandatava tegevuse kontseptsiooni, seejärel määratlema ja analüüsima nõudeid süsteemile. Süsteeminõuded peaksid sisaldama tööalaseid, organisatsioonilisi ja kasutajakeskseid ning ohutus-, turva- ja muid kriitilisusnõudeid koos asjakohaste projekteerimis-, testimis- ning vastavusstandardite ja protseduuridega. Kui ostja otsustab anda süsteeminõuded hankijale täpsustamiseks, peab ta täpsustatud nõuete suhtes otsuse tegema.

Ettevalmistustöö tulemusel peaks valmima ja kinnitatama **hankeplaan**, milles tuleks fikseerida nõuded ostetavale süsteemile, süsteemi kavandatud kasutamine, rakendatav hankemenetluse liik ja lepingu tüüp, hankega seotud organisatsioonide kohustused, kasutatav toekontseptsioon, ajakava tööde õige-aegseks lõpetamiseks, töömahu hinnang, ressursside vajaduse hinnang, tööde jaotuskava protsessis osalejate vahel, hinnang protsessi ja töödega seonduvatele riskidele ja meetmed nende maandamiseks, protsessi kvaliteedireguleerimise meetmed ja protsessi läbiviimisega seotud kulude arvestus.

Hanke ajakava koostades peab arvestama, et avalike hangete korraldust reguleerivad õigusaktid lubavad pakkumismenetluses osalejail ostja toiminguid vaidlustada, mille käsitlemiseks võib kuluda kuid. IT-süsteemide ja tarkvaratoodete hanked pole valmistoote hanked, nende loomiseks või ostja vajadustele kohandamiseks kulub aega, ning neis toiminguis võib ette tulla ootamatuid probleeme, mille lahendamiseks kulub samuti aega.

Hankijale kohustuslikud reeglid sätestab riigihangete seadus. Lisaks sellele reguleerivad paljud asutused hankeid asutusesisese hankejuhendiga, osaliselt ka asjaajamisjuhendiga.

Auditeerimisel tuvastatu

Infosüsteemi pikemaajalist arengukava polnud üheski ministeeriumis, kelle hangete korraldust hinnati. Puudus selgus (kindlus) kavandatud arendustegevuse finantseerimisvõimalustest tulevikus. Ühegi vaadeldud hanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks ei olnud koostatud konkreetset tegevuskava (kes mida ja mis ajaks teeb, kes vastutab osade ja kes terviku eest jm). Ka polnud ministeeriumides kinnitatud IT tarkvara ja teenuste soetamise üldiseid reegleid (järgitavate protseduuride ja standardite loetelu). Hankeid kavandades ei arvestatud võimalusega, et pakkumismenetluse käigus esitatakse vaidlustusi, mille käsitlemine pikendab hankelepinguni jõudmist.

Riigikontrolli hinnangud

Riigikontrolli arvates hakati analüüsitud neljast hankemenetlusest vaid ühte – ehitisregistri hanget – ette valmistama õigeaegselt. Ostja oli hanke algatamise ajaks hanke objekti ja sellele esitatavad nõuded põhjalikult selgeks teinud, need pakkumise kutse dokumentides piisavalt täpselt fikseerinud ning rakendanud ka vajalikud organisatsioonilised meetmed.

Kui Keskkonnaministeeriumil ei õnnestunud sõlmida hankekonkursi võitnuga hankelepingut kalanduse infosüsteemi loomiseks, leidis ministeerium, et hanke objektiks olnu tuleks ja saaks väga hästi luua suurema infosüsteemi osana.[21] Sellest võib järeldada, et hankemenetluse algatamine polnud piisavalt põhjendatud. Varem tehtud (ostetud) tööd hanke objekti vajalikkuse hindamiseks ja hanketingimuste formuleerimiseks oli kas tellija halvasti ette valmistanud või tegija halvasti teinud (audiitorid neid töid ei analüüsinud).

Mitme hanke algatamisel polnud selge, millal ja kui palju eraldatakse arendustöödeks vajalikku raha.

2.2. Hanke objekti ja tingimuste määratlemine

Reeglid

Hanke objekt – hangitavale teenusele esitatavad nõuded, st ostetava teenuse omaduste loetelu või neid omadusi mõjutava protsessi kirjeldus – tuleb fikseerida objekti tehnilises kirjelduses. Tehniline kirjeldus peab piisavalt põhjalikult ja täpselt kirjeldama ostja vajadusi, samas ei tohiks see luua teatud pakkujatele teiste ees eeliseid (v.a juhtudel, kui see on tingitud hanke objekti iseärasustest).

Riigihangete seadus ei luba ostjatel kasutada hanke objektile esitatavaid nõudeid formuleerides selliste isikute nõuandeid, kellel võib selle riigihanke osas olla ärihuve. Seadus ei kohusta riigiasutusi hanke tehnilisi tingimusi, pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumiste hindamise tingimusi oma kõrgemalseisva asutusega kooskõlastama või nende kohta ekspertarvamusi võtma.

MKM-i valitsemisalas olev RIA peab põhimääruse kohaselt korraldama IT-alaseid riigihankeid, korraldama riigi infosüsteemide projekteerimise auditeerimist ja nõustama teisi riigiasutusi valdkonna probleemide lahendamisel. Ükski õigusakt ei kohusta riigiasutusi selliste palvetega RIA poole pöörduma.

Juhul kui tellitavate teenuste, eriti intellektuaalset omandit puudutavate teenuste olemuse tõttu ei ole võimalik määrata riigihanke spetsiifilisi tingimusi sellise täpsusega, et oleks võimalik rakendada avatud või piiratud pakkumismenetlust, lubab riigihangete seadus kasutada väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlust.[22] Selle menetluse puhul on peaaegu paratamatu, et pakkujate seisukohad mõjutavad nõudeid, mida ostja esitab hanke objektile ja pakkujale.[23]

Auditeerimisel tuvastatu

Mahepõllumajanduse registri, kalanduse infosüsteemi ja keskkonnaregistri infosüsteemi hangete tingimuste ettevalmistamiseks kasutasid ministeeriumid IT-alal pädevate äriühingute abi. Ehitisregistri hanke tingimused tuginesid pädevate äriühingute varasematele töödele. RIA eelkäija Eesti Informaatikakeskuse kaasabi oli kasutatud vaid ehitisregistri infosüsteemi majutusteenuse osutaja valikuks – keskus koostas pakkumise kutse dokumendid ja korraldas hanke.

Analüüsitud neljast hankemenetlusest kolme puhul oli osa pakkujaid teinud ostjaga varem koostööd hanke objektiga seotud töödes. Kolmes konkursis tulid nad võitjaks.

Pakkujad olid hinnanud väga erinevalt kavandatud töö maksumust – erinevus oli kuni kümme korda.

---

[21] Auditi aruande eelnõu kohta esitatud arvamuses selgitas ministeerium, et otsus luua uus kalanduse infosüsteem Info- ja Tehnokeskuse jõududega ei tulenenud siiski arusaamisest, et nii oleks seda tööd otstarbekam korraldada, vaid oli tingitud vajadusest süsteem võimalikult ruttu käivitada.

[22] Riigihangete seadus, § 56 lg 1 punkt 3

[23] Hankemenetluse liigi valikuga seonduvat käsitleb aruande osa 2.3.

Riigikontrolli hinnangud

Kui hinnapakkumised erinevad üksteisest väga palju, võib arvata, et ostja ei ole oma soove-nõudmisi suutnud piisavalt selgelt määratleda, mõni pakkuja on olnud teistest soodsamal positsioonil või erineb pakkujate kompetentsus.

Audiitorite arvates olid ostjad kõigi valimis olnud hangete puhul nõuded piisavalt täpselt sätestanud. Erinevused maksumuses tulenesid erinevustest pakkujate kompetentsuses (üldises tähenduses või kompetentsuses konkreetse hankega seotud küsimustes).

Riigiasutused IT-süsteemide ja tarkvaratoodete ning -teenuste ostjatena ei suuda üldjuhul hanke tehnilisi tingimusi ilma väljastpoolt spetsialiste kaasamata korralikult ette valmistada. Ostja ei pea mitte ainult endale selgeks tegema, mida ta soovib, vaid arvestama ka võimalike pakkujate eeldatavate võimalustega. Selleks peab ta tegema koostööd isikutega, kes soovitavat teenust ja seda pakkuvate isikute võimalusi hästi tunneb, seda ka siis, kui nood kavandavad osaleda hankekonkursil. Kahtlemata on need isikud hankekonkursil osaledes teistest eelistatumas seisundis: kuna neil on enam infot, peaksid nad suutma ostjate soove paremini mõista ja hanke töömahtu täpsemini hinnata. Võib ka arvata, et kui ostja on kellegagi tulemuslikult koostööd teinud, eelistab ta teda teistele pakkujatele.[24] Nii oli see ka auditeeritud hankemenetluste puhul.

Kui ostja seab reegli, et teda hanke tehniliste tingimuste ettevalmistamisel abistanud isikud ei tohi otseselt või kaudselt hankekonkursil osaleda, peab ta tõenäoliselt arvestama vajadusega nõustajate töö eest rohkem maksta. Olemaks kindel, et nõustajad annavad endast parima, peaks eelnevalt laskma neid hinnata teistel spetsialistidel, kes samuti ei tohiks hankekonkursil osaleda.

Riigikontrolli arvates on enamik riigiasutusi sunnitud IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hankeid ette valmistades kaasama spetsialiste väljastpoolt asutust. Kui need on seotud isikutega, kes hankekonkursil pakkumise teevad, saab osa pakkujaid teistest parema lähtepositsiooni.

2.3. Hankemenetluse liigi valik

Reeglid

Riigihangete seaduse kohaselt tuleb üldjuhul kasutada avatud pakkumismenetlust. Teiste pakkumismenetluste kasutamine on lubatud seaduses sätestatud juhtudel. Reeglite kehtestamisel menetlusliigi valikuks on seadusandja lähtunud riigihangete korraldamise eesmärgist – rakendatav hankemenetlus peab võimaldama ostjal selgitada kõige sobivama (kvaliteedilt, täitmise tähtajalt, hinnalt jne) pakkumise ning võimaldama seejuures kõigil potentsiaalsetel (ostja objektiivselt põhjendatud nõuetele vastavatel) hankijatel võrdsetel alustel konkureerida.

Pakkumismenetluses osalejad ei saa Riigihangete Ametis vaidlustada hankemenetluse liiki. Selles osas peaks ministeeriumide tegevust kontrollima Riigikontroll ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, ministeeriumide hallatavate asutuste osas peaksid järele valvama ministeeriumid.

Pakkujad on protestinud ostjate otsuste vastu kasutada pakkumismenetlusi, mille puhul ostja ei pea kutsuma hankekonkursil osalema kõiki turuosalisi, vaid võib ise otsustada, kellega ta läbirääkimisi peab. Sellisteks menetluse liikideks on piiratud pakkumismenetlus, väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlused. Viimatinimetatu kasutamisel võis ostja 2001. aastal jõustunud ja 2003. aastal kehtinud riigihangete seaduse kohaselt pidada läbirääkimisi ka vaid ühe pakkujaga.

[24] Võib arvata, et ostjat hanke ettevalmistamisel abistavad isikud sellega ka arvestavad, püüavad seetõttu oma tööd hästi teha (endale ja ostjale hanke asjaolud võimalikult selgeks teha) ja võivad ka oma töö eest suhteliselt tagasihoidlikku tasu küsida, eeldades, et see saab kompenseeritud hanke eest makstava tasu raames.

Auditeerimisel tuvastatu

Auditeeritud hankemenetlustest oli kolm avatud ja üks väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus.

Väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlust kasutas MKM ehitisregistri infosüsteemi looja ja majutaja valikuks, põhjendades selle menetlusliigi valikut viitega riigihangete seaduse § 56 lõike 1 punktile 3 – seda menetlust võib kasutada juhtudel, kui tellitavate teenuste olemuse kohta ei ole võimalik määratleda riigihanke spetsiifilisi tingimusi sedavõrd täpselt, et oleks võimalik rakendada avatud või piiratud pakkumismenetlust.

Pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamise järel jaotas ministeerium hanke kaheks: ühe osa täitja leidmiseks rakendas ta avatud pakkumismenetlust ja teise osa täitja valis väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse teel. Üks hankekonkursil osaleda soovinu vaidlustas hankemenetluse liigi, kuid Riigihangete Amet ei võtnud seda menetlusse, sest seaduse järgi ei saa turuosalised pakkumismenetluse valikut vaidlustada.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse valis ministeerium seetõttu, et varasema hankemenetluse kehtetuks tunnistamise tõttu oli ehitisregistri infosüsteemi looja leidmisega väga kiire (ehitusseaduse järgi pidi ehitisregister toimima alates 2003. aasta algusest) ning vaid see menetlusliik võimaldab ostjal kiiresti ja peaaegu kindlasti lepinguni jõuda – kui ta nõustub pakkuja tingimustega. Otsuse seadusliku alusena viitas ministeerium riigihangete seaduse § 57 lõike 1 punktile 1, mille järgi läbirääkimisi võib pidada vaid ühe pakkujaga, kui riigihange tuleb kiiresti teostada ettenägematute sündmuste tõttu, et päästa inimese elu ja tervist või olulises väärtuses vara või ennetada inimese elu ja tervise või olulises väärtuses vara kahjustamist, tõkestada keskkonnakahjustuse levikut, või on seda vaja riigikaitselistel põhjustel ning muid pakkumismenetlusi ei ole ajanappuse tõttu võimalik kasutada.

Riigikontrolli hinnangud

Auditeeritud hangete puhul olid ostjate nõudmised hangitavale ja hankijaile suhteliselt täpselt fikseeritud. Seetõttu oli avatud pakkumismenetluste kasutamine põhjendatud.

Kuna ehitisregistri tarkvara looja ja registri majutaja valiku hanke objektile esitatud tingimused olid põhjalikult selgeks tehtud ja kirjalikult fikseeritud, saanuks ka selle hanke puhul kasutada avatud pakkumismenetlust, võimalik olnuks kasutada ka piiratud pakkumismenetlust.

IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste kui organisatsiooni tegevust oluliselt mõjutavate teenuste hanked peaksid olema hoolikalt ette valmistatud, ostjad peaksid hanke objektile ja hankijale esitatavad nõuded endale (ja ka hankest huvitatuile) nii hästi kui võimalik selgeks tegema. Kui end siiski ebakindlalt tuntakse, peaks (riigihangete seaduse järgi) rakendama väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlust, mis Riigikontrolli arvates on selliste hangete jaoks üldjuhul kõige sobivam.

Riigikontrolli arvates ei seadnuks ehitisregistri käivitamatajäämine ohtu ei inimeste elu, keskkonda, riigi julgeolekut ega vara ning seetõttu ei olnud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamine selle registri tarkvara looja ja juurutajaga lepingu sõlmimiseks MKM-i poolt juriidiliselt korrektne. Hooneregistri tööks kogu 2003. aasta jooksul oli riigieelarve eelnõus raha kavandatud, ja kui 2003. aasta keskel oleks selgunud, et ehitisregister ei ole seaduses sätestatud ajaks – 2004. aasta alguseks – rakendamiskõlblik, võinuks kavandada hooneregistri tegevuse jätkamise 2004. aastal ja sellest tulenevalt õigusaktidesse vajalikud muudatused teha. Kindlustamaks ehitusseaduses sätestatu täitmist, ignoreeris MKM riigihangete seaduses sätestatut. Ministeeriumi toimingud talle seadusega pandud ülesande täitmisel polnud küll õiguslikult korrektsed, kuid nad olid tulemuslikud. Tagantjärgi pole võimalik hinnata, kas riigil olnuks võimalik selle registri loomiseks ja käivitamiseks vajalikud tööd saada odavamalt sama ja/või parema kvaliteediga. Samas tuleks ministeeriumi otsusele hinnangut andes arvestada ka kuludega, mis oleksid kaasnenud ehitisregistri kavandatust hilisema rakendumisega.

2.4. Nõuded hankijale

Reeglid

Riigihangete seadus kohustab ostjat kontrollima pakkujate kvalifikatsiooni. Avatud pakkumismenetluse korral tuleb seda teha enne pakkumiste sisulist läbivaatamist, piiratud pakkumismenetluse või väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetluse korral enne pakkumise kutse dokumentide esitamist.

Pakkujate ja taotlejate kvalifitseerimisel peab ostja kontrollima, kas:

- nende majanduslik seisund ja tehniline kompetentsus vastavad ostja nõuetele;
- kas nad on maksevõimelised, nende vara ei ole sekvesteeritud ja nende suhtes ei ole algatatud likvideerimismenetlust ega tehtud pankrotiotsust;
- nad on täitnud kõik kohustused riiklike ja kohalike maksude osas;
- on viimase kolme aasta jooksul täitnud nõuetekohaselt kõik riigihangete teostamiseks sõlmitud hankelepingud.

Avatud pakkumismenetluse puhul kuuluvad pakkujate kvalifitseerimise tingimused pakkumise kutse dokumentide hulka. Teisi menetlusi kasutades võib ostja need kriteeriumid hiljem kehtestada, kusjuures ta peab tagama huvitatud isikutele võimaluse tutvuda nende ja nende rakendamise eeskirjadega (pakkujate kvalifitseerimise süsteemiga).[25] Seadus sätestab, mis laadi andmeid võib ostja pakkujatelt küsida, et hinnata nende majandusliku seisundi ja tehnilise kompetentsuse vastavust nõuetele. Nõuete püstitamise osas jätab seadus ostjale vabad käed, ka ei nõua seadus hindamiskriteeriumidena vaid kvantitatiivsete näitajate sätestamist. Seega võib "hindamine" jääda paljuski subjektiivseks. Selles osas tekkivad vaidlustused peab lahendama Riigihangete Amet.

IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hanke objektiks on teenus[26], mille kvaliteet sõltub suuresti hankija oskustest ja kogemustest. Pakkujaid ja taotlejaid kvalifitseerides peaks ostja välja sõeluma need, kes ilmselgelt tööga hakkama ei saa. Teisi võrreldakse pakkumiste hindamisel.

Auditeerimisel tuvastatu

Auditeeritud hankemenetluste puhul oli vaidlustusi tekitanud pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamine[27], st ostjate otsused selle kohta, kas pakkujad olid tehniliselt (eelkõige oma oskuste ja kogemuse poolest) pädevad hankega kvaliteetselt ja tähtaegselt toime tulema ja kes teistest pädevam on. Selle küsimuse üle vaieldi nii pakkujate kvalifitseerimisel kui ka pakkumiste hindamisel. Mahepõllumajanduse registri hankemenetluses pidi Põllumajandusministeerium tunnistama oma eksimust pakkujate kvalifitseerimise tingimuste formuleerimisel, ehitisregistri hankemenetluses pidi MKM muutma oma otsused kahe pakkuja kvalifitseerimata jätmise kohta.

Pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamiseks olid ministeeriumid kaasanud spetsialiste teistest riigiasutustest, mõnel juhul küsinud nõu ka pakkumise kutse dokumente ette valmistada aidanud äriühinguilt. Eesti Informaatikakeskuselt (praegu RIA) abi ei palutud.

---

[25] Riigihangete seadus, § 37 lõiked 2 ja 3

[26] Riigihangete seadus jaotab hanke objektid asjadeks, töödeks ja teenusteks. Töödena käsitleb seadus ehitustöid, sellest tulenevalt on kõik teised tööd selle seaduse tähenduses teenused.

[27] Andmed, mida ostja võib pakkujailt nõuda, on fikseeritud riigihangete seaduse § 34 lõikes 4 (seitse andmegruppi).

Riigikontrolli hinnangud

Kõigi auditeeritud hankemenetluste puhul vaidlustati otsuseid pakkujate tehnilise kompetentsuse kohta. Osa neist rahuldati. Riigikontrolli arvates võib sellest järeldada, et pakkujaid ja pakkumisi hinnanud komisjonide koosseis polnud kas piisavalt pädev või oli see pakkujate arvates erapoolik.

Pakkujate tehnilise kompetentsuse hindamiseks ei piisa, kui neilt nõutakse "tõendust pakkuja spetsialistide ja teenuse osutamise eest vastutavate isikute erialase kvalifikatsiooni kohta" või "viimase kolme aasta jooksul osutatud sarnaste teenuste olemasolu korral nende loetelu"[28]. Pakkumise kutse dokumentides tuleb võimalikult täpselt sätestada, milline kvalifikatsioon peab spetsialistidel olema, milliseid tõendusi selle kohta ostja aktsepteerib ja mis kriteeriumide järgi kvalifikatsiooni võrdleb. Samuti tuleks võimalikult täpselt formuleerida osutatud teenuste sarnasuse hindamise kriteeriumid. Kuid kuna "sarnasus" pole "identsus", ei saa välistada vaidlustusi selles osas tehtavate otsuste suhtes.

2.5. Parima pakkumise valimine

Reeglid

Riigihangete seaduse kohaselt peab ostja hindama kõiki pakkumisi, mida ei ole tagasi lükatud, ning arvestama viimaseid hinnates üksnes pakkumise kutse dokumentides esitatud tingimustega. Seaduses kasutatakse mõistet "edukas", mitte "parim", defineerides eduka pakkumise kui "vastavaks tunnistatud pakkumiste hulgast pakkumise kutse dokumentides esitatud hindamiskriteeriumide suhtes kõige soodsama pakkumise, kusjuures tehtud otsus peab olema objektiivselt põhjendatav".[29]

2003. aastal kehtinud seadus sätestas pakkumistele väärtuspunktide vm hindamistulemi omistamise korra – kõigepealt tuli koostada pakkumiste pingerida nende näitajate alusel, mille järgi hinnatakse pakkujate võimet tulla hankega toime tähtaegselt ja kvaliteetselt, seejärel fikseerida pakkumiste maksumused ja nende järjestuse alusel koostada lõplik pingerida.[30] Seadus ei sätesta reegleid pakkumiste hindamiseks rakendatavate kriteeriumide valikuks, üteldes, et pakkumise kutse dokumentides tuleb fikseerida "hindamiskriteeriumid, mida kasutatakse pakkumise edukuse üle otsustamisel ja milleks võib olla kas üksnes madalaim hind või majanduslikult soodsaim pakkumine, mille kindlaksmääramise aluseks võivad olenevalt konkreetsest riigihanke objektist olla mitmesugused objektiivset hindamist võimaldavad kriteeriumid ning nende suhteline osakaal protsentides või väärtuspunktides".[31]

Auditeerimisel tuvastatu

Asjade ja tööde ostmiseks korraldatavatel hankekonkurssidel püütakse pakkumiste hindamiskriteeriumid sätestada nii, et maksumuse osatähtsus oleks võimalikult suur – kõige parem oleks, kui õnnestuks kõik muud tingimused nii täpselt sõnastada, et otsuse saaks teha vaid selle järgi, kellelt asja või töö kõige odavamalt saab.

IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete spetsiifikast tulenevalt on olukord teine: nende puhul pole üldjuhul määravaks mitte hind, vaid see, kuivõrd pakutav teenus vastab ostja vajadustele, kui töökindel ta on ja kui suured on hoolduskulud, kas ja milliste kulutustega on teda võimalik siduda olemasoleva riist- ja tarkvaraga ning vajaduse korral edasi arendada. Mitte alati ei oska (ei saa) ostja kõiki oma nõudmisi hangitava suhtes pakkumise kutse dokumentides nii konkreetselt esitada, et valiku pakkumiste vahel saaks teha ainult või peaasjalikult hanke eest küsitava rahasumma alusel.

Enamiku auditeeritud hangete puhul oligi määravaks ostja hinnang pakkuja kavandatud infosüsteemi tehnilisele lahendusele, projekti läbiviimiseks kasutatava arendusprotsessi kirjeldusele ja ajakavale.

---

[28] Riigihangete seadus, § 34 lg 4 punktid 1 ja 2
[29] Riigihangete seadus, § 45 lg 2
[30] Seaduse 2004. aastast jõustunud redaktsioon ostjatele selles osas reegleid ei kehtesta.
[31] Riigihangete seadus, § 24 lg 1 punkt 3. Euroopa Liidu rahast väljaspool liitu rahastatavate hangete puhul nõuab liit, et majanduslikult soodsaima pakkumise valikul tuleb rakendada reeglit 80/20, st et madalaim pakkumishind annab vaid 20 protsenti hindepunktidest.

Hindamiskriteeriumide hulgas oli ka näitajaid, mida ostja oli varem kasutanud pakkujate kvalifitseerimist otsustades (nt pakkujate kasutatavate spetsialistide kvalifikatsioon ja kogemus, pakkuja varasem kogemus analoogiliste projektide läbiviimisel, pakkuja antavad garantiid jne). Üldjuhul ei olnud hanke maksumuse eest võimalik saada pooltki kõigist võimalikest hindepunktidest. Järgnev tabel kirjeldab hangete maksumuse osatähtsust auditi raames vaadeldud pakkumiste hindamisel.

	Hanke maksumuse osatähtsus pakkumiste hindamiskriteeriumides (%)
Kalanduse ühtse infosüsteemi loomine	40
Keskkonnaregistri detailanalüüs	25
Mahepõllumajanduse registri arendustööd	30
Taimetoodangu Inspektsiooni järelevalve infosüsteemi loomine*	80
Ehitisregistri infosüsteemi tarkvara loomine, juurutamine, hooldamine ja majutamine	50
Ehitisregistri infosüsteemi tarkvara loomine ja juurutamine*	50
Ehitisregistri infosüsteemi majutamine ühe aasta jooksul*	40

* Hankemenetlused, mis korraldati saamaks teenuseid, milleks korraldatud, auditi objektiks olnud pakkumismenetlused ebaõnnestusid.

Alapeatükis 2.2 käsitleti erinevusi pakkumiste maksumustes märgina sellest, et hanke objektile esitatud tingimused võisid olla pakkumise kutse dokumentides ebaselgelt formuleeritud. Kuid neid erinevusi võib selgitada ka erinevustega pakutud teenuste kvaliteedis: pole välistatud, et kõrgemat hinda küsinud pakkujad pakkusid ka paremat teenust. Audiitoritele ei esitatud dokumente, millest nähtuks, et ostja oleks teistest oluliselt madalama maksumusega pakkujailt küsinud selgitusi, mis võimaldanuks hinnata nende soovitud hinna põhjendatust.

Kahel juhul – kalanduse infosüsteemi ja mahepõllumajanduse registri hankekonkursil – hindasid ostjad edukaimaks kõige odavamad pakkumised, kuid kummalgi juhul ei jõutud neid pakkumisi teinud isikutega hankelepingute sõlmimiseni.

Selgituste kohaselt on mitmed vaidlustused olnud tingitud mitte sellest, et vaidlustaja pole olnud nõus ostja koondhinnanguga tema tehtud pakkumisele (tellimusest ilmajäämisega), vaid sellest, et vaidlustaja pole olnud nõus tema erialasele pädevusele või teenuse osutamise võimele antud hindepunktidega – ta pole nõus, et on selles osas edukaks tunnistatud pakkumise teinud isikust viletsam (nt vaidlustati sel põhjusel keskkonnaregistri detailanalüüsi hankemenetluses tehtud otsus).

Riigikontrolli hinnangud

IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hankekonkursil on pakkumisi hinnates (nii nagu pakkujaid või taotlejaid kvalifitseerideski) üldjuhul vältimatu rakendada kvalitatiivseid hindamiskriteeriume, samas on pakkumiste ja pakkujate järjestamine nende alusel keerukas ja subjektiivsete faktorite osakaal suur. Otsustajad peavad tundma hanke objekti spetsiifikat (ja pakkujad nende pädevust aktsepteerima) ning olema erapooletud, suutma võrrelda pakkumisi hanke objekti seisukohast ja pakkujaid omavahel. Sellega nõustusid kõik auditeeritud hangete korraldamise eest sisuliselt vastutanud isikud. Kuid esitatud vaidlustustest ja nende käsitlemist kirjeldavaist dokumentidest järeldavad audiitorid, et mitte alati ei suudetud neid reegleid täiel määral järgida. Vigu taotlejate kvalifitseerimisel või nende erialase pädevuse ja suutlikkuse erinevuste hindamisel võivad pakkujad käsitleda hindajate ebapädevusena või ostja survena suunata pakkumine ostja valitud pakkujale. Ostjad peavad tegema kõik, et järgida avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud reeglit – ametnik hoidub ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seda kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse[32].

Kalanduse infosüsteemi hankelepingu ettevalmistamise staadiumis tekkinud vaidlus loodava tarkvara edaspidise kuuluvuse (omandiõiguse) küsimuses viitab vajadusele väga hoolikalt suhtuda pakkumise kutse dokumentide kõigisse formuleeringutesse.

[32] Avaliku teenistuse seaduse lisa "Avaliku teenistuse eetikakoodeks", punkt 13

3. Ettepanekud

Keskkonnaministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning põllumajandusministrile

- Juhinduda IT-süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldamisel Eesti standardist EVS-ISO/IEC 12207:1998 "Infotehnoloogia. Tarkvara elutsükli protsessid" ja rahvusvaheliselt tunnustatud soovitustest. Sealhulgas

  - peaksid ministeerium ja tema valitsemisala riigiasutused hankeid kavandades ja ette valmistades lähtuma nii selle valdkonna arengukavast, mille arendamiseks hange läbi viiakse, kui ka pikemaajalistest (vähemalt kaks-kolm aastat) hangete kavadest, mis on ministeeriumi pädevate struktuuriüksustega kooskõlastatud ja ministeeriumi juhtkonnas aktsepteeritud;

  - hanget ette valmistades tuleks koostada ja kinnitada hanke läbiviimise kava, mis sätestaks konkreetsete tegevuste aja, vastutajad, üldkoordinaatorid ja hanke finantseerimise. Samuti tuleks fikseerida ja hinnata tõenäoliselt esinevad riskid ning näha ette meetmed nende maandamiseks, sh ajavaru hankemenetluses võimalikeks ettenägematuteks toiminguteks.

- Ministeerium ja tema valitsemisala riigiasutused peaksid keerulisemate hangete puhul küsima Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse arvamust objektide tehniliste tingimuste kohta, taotlejate ja pakkujate tehnilise kvalifitseerimise tingimuste kohta ning pakkumiste hindamiseks kasutatavate mitterahaliste kriteeriumide kohta.

  Ministeerium peaks kehtestama reeglid, kuidas selle arvamuse alusel muuta või täiendada pakkumise kutse dokumentide projekte.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Võtta seisukoht küsimuses, kas pädeva organi õigusaktiga oleks vajalik ja võimalik

  - kehtestada riigiasutustele kohustus lasta enne hankemenetlust Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusel hinnata olulisemate IT-süsteemide, tarkvarateenuste ja -toodete hangete objektide tehnilisi tingimusi, taotlejate ja pakkujate kvalifitseerimise tingimusi ning pakkumiste hindamiseks kasutatavaid mitterahalisi kriteeriume[33];

  - sätestada reeglid otsustamaks, milliste hangete puhul on selline hindamine kohustuslik ning kuidas saadud hinnangute alusel edasi tegutseda;

  - sätestada olulisemate IT-süsteemide, tarkvarateenuste ja -toodete hangete jaoks tunnustatud pakkujate ametliku nimekirja koostamine[34];

  - sätestada IT-alaste arendustööde projektikeskse finantseerimise põhimõte, võimaldamaks suuremaid (keerukamaid, riigi jaoks olulisemaid) IT-alaseid töid (ja hankeid) pikemaajaliselt kavandada, millega loodaks paremad tingimused nende nõuetekohaseks ettevalmistamiseks.

- Kui nende ettepanekute rakendamist vajalikuks peetakse, siis taotleda koostöös rahandusministriga vastavasisulisi muudatusi õigusaktides.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

---

[33] 2003. aasta juulis koostatud valitsuse kokkuhoiuprogrammi lähteülesandes (http://www.fin.ee/index.php?id=7308) on fikseeritud valitsuse seisukoht "kogu suurte IT arenguprojektide juhtimine ja kulude analüüs tuleb koondada ühtse juhtimisüksuse alla, kes hindab nii taotlusi, koordineerib projekte kui ka hindab tulemusi".

[34] Riigihangete seaduse § 36 nimetatud nimekirja koostamine IT valdkonnas pädevatest Eesti ettevõtjatest, selleks vastavasisuliste sätete lisamine riigihangete seadusesse

Lisad

1. IT-kulude muutumine riigieelarves 2001–2003

	2001 eelarve	2002 eelarve	2002. aasta eelarve kasv võrreldes 2001. aastaga	2003 eelarve	2003 aasta eelarve kasv võrreldes 2002. aastaga
Põhiseaduslikud institutsioonid	22 368 000	28 045 000	25%	23 616 500	-16%
Haridusministeerium*	4 000 000	4 000 000	0%	11 016 000	175%
Justiitsministeerium	25 400 000	36 200 000	43%	37 662 000	4%
Kaitseministeerium	18 373 700	47 954 600	161%	36 141 500	-25%
Keskkonnaministeerium	20 000 000	25 721 000	29%	31 325 000	22%
Kultuuriministeerium	8 100 000	11 000 000	36%	6 000 000	-45%
Majandusministeerium	9 893 200	9 893 200	0%	9 933 200	0%
Põllumajandusministeerium	9 490 000	15 000 000	58%	18 236 500	22%
Rahandusministeerium	24 725 400	33 988 000	38%	39 671 000	17%
Siseministeerium	31 800 000	36 400 000	14%	58 300 000	60%
Sotsiaalministeerium	28 650 000	30 550 500	7%	33 965 000	11%
Teede-ja Sideministeerium	42 074 000	64 016 000	52%	60 373 400	-6%
Välisministeerium	12 015 000	12 700 000	6%	15 200 000	20%
Maavalitsused	7 537 000	9 104 800	21%	7 016 100	-23%
Kokku	**264 426 300**	**364 583 100**	**38%**	**388 456 200**	**7%**

Andmete allikad: 2001., 2002. ja 2003. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjad; aastaraamat "Infotehnoloogia avalikus halduses 2002"

* Ministeeriumidele (koos valitsemisala asutustega) kavandatud kuludena on tabelis 2001. ja 2002. aastal näidatud artikkel 37 "Infotehnoloogia" kavandatud kulusid. Neil aastatel kehtinud klassifikaatori kohaselt kajastati selle artikli all IT soetusi sõltumata sellest, kas vara võeti või ei võetud arvele põhivarana, samuti ka arendus- ja hooldustöid. 2003. aastal kehtinud klassifikaatori järgi tehti vahet põhivara soetuskulude (art 231) ja majandamiskulude (art 212) vahel. Info-ja kommunikatsioonitehnoloogiaga seonduvate majandamiskuludena (art 212.14) näidati kulusid riist- ja tarkvara ostmiseks (kui ostetut ei võetud arvele põhivarana), kulusid riistvara remondile ja hooldusele, kulusid riist- ja tarkvara rendile, kulusid andmesidele, kulusid info- ja kommunikatsioonitehnoloogilistele arendustöödele, muid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulusid. Põhivarana arvelevõetu näidati artikli 231 alajaotistes 231.01.3 (IT seadmete ja arvutustehnika soetamine), 231.02.3 (IT seadmete ja arvutustehnika täiustamine) ja 231.03.01 (arvutite tarkvara soetamine). Alates 2004. aastast tuleb kõik eelnimetatud majandamiskulud arvestada eraldi vastavatel allkontodel.

2. IT-alaste riigihangete arvu muutus aastail 2001–2002

Pakkumis-menetluse liik	Hanke (objekti) liik	Hangete arv		Deklarat-sioonide arv		Hangete maksumus (deklaratsioonide alusel)		Lõpetatud hangete arv		Lõpetatud hangete maksumus		Vaidlustuste arv	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Avatud	Teenuste tellimine	30	40	30	37	34 297 249	30 357 312	16	15	17 212 982	8 270 383	0	12
Välja-kuulutamisega läbirääkimistega	Teenuste tellimine	5	11	5	8	13 367 485	8 235 305	2	3	3 523 485	894 090	0	3
Välja-kuulutamiseta läbirääkimistega	Teenuste tellimine	66	112	66	111	35 389 043	100 279 680	53	77	21 558 056	42 543 383	0	1
	Kokku	101	163	101	156	83 053 777	138 872 297	71	95	42 294 523	51 707 856	0	16

Andmete allikas: riigihangete registri elektrooniline andmebaas

3. Ekspertarvamus

Kui auditis "Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus" käsitletakse tarkvara elutsüklist ainult riigihangete korraldamist nelja ebaõnnestunud hanke analüüsi alusel, siis käesolev arvamus püüab anda laiema ülevaate IT-projektide algatamisest, finantseerimisest ja läbiviimisest ning nendega kaasnevatest riskidest avalikus sektoris. See peaks aitama paremini mõista auditis tehtud järeldusi ja ettepanekuid ning lisama soovitusi IT-süsteemide kogu elutsükli koordineeritud suunamiseks avalikus halduses.

Olukorra iseloomustus ja tuvastatud riskid

IT vahendite ja meetmete rakendamist avalikus halduses reguleerivad ligi paarkümmend õigusakti[35] alates riigihangete seadusest ja lõpetades andmekogude seaduse muutmise seaduse ning paljude eri tasandi rakendusaktidega. Töö IT-alases õigusloomes jätkub. MKM-i riigi infosüsteemide osakonnas (RISO) on valmimas Eesti infopoliitika põhialused aastateks 2004–2006[36] ja andmekogude seadust asendav riigi andmekogude süsteemi seadus[37].

IT lahenduste väljatöötamine ja rakendamine lähtub Riigikogus 1998. aastal heaks kiidetud Eesti infopoliitika põhialustest ja selle elluviimiseks koostatud tegevuskavadest. Infopoliitika põhialuste ülesanne on anda suunised ja kujundada raamistik infoühiskonna arengule suunatud valdkondlike tegevuskavade koostamiseks. Valitsus peaks määratlema igaks aastaks prioriteetsed arengusuunad[38] ning ametkonnad peaksid koostama neid arvestades oma tegevuskavad, kus määratakse tegevuste eest vastutajad ja mõõdetavad eesmärgid tegevuse edukuse hindamiseks. Edasi järgneb riigieelarvest IT-kulude taotlemise protsess ja riigihange.

Vaatamata Eesti edusammudele e-riigi arendamisel on põhjust tõsiselt muretseda IT arengu jätkusuutlikkuse pärast, sest:

1. viis aastat tagasi Riigikogus heaks kiidetud infopoliitika põhialused on end suures osas ammendanud ning infopoliitiline raamistik märgatavalt muutunud. Uued infopoliitika prioriteedid ja rakendusmehhanismid on aga alles projektide staadiumis;
2. ministeeriumides ja ametkondades puuduvad sageli nende põhitegevuse strateegiliste plaanidega kooskõlas olevad IT arenguplaanid lähemaks 2–3 aastaks;
3. IT-kulude finantseerimise taotlemise protsess riigieelarvest ei toeta viimastel aastatel enam prioriteetsete projektide käivitamist ega nende jätkusuutlikku arendamist;
4. IT-projektide finantseerimise taotlused ei vasta sageli standardites[39] toodud soovitustele;
5. IT-alaste riigihangete pakkumise kutse dokumendid ei vasta sageli seaduses sätestatud nõuetele;
6. korraldamata on IT-projektide täitmise järelevalve ning aruandlus projekti eelarve täitmise kohta ja kontroll selle üle;
7. puudub süsteem IT-alaste riigihangete **strateegiliste, finants- ja väärkasutusriskide** maandamiseks.

On selge, et riigihange ei ole asi iseeneses, vaid vahend püstitatud ülesande lahendamiseks või eesmärgi saavutamiseks. Seetõttu kajastub hanke ebaõnnestumises sageli valdkonna poliitika kujundamise ebaselgus, põhiprotsesside ebamäärasus, vastutuse hajutatus, aruandluse korraldamatus ja kontrolli puudumine. Hanke olulisus Riigikontrolli vaatenurgast väljendub eelkõige selles, et hankega kaasneb tavaliselt suur hulk raha ja huvilisi, kes tahavad saada seda raha endale. See toobki kaasa ülalnimetatud riskid, mille realiseerumist tuvastas ka käesolev audit. Vaatleme neid riske lähemalt.

---

[35] Vt http://www.riso.ee/et/oigusaktid.htm ja http://www.ria.ee/atp/index.html?id=114
[36] Vt http://www.riso.ee/et/Infopoliitika2_12_11_03.doc
[37] Vt http://www.riso.ee/et/rass.htm
[38] Prioriteetseid infoühiskonna arengusuundi on ebaregulaarselt käsitletud valitsuskabineti nõupidamistel.
[39] Näiteks EVS-ISO/IEC 12207:1998 „Tarkvara elutsükli protsessid"

Strateegilised riskid

Strateegilise riski näiteks on mahepõllumajanduse registri riigihanke kõigi pakkumiste tagasilükkamine. Esmalt vaidlustati edukaks tunnistatud pakkuja kompetents, seejärel kompetentsi hindamise näitajad ja ühe pakkuja osalemine, kes oli eelnevalt koostanud registrile esitatavate nõuete analüüsi ning lõpuks lükati pärast vaidlustuste rahuldamist kõik pakkumised tagasi, kuna parimaks osutunud pakkumine osutus kallimaks, kui ministeerium oli raha kavandanud.

Sisuliselt oli aga tegu strateegiliselt puudulikult kavandatud projektiga, mille tulemusel juba 2001. aastal tekkinud vajadus vastava ametkondliku registri järel leiab lahenduse parimal juhul alles 2004. aasta lõpuks. Põllumajandusministeerium, kes ise on Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt registri vastutav töötleja (andmekogude seaduse mõttes) ei koostanud konkreetset tegevuskava ministeeriumi vajadusi arvestava registri loomiseks ja kasutuselevõtuks. Samuti puudub ministeeriumil IT arendustööde pikemaajaline kava. Tegelikult on mahepõllumajanduse register lihtsustatud kujul (Exceli tabelina) olemas Taimetoodangu Inspektsioonis juba mitu aastat ning viimane tegi 2003. aastal ministeeriumile ettepaneku selle edasiarendamiseks inspektsiooni järelevalve infosüsteemi osana. Arvestades registri eesmärki, objektide hulka ja kavandatud andmete mahtu, on viimane ettepanek igati otstarbekas ning selleni oleks ka ministeeriumil olnud lihtne jõuda põhitegevusega kooskõlas oleva IT strateegilise arenguplaani olemasolul.

Ebarahuldavast planeerimisest tulenenud strateegilisest riskid realiseerusid ka Keskkonnaministeeriumi kalanduse infosüsteemi riigihankes. Kalanduse infosüsteemi loomisega alustati juba 1998. aastal. 2000. aastal Keskkonnaministeeriumi haldusalas läbi viidud infosüsteemide auditi tööaruandes esitasid audiitorid soovituse "töötada välja kalanduse infosüsteemi strateegiline plaan". Seda siiski ei tehtud ning 2002. aasta sügisel asus Keskkonnaministeerium seisukohale, et arendatav kalanduse infosüsteem ei ole kooskõlas ministeeriumi tulevikuvajadustega. Korraldati riigihange, mille võitis senine süsteemi arendaja. Hankelepingut siiski ei sõlmitud, kuna ei jõutud kokkuleppele intellektuaalse omandi küsimustes. Sisuliselt jätkab tööd seni toiminud kalanduse infosüsteem. Seejärel pani minister kalanduse andmekogu arendamisega seotud ülesanded ministeeriumi hallatavale asutusele Info- ja Tehnokeskus, kes peaks selle 2004. aastal lülitama kavandatud keskkonnaregistri koosseisu. Konkreetset tegevuskava selleks pole ministeerium ega Info- ja Tehnokeskus siiani kinnitanud. Arvestades infosüsteemile esitatavaid nõudeid ja kasutajate ootusi pole nende realiseerimine keskkonnaregistri koosseisus otstarbekas. Sellele on ministeeriumi tähelepanu juhitud ka ülalnimetatud auditi tööaruandes 2000. aastal. Ministeeriumi haldusala andmekogude (sh keskkonnaregistri) koostöö korraldamiseks looduskeskkonna ühtse infosüsteemi loomisel tuleks audiitori arvates julgemalt kasutada riigi IT infrastruktuuri pakutavaid võimalusi (x-tee, e-kodanik jm).

Finantsriskid

Auditeeritud hangete juures hakkab silma suur erinevus pakkujate hinnangutes hanke maksumusele:

Hanke nimetus	Min hind (mln kr)	Maks hind (mln kr)	Erinevus
Mahepõllumajanduse register	0,4	2,0	5 korda
Ehitisregistri tarkvara + hooldus/majutus 4 aastaks	4,1	16,6	4 korda
Kalanduse infosüsteem + hooldus 4 aastaks	1,0	3,8	3,8 korda
Keskkonnaregistri detailanalüüs	0,2	2,2	10 korda

Nii suurte erinevuste korral võivad tekkida ka väga suured finantsilised riskid. Riigikontrolli pakutud põhjuste kõrval ei saa välistada, et enda eeliseid tunnetav pakkuja võis maksumust teadlikult üle hinnata või tõeliselt novaatorlike ja odavate lahenduste turuletulekut. Tõenäolisim on siiski see, et pakkumise kutse dokumendid olid halvasti ette valmistatud või valitud ebasobiv pakkumismenetlus. Kui hinnangud hanke maksumusele erinevad juba kordades, tuleks liiga suurte finantsriskide tõttu kaaluda tõsiselt hanke tühistamist. Tegelikult vaidlustati nimetatud hanked mitmesugustel formaalsetel põhjustel, mis lõppkokkuvõttes viis nende tühistamiseni. Ebaõnnestumise põhjused peituvad siiski sügavamal: lisaks ebaselgetele dokumentidele ei arvesta hangete korraldus IT arendustööde eripäraga.

Väärkasutuse riskid

Väärkasutuse risk tekkis ehitisregistri hanke läbiviimisel, mis esmalt vaidlustati pakkujate kvalifitseerimata jätmise tõttu, seejärel selgus hanke eest vastutava isiku võimalik majanduslik huvi edukaks tunnistatud pakkumise teinud äriühingus. Kogu pakkumismenetlus tunnistati kehtetuks.

Mahepõllumajanduse registri hanke tehnilise kirjelduse koostamisel kasutati selliste isikute nõuandeid, kellel võis kavandatava riigihanke osas olla ärihuvisid.

Tehnilise teabe vahendamine ostjale pakkumiskutse dokumentide ettevalmistamiseks ei peaks tooma kaasa võimaluse pakkumise vaidlustamiseks. Samas tuleb vältida potentsiaalsete pakkujate osavõttu nende kvalifitseerimiseks ja pakkumiste hindamiseks sätestavate kriteeriumide määratlemisel ning täpsustada võimaliku ärihuvi väljaselgitamise korda.

IT-alaste riigihangete eripära

Süsteemide arendustööd

Infosüsteemide kavandamise ja loomise protsessis valitakse tegelikult mitte ühekordne hankija, vaid koostööpartner paljudeks aastateks. Keerukaks teeb olukorra see, et paljud hanget mõjutavad tegurid ei ole mõõdetavad ega formaliseeritavad hanke hindamiskriteeriumideks, nt inimestevahelised suhted, ühine arusaamine tehnoloogilistest võimalustest ja arengusuundadest jms. Need on tegurid, mis sageli rohkem kui 50% ulatuses määravad projektide õnnestumise, elujõulisuse ja jätkusuutlikkuse. Ostja ja hankija vastastike vajaduste ja huvide mittemõistmine toob kaasa projekti ebaõnnestumise suure riski.

Riigihanke eesmärk süsteemide arendustöö hanke puhul on leida parim partner, kes aitab kiiresti arenevas IT valdkonnas investeerida nii, et see toob tehtud kulutused mõistliku aja jooksul tagasi. Eesmärgiks ei saa olla parim hind, kuna konkurentsi tingimustes odav hind tähendab alati ka madalamat kvaliteeti, mis annab tavaliselt tagasilöögi süsteemi rakendamisel ja kasutamisel.

Otstarbekas on eristada väiksed ja suured projektid. Kõige lihtsam on eristada neid maksumuse ja ajalise kestvuse alusel[40]. Sisuliselt võiks süsteeme eristada selle järgi, kas ostja peab vajalikuks määratleda lisaks süsteemile esitatavatele nõuetele ka nõuded süsteemi komponentidele nagu tarkvara-nõuded[41], riistvaranõuded jms või mitte. Väiksemate projektide puhul on võimalik nõuete detailsem spetsifitseerimine, suuremate projektide korral tuleks eelkõige defineerida oodatav tulemus ja loodetav kasu. Mõlemal juhul on hankelepingu etapp olulise tähtsusega tegur projekti õnnestumise seisukohalt. Auditis käsitletud hangetes püüti projekte spetsifitseerida võrdlemisi detailselt.

Riskide maandamiseks tuleks enne hanget viia läbi süsteemianalüüs, koostada koos spetsialistidega projektülesanne, viia läbi teostatavusuuring, saada tippjuhtkonna toetus ning jaotada projekt võimalikult väikesteks iseseisvateks tükkideks, mille valmides on võimalik hinnata nende vastavust soovitule ning mittevastavuse korral katkestada projekt kas korrektuuride sisseviimiseks või edaspidiste kulutuste vältimiseks täielikult. Projekti läbiviimise detailne kava tuleks töövõtjaga juba enne hankelepingu sõlmimist läbi arutada ja kokku leppida tegevused võimalike kõrvalekallete korral. Väiksemate arendustööde puhul (kestvusega kuni üks aasta) on võimalik kasutada konkreetseid spetsifikatsioone ja täpset ajagraafikut ning leppida kokku projekti eelarves.

Teiste riikide kogemus[42] on näidanud, et suurima riskiga on mitmeaastased, detailse spetsifikatsiooniga ja fikseeritud hinnaga lepingud suurte süsteemide loomiseks. Suure IT-projekti nurgakiviks peab olema hästi läbi töötatud projektülesanne (*strong business case)*. Suurte projektide riskide vähendamiseks on hakatud kasutama nn kasupõhist hankeprotsessi (*Benefits-Driven Procurement*)[43].

---

[40] Näiteks väikesed kestvusega kuni 1 aasta ja maksumusega kuni 1 miljon krooni, suured vastavalt pikemad ja/või kallimad.
[41] Selle võimaluse näeb ette ka Eesti standard EVS-ISO/IEC 12207:1998 „Tarkvara elutsükli protsessid“.
[42] Vt näiteks http://www.nao.gov.uk/intosai/edp/pas/010410leadcanadaitproc_v11.pdf, http://www.nao.gov.uk/intosai/edp/pas/010516swedenworkingpaper2baan2sw.pdf , http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubacc/65/6502.htm
[43] Vt näiteks Kanada avaliku sektori vastav juhend http://sacc.pwgsc.gc.ca/sacc/index-e.jsp

Selle järgi tuleks suurte süsteemide hanketingimustes eelkõige defineerida tulemused ja kasu, mida nii iga etapp kui ka terve süsteem peab andma. Tähelepanu tuleks pöörata selgele arvestusele ja aruandlusele kõigi osapoolte vahel, heale projekti juhtimisele ning tööde tasumisele kavandatud etappidel saavutatud tulemuste alusel. Ka Eestis tuleks luua tingimused kasupõhiste hankeprotsesside korraldamiseks ning koostada metoodiline juhend IT investeeringute riskide ja tulu hindamiseks[44].

Tarkvara ja selle hooldusteenuse hange

Tarkvarafirmade valmistarkvara soetamiseks praktiseeritakse mitmesuguseid sooduslepinguid. Seetõttu võiksid asutused laiatarbetarkvara osta nagu muud igapäevast kaupa varem kokku lepitud soodushinnaga. Riiki ja omavalitsusi esindab vastavate firmadega lepingute[45] sõlmimisel RIA, kes aitab vajadusel korraldada ka riigihanke. Tarkvara võidakse müüa ka koos teatud hoolduse, garantiide ja täienduste/uuenduste lubadustega teatud ajaks. Seega: kui avaliku sektori jaoks on loodud mõistlik, pidevalt tsentraalselt jälgitav ja uuendatav sooduslepingute mehhanism, siis asutustele valmistarkvara soetamine ei vajaks põhimõtteliselt riigihanke läbiviimist.

Koordinatsiooniks ja koostöö tagamiseks andmetöötlusel ning edumeelsusega liialdamise vältimiseks peaks piisama taotluste läbivaatamisest sõltumatute ekspertide poolt (näit RIA-s), kulutuste piirsummade kehtestamisest ja usaldusväärsest aruandlusest tegelike kulutuste ja asutuse tegeliku IT olukorra (potentsiaali) kohta. See on üks võimalik lihtsustatud lähenemine.

Tegelikult pole sageli õige ka valmistarkvara käsitleda lihtsa laiatarbekaubana. See on oluliselt komplitseeritum tavalisest laiatarbekaubast, sest:

- sama liiki kaup (nt tekstitöötlustarkvara) ei asenda üksteist;
- konkreetse tarkvaraga kaasneb tema pidev uuendamine ja täiendamine;
- tarkvara hind sõltub tavaliselt mitte tarkvarast, vaid tema kasutajate arvust;
- tarkvaraturul on väga suur konkurents ja palju väikseid tarkvarafirmasid;
- tarkvara hoolduse ja uuenduse kulud on väga olulised;
- tarkvara vahetus või uuendus võib tuua kaasa andmete konverteerimise jms vajaduse;
- tarkvara ostul või uuendamisel on otsene mõju nende kasutajatele, tuues kaasa ümberõppe vajaduse, tööviljakuse ajutise languse vms.

Seega on siin tegu mitmesuguste riskidega ning nende maandamiseks oleks otstarbekas ka valmistarkvara ostu käsitleda rohkem suhete ostmisena mingiks tarkvara elutsükliks. Kui valmistarkvara on ühtse arendatava infosüsteemi osa, siis tuleks tema ostu käsitleda koos suure süsteemi hankimisega. Avaliku sektori jaoks tuleks luua ühtne tarkvarapoliitika, mis soodustab standarditega ühilduvat, tootjast sõltumatut avatud lähtekoodiga tarkvara kasutamist, ning arvestada sellega süsteemide ja tarkvara riigihangetes. Informaatikanõukogu otsuse kohaselt on probleemiga asunud tegelema RIA.[46]

Riistvara ja selle hooldusteenuse hange

Riistvara soetamiseks on otstarbekas praktiseerida riigipoolsete raamlepingute sõlmimist riistvara tarnijatega nii, et ühte liiki riistvara tarnijaid oleks vähemalt 2-3. See eeldab siiski tsentraalset ja regulaarset (nt kord kvartalis) turuhinna analüüsi ja riistvara testimist selleks, et potentsiaalsele ostjale tagada õiglane hind ja kvaliteetne kaup. Selle süsteemi puhul võiksid asutused soetada riistvara ilma riigihanketa, juhindudes ainult vastavalt testitud ja hinnatud riistvara nomenklatuurist. Siiski on ka siin mõttekas eristada väiksed ja suured hanked ning kehtestada asutustele piirnormid riistvara soetamiseks, et vältida liialdusi infrastruktuuri uuendamisel. Suuremate hangete korral on sageli otstarbekas viia läbi täielik riigihange, sest see võimaldab tavaliselt saada veel olulist allahindlust suurema koguse pealt.

---

[44] Vt näiteks http://www.gao.gov/policy/itguide/ai10113.pdf
[45] Vt http://www.ria.ee/atp/index.html?id=537
[46] Vt http://www.ria.ee/atp/index.html?id=475

Meie tingimustes tuleks kohustada ministeeriume konsolideerima oma valitsemisala riist- ja valmistarkvara hanked ning RIA peaks hoolitsema raam- ja sooduslepingute sõlmimise, pideva hinnaanalüüsi ja kauba testimise eest. Eelarveprotsessis vaatavad aga eksperdid läbi ministeeriumide eelmise aasta IT-kulude ja IT potentsiaali aruanded ning kulutuste taotlused IT infrastruktuuri töövõime tagamiseks. Eksperdid soovitavad ministeeriumile piirsummad riist- ja tarkvara soetamiseks eelolevaks aastaks. Piirsummade raames võivad hanked toimuda operatiivselt, ilma riigihanke protseduure läbimata.

Nagu eeltoodust selgub, tähendab IT-hange enamasti koostööpartneri otsimist, üldjuhul pikemaks perioodiks. Usaldusväärse partneri olemasolu võimaldab süsteemi pidevalt täiustades kiiremini ja paremini rahuldada kasutajate soove ja vajadusi ning tagada jätkusuutlik areng.

IT infrastruktuuri seadmed (arvutid, serverid, võrguseadmed jms) vananevad moraalselt ja jõudluselt kiiremini, kui seda eeldab nende füüsiline seisukord. Mõnikord õnnestub nende jõudlust lisakomponentidega järele aidata, mõnikord saab seadmeid kasutada vähenõudlikumate ülesannete täitmiseks. Seega tuleks juba seadmeid hankides hoolitseda nende jätkusuutliku toimimise eest süsteemi arengust tulenevate nõudmiste tasemel. Tihti oleks lahenduseks hoopis IT infrastruktuuri liisimine koos eritingimusi nõudvate seadmete majutusteenusega ning vastavate garantiidega süsteemi töökindlusele ja jõudlusele. See aga eeldab usaldusväärsete ja majanduslikult stabiilsete IT-firmade olemasolu turul. Samasuguseid firmasid oleks vaja ka infosüsteemide loomise ja arendamise koostööpartneriteks.

Paraku ei arvesta riigihanke seadus vajadusega taoliste firmade tekitamisega turule, lootes, et vaba turg ja konkurents tagavad elujõuliste firmade tekke iseenesest. Suurtes majanduspiirkondades see tõenäoliselt nii ongi. Eesti oludes aga, kus *ca* 1/3 IT-turu käibest on seotud riigisektoriga, on jaht riigi rahale suur, konkurents liiga tugev ja riigi kompetents IT alal napp. Ellujäämise nimel teevad firmad suuri hinnaalandusi, annavad välja veksleid, mida hiljem lunastada ei suuda, hoiavad kokku kvaliteedi arvel jms. Tulemuseks on halvasti töötavad süsteemid avalikus sektoris ja usaldusväärsuse kaotanud firmad IT-sektoris. Sisuliselt toob riigihanke seaduse arutu rakendamine IT valdkonnas kaasa riigile miljonitesse kroonidesse ulatuvaid kahjumeid ja mahajäämuse infosüsteemide rakendamisel võrreldes erasektoriga. Riigihanke seadus oma regulatsiooni ja kontrollimehhanismiga võtab vastutuse tegelikelt süsteemi tellijatelt, süsteemi omanikelt ja isegi tulevastelt kasutajatelt. Riigihanke seaduse rakendamist tuleks IT valdkonnas täiendavalt reguleerida valdkonna eripära arvestavate õigusaktide või juhenditega.

Soovitused infosüsteemide arenguriskide maandamiseks

Riigi informaatikanõukogu tõdes 2003. aasta viimasel istungil, et IT rahastamine on killustatud ega arvesta valdkonna üldiste prioriteetidega. Killustatust saaks vähendada, kui järgmiste aastate (2005 ja edasi) riigieelarve koostamise algfaasis käsitleda IT arendustööde kulusid ühtse kontrollsummana. Selle määratlemiseks peaks MKM enne riigieelarve koostamise algust käivitama eelinfo kogumise avalikus halduses kavandatavate IT-alaste arendustööde kohta. Pärast konkreetsete projektitaotluste koordineeritud hindamist ja läbivaatamist eelarve protsessi käigus MKM-i riigi infosüsteemide osakonnas ja Rahandusministeeriumis lisanduks vajalik summa valitsusasutuste üldeelarvetele. Samas koondatakse ka riigieelarve kulude klassifikaatoris kõik IT arendustööd ning riigikassa peaks omistama igale arendusprojektile kuni projekti lõpetamiseni oma hierarhilise kulukoodi[47]. Säilima peaks võimalus kasutada sama kulukoodi, kui projekti on vaja edaspidi täiendada või edasi arendada.

Riigikassa peaks avama suure arendusprojekti finantseerimise alles siis, kui MKM-i riigi infosüsteemide osakond kinnitab projekti ettevalmistustööde korrektset läbiviimist. Tuleks kehtestada kord, et IT arendustööde hangete pakkumise kutsed eeldatava maksumusega üle 1 mln krooni ja/või kestvusega üle ühe kalendriaasta tuleb enne hanke väljakuulutamist kooskõlastada riigi infosüsteemide osakonnaga. Kuna RIA ülesanne on jälgida riigi infosüsteemide arendamist ja korraldada IT-alaseid riigihankeid, siis peaks RIA määrama ka igale suurele projektile järelevaataja[48], kes võib vajadusel täita projekti audiitori funktsioone ning omab volitusi projekti kulutuste jälgimiseks riigikassa kaudu.

[47] Kulukood peaks võimaldama jälgida projekti kogukulule lisaks ka aruandlust kululiikide (tarkvara, riistvara jms) lõikes.
[48] Näiteks konkreetse projekti läbiviimise ajaks tähtajalise töövõtulepinguga palgatud mittekoosseisuline, projekti osalistest sõltumatu spetsialist, kes võib samaaegselt olla mitme projekti järelevaataja.

IT-kulude riigieelarvelise finantseerimise põhimõtteid ja ühtse planeerimise metoodikat tuleks edasi arendada nii, et arendustööde (infosüsteemid, andmekogud, uus IT infrastruktuur, funktsiooni siirdamine) projektitaotluste vormid[49] vastaksid sisuliselt IT standardis EVS-ISO/IEC 12207:1998 "Tarkvara elutsükli protsessid" toodud soovitustele, neis põhjendataks kavandatud tööde vastavust riigi infopoliitika põhialustele, viimase alusel koostatud tegevuskavadele ning sisaldaksid riigihangete seaduses nõutud infot võimaliku riigihanke ettevalmistamiseks ja selle otstarbekuse hindamiseks. Vormis toodav investeeringute/arendustööde spetsifikatsioon peaks vastama kavandatava riigihanke spetsifikatsioonile. Taotlused projektide jätkamiseks või edasiarendamiseks peaksid lisaks sisaldama aruannet eelneva kohta ning arendustöölt oodatavaid uusi tulemusi. Igale arendusprojektile tuleb määrata projektijuht. Ebakorrektselt ette valmistatud ja nõrgalt põhjendatud projektitaotlused tuleks jätta hindamisest üldse kõrvale.

IT-alaste ostude paremaks koordineerimiseks, operatiivsuse ja paindlikkuse suurendamiseks tuleks kaaluda tavakasutaja riistvara ja valmistarkvara regulaarse (kord kvartalis) hindamisteenistuse käivitamist RIA juures, hindamise alusel firmadega riigiasutuste jaoks piirhinna kokkuleppimist sobivate valmistoodete kohta (iga tooteliigi kohta vähemalt 2-3 firmaga) ning sätestada õigusaktiga asutuste võimalus teatud piirmäära ulatuses aastas soetada tavakasutajale mõeldud tooteid kokkulepitud piirhinnaga ilma riigihanketa.

Riigi infosüsteemide arengu jälgimiseks ja selleks tehtud investeeringute tulemuslikkuse hindamiseks tuleks täiendada riigiasutuste IT potentsiaali aruandlust tehtud kulutuste aruandega. Projektipõhiste arendustööde kulutuste jälgimise ja hindamisega võiksid tegelda projektidele kinnistatud järele-vaatajad, kes esitavad regulaarselt (kord kvartalis) vastavad andmed RIA-le projektide eduraportite avaldamiseks keskuse veebilehel ja koondite tegemiseks riigi infosüsteemide osakonnale.

Riigi infosüsteemide planeerimise, finantseerimise, hankimise ja juurutamise ahelas olevate riskide maandamiseks tuleks korrastada kogu ahela juhtimise, aruandluse ja kontrolli funktsioone. Ahela üksikuid etappe reguleerivad õigusaktid tuleks omavahel kooskõlastada, kasutades selleks Eestis vastu võetud standardeid, viia sisse vajalikud muudatused õigusaktidesse, koostada ametijuhendid, tüüp-lepingud, projektitaotluse, aruandluse ja arvestuse vormid ning töötada välja kontrolliprotseduurid. Riigiasutuste ja maavalitsuste IT-juhtidele tuleks korraldada IT-alaste standardite ja juhendmaterjalide kasutamise koolitus arendustööde kavandamise, läbiviimise ja juurutamise juhtimisel. Õiguslikult tuleks tagada arendusprojektide järelevaataja aktiivne osavõtt kõigist projektialastest aruteludest, testimistest ja hindamistest. Koostada eraldi juhend riigihangete seaduse rakendamiseks IT-alastes hangetes ning võtta viimaste eripära arvesse riigihangete seaduse uues redaktsioonis.

Rein Harjo

Infosüsteemide sertifitseeritud audiitor

15.01.2004

[49] Vormis toodud lahtrid (küsimused) võiksid sisaldada selgituseks viiteid standardi, seaduse või õigusakti konkreetsetele punktidele ning vormi seletuskiri peaks vormi täitjale selgitama detailselt, millist infot temalt oodatakse.

4. Aruandes kasutatud mõisted

Ostja – asutus, kes ostab hankijalt või tema vahendusel süsteemi, tarkvaratoote või tarkvarateenuse.

Pakkumise kutse – teade riigihanke väljakuulutamise kohta, mille ostja esitab riigihangete registrile avaldamiseks avatud pakkumismenetluse, piiratud pakkumismenetluse ja väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetluse korral.

Pakkumise kutse dokumendid – dokumendid, mis sisaldavad võimalikele pakkujatele vajalikku infot riigihanke konkursil osalemiseks.

Pakkuja – isik, kes on välja võtnud pakkumise kutse dokumendid.

Taotleja – isik, kes piiratud pakkumismenetluse ja väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise puhul taotleb enda kvalifitseerimist võimaliku pakkujana. Nimetatud menetluste kasutamisel väljastatakse pakkumise kutse dokumendid vaid neile isikuile, kelle kvalifikatsiooni on ostja piisavaks tunnistanud (sellise kvalifikatsiooniga taotlejad saavad õiguse olla pakkujaiks).

Pakkujate kvalifitseerimine – pakkujate hindamine riigihangete seaduse § 31 lõikes 1 loetletud tingimuste alusel (neist on sisuliselt olulisim ja kõige raskemini hinnatav pakkuja tehnilise kompetentsuse vastavus ostja nõuetele). Mittekvalifitseerituks hinnatud isiku pakkumist ei hinnata.

Tarkvaratoode[50] – programmide, protseduuride ning võimalike juurdekuuluvate dokumentide ja andmete kogum.

Tarkvarateenus – tarkvaratootega seotud tegevuste, töö või ülesannete sooritamine, näiteks tema väljatöötamine, hooldus ja ekspluatatsioon.

Hankija – organisatsioon, kes sõlmib ostjaga lepingu süsteemi, tarkvaratoote või -teenuse tarnimiseks vastavalt lepingu tingimustele. Hankija sünonüümideks võivad olla töövõtja, valmistaja või müüja.

Süsteem – ühest või mitmest protsessist, riistvarast, tarkvarast, ruumidest ja inimestest koosnev integreeritud ühend, mis annab võimaluse täita mingit kindlaksmääratud vajadust või eesmärki.

Vaidlustus – pakkuja või pakkumismenetluses osalemisest huvitatud isiku kaebus Riigihangete Ametile ostja tegevuse peale. Vaidlustada saab riigihangete seaduse § 62 lõikes 1 loetletud toiminguid ja otsuseid. Pakkumismenetluse valikut ei saa vaidlustada.

Avatud pakkumismenetlus – pakkumismenetlus, mille puhul ostja kutsub pakkumise kutse avaldamisega pakkumisest osa võtma kõiki huvitatud isikuid.

Piiratud pakkumismenetlus – pakkumismenetlus, mille puhul ostja kõigepealt kontrollib hankest huvitatud isikute (taotlejate) kvalifikatsiooni ning ei pruugi esitada pakkumise kutset mitte kõigile hankest huvitatuile, vaid ainult tema poolt väljavalituile.

Väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus – pakkumismenetlus, mille puhul ostja pärast taotlejate majandusliku seisundi ja võimaluste hindamist valib nende hulgast isikud, kellele ta esitab üheaegselt pakkumise kutse dokumendid. Seadus sätestab juhud, mil seda menetlusliiki on lubatud kasutada. Nende seas on nimetatud ka hanked, mille puhul tellitavate teenuste olemuse tõttu ei ole võimalik määrata hanke spetsiifilisi tingimusi piisava täpsusega selleks, et leida edukas pakkumine avatud pakkumismenetluse või piiratud pakkumismenetluse abil.[51]

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus – pakkumismenetlus, mille korral ostja valib isikud, kellel ta esitab (üheaegselt) pakkumise kutse dokumendid. Ostja võib läbirääkimisi pidada nii paljude pakkujatega, kui ta seda otstarbekaks peab (soovi korral ka ainult ühe pakkujaga). Enne läbirääkimiste alustamist peab ostja saatma riigihangete registrile teate pakkumismenetluse algatamise kohta, milles peab põhjendama pakkumismenetluse valikut. Riigihangete seadus loetleb 13 põhjust, mis selle menetluse liigi valikut õigustavad.

---

[50] IT-ga seonduvad mõisted tarkvaratoode, tarkvarateenus ja süsteem on defineeritud vastavalt Eesti standardile EVS-ISO/IEC 12207:1998 "Infotehnoloogia – tarkvara elutsükli protsessid".
[51] Riigihangete seadus, § 56 lg 1 punkt 3

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör

Teie 09.02.2004 nr 2-7.1-TR/04/186
Meie 16.03.2004 nr 7-1-7/1824

Infotehnoloogia hangete korraldus

Austatud härra Kõrge

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, tutvunud Riigikontrolli kontrollaruandega „Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus", esitab vastuseks järgmised seisukohad:

- Peame vajalikuks kehtestada riigiasutustele kohustus kooskõlastada olulisemate IT-alaste riigihangete dokumentatsioon Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuses. Riigikontrolli aruandes on toodud ka põhjused, miks IT-alased riigihanked vajavad spetsiifilisemat lähenemist, seetõttu peame vajalikuks ja võimalikuks kehtestada IT-alaste riigihangete korralduse reguleerimiseks Riigihangete seadust täiendav rakendusakt analoogselt ehitusalaste riigihangete eeskirjaga. Samuti peame vajalikuks jätkata RIA tegevust IT-alaste riigihangete läbiviijana. Riigiasutustele jääks seejuures valikuvabadus, kas viia riigihangete menetlus läbi ise või kasutada RIA teenuseid.
- Peame vajalikuks ja võimalikuks IT-alaste riigihangete korralduse reguleerimise käigus töötada välja kriteeriumid, millised IT-lased riigihanked kuuluvad RIA poolt hindamisele. Samuti tuleb reguleerida hindamisele järgnev riigihangete dokumentatsiooni kooskõlastuse protsess.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ei pea praegusel hetkel vajalikuks IT-alaste hangete jaoks tunnustatud pakkujate nimekirjade koostamist, kuna see seaks IT-teenuste turul tegutsejatele asjatuid piiranguid. Arvame, et IT-alaste riigihangete korralduse täpsem reguleerimine ning korrastamine vähendab edaspidi ka pakkujate kvalifitseerimisega seotud riske.
- Peame vajalikuks sätestada olulisemate IT-arendustööde projektikeskse finantseerimise põhimõte. Selline lähenemine aitaks maandada IT arendustööde järjepidevusega seotud riske ning looks vahendi riigile olulisemate infosüsteemide arendustööde paremaks juhtimiseks. Lisaks sellele peame vajalikuks Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse esindajate osalemist olulisemate arendusprojektide juhtrühmades. Vastavate ettepanekutega on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium korduvalt pöördunud Vabariigi Valitsuse ja Rahandusministeeriumi poole.

Riigikontrolli aruande lisas 3 audiitor R. Harjo poolt tõstatatud küsimused on suures osas Riigikontrolli ettepanekuid toetavad ja täpsustavad. Peame vajalikuks arvestada R. Harjo ettepanekuid IT-alaste riigihangetega ning IT-arendustööde finantseerimisega seotud

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003158
telefon: (0) 625 6304
faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 17.03.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/186-2
008088

regulatsioonide koostamisel. R. Harjo tõstatab aga ka laiema probleemistiku, tehes ettepaneku kogu infosüsteemide planeerimise, finantseerimise, hankimise ja evitamise ahela korrastamiseks.

- MKM peab väga oluliseks lisaks IT-alaste riigihangete korraldusele üle vaadata kõik riigi infosüsteemide elutsükli protsessid vastavalt standardile EVS-ISO/IEC 12207:1998 "Infotehnoloogia. Tarkvara elutsükli protsessid", millele ka Riigikontrolli aruandes on korduvalt viidatud. Arvame, et ainult sellise laiema ülesande lahendamise kaudu on võimalik efektiivselt lahendada Riigikontrolli aruandes tõstatatud IT-alaste riigihangete korralduse probleemid. Seejuures ei pea me otstarbekaks alustada nimetatud standardi kohest rakendamist riigi IT valdkonnas, vaid teeme teistele ministeeriumidele ettepaneku igati soodustada riigiasutuste vabatahtlikku koostööd riigi infosüsteemide arendusprotsesside parendamisel ning vastava hea tava kujundamisel. MKM arvates peaks Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus olema kompetentsikeskuseks, kus koostöös teiste riigiasutustega ning toetudes rahvusvahelistele standarditele ja teiste riikide avaliku sektori kogemustele kujundatakse IT arendustööde head tava riigis. RIA ülesandeks oleks seejuures ka riigiasutuste abistamine IT-alase hea tava evitamisel ning järelevalve riigi jaoks oluliste IT-projektide üle.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Märika Priske
Kantsler

Ivo Koppelmaa 693 8233

012664

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 09.02.2004 nr 2-7.1-TR/04/198

Meie 12.03.2004 nr X-2/2029

Infotehnoloogia hangete korraldus

Riigikontroll esitas Rahandusministeeriumile arvamuse avaldamiseks "Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja –teenuste hangete korraldus" kontrollaruande eelnõu. Aruande eelnõus esitatakse lisaks kõnealuste hangete analüüsile muuhulgas ka ettepanekud keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni ning põllumajandusministrile meetmete rakendamiseks nimetatud hangete planeerimise ja ettevalmistamise parendamiseks ning soovitus kasutada hangete korraldamisel senisest rohkem Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse (edaspidi RIA) nõuandeid. Käesoleva kirjaga edastame Teile Rahandusministeeriumi seisukohad kontrollaruande eelnõu kohta.

Infotehnoloogia (edaspidi IT) riigihangete korraldamine on seotud raha planeerimisega asutuste eelarvetesse nendeks kuludeks. Kui tehakse vigu riigihangete tingimuste sõnastustes ja taotlushinna määramises, on puudulikult koostatud ka eelarvetaotlused IT arendusprojektide rahastamiseks. Sageli puuduvad kalkulatsioonid ning reeglina ei ole koostatud valitsemisala IT arengukavasid, mis on aluseks IT kulude planeerimisel.

Vabariigi Valitsuse kokkuhoiuprogrammi lähteülesandes märgitud IT-alased suunised tuleb ellu viia läbi eelarveprotsessi ning peavad kajastuma ministeeriumide koostatavates eelarvestrateegia lähtealustes.

Rahandusministeerium toetab ideed, et RIA osutaks riigiasutustele riigihangete korraldamisel igakülgset abi. Peame otstarbekaks süsteemanalüüsi tegemist (sh projekti elutsükli kulu-tulu arvestuse koostamist) enne riigihanke läbiviimist.

Oleme soovitanud ministeeriumidel IT infrastruktuuri soetamist kasutusliisingu korras ning valitsemisala riist- ja valmistarkvara hangete konsolideerimist või tsentraalset korraldamist.

Riigieelarve IT kulude hindamiseks on moodustatud ekspertiisi ja järelevalvekomisjon, kes vaatab läbi ja annab hinnangu riigiasutuste IT kulude taotlustele. Komisjon ei ole aga suutnud hinnangut kulude kohta anda õigeaegselt. 2004. a eelarve taotluste kohta esitas komisjon oma arvamuse alles 30. juulil, kui läbirääkimised ministeeriumidega olid juba lõppenud. Komisjon peaks tööd taotlustega alustama kevadel (veebruaris-märtsis), töötama välja sobiva vormi ja nõuded projektide hindamiseks, arvestusega, et komisjoni seisukoht jõuaks Rahandusministeeriumini eelarvestrateegia koostamise ajaks.

Toetame ettepanekut kajastada IT arendusprojekte eelarves projektipõhiselt ning võimalusel püüame seda valdkonda korrastada juba 2005. a. riigieelarve koostamisel. Eesmärgiks on minna järkjärgult üle

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 15.03.04 Reg.nr 2-7.1-TR/04/189-2

projektipõhisele kuluarvestusele, mis tähendab eelarveklassifikaatoris vastavate projektikoodide süsteemi juurutamist, et jälgida projekti kulgu tema elluviimisel.

Rahandusministeerium ei saa aga nõustuda eksperthinnangus toodud ettepanekuga käsitleda IT arendustöid ühtse piirsummana, mis oleks algfaasis eraldatud ministeeriumi valitsemisala eelarve kogupiirsummast. Väljapakutud skeemi korral kaoks ministeeriumitel seos ning kontroll oma arengukavades ettenähtud tulemusvaldkondade eesmärkidega.
Rahandusministeeriumi seisukoht on, et kõikide kulude taotlused tuleb esitada üldises korras koos ministeeriumi valitsemisala eelarve projektiga lähtuvalt eelarve strateegiast ja arengukavadest. Peame otstarbekaks, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium annab ministeeriumide eelarvetaotlustes kavandatud infotehnoloogia kuludele oma eksperthinnangu, mida Rahandusministeerium arvestab eelarve projekti menetlemisel.

Nõustume üldjoontes Riigikontrolli ettepanekutega (arvamuse eelnõu ptk 3) eelnõus nimetatud hangete planeerimise ja ettevalmistamise osas.
Riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) on reguleeritud standardite (sh tehnilise tunnustuse, üldlevinud tehnilise kirjelduse, tehnilise normi jne) kasutamine riigihanke tehnilise kirjelduse koostamisel. RHS sätestab, et riigihanke korral, mille maksumus on võrdne RHS § 16 lg 1 ja 2 sätestatud rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, on ostja kohutatud koostama RHS § 26 lg 1 ja 2 nimetatud tehnilise kirjelduse RHS § 27 lg 1 ja 1^1 eelpool viidatud standardi alusel. Selle kohaselt on riigiasutus kohustatud standardi alusel koostama tehnilise kirjelduse teenuse ostmiseks, mille maksumus ületab 130 000 SDRi (ligikaudu 2,4 mln krooni).

Kuigi RHS annab ostjale suunised standardite kasutamiseks tehnilise kirjelduse koostamisel riigihangete korral, mille maksumus on võrdne või ületab rahvusvahelist piirmäära, ei piira see ostja õigust kasutada standardeid riigihanke ettevalmistamisel, ega ka tehnilise kirjelduse koostamisel riigihanke korral, mille maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära.

Vastavalt RHS § 10 lg 2 on ostjal õigus volitada teisi isikuid teostama pakkumismenetlusega seotud toiminguid. Sellest tulenevalt on eelnõus nimetatud ministeeriumidel soovi korral õigus küsida muuhulgas arvamust riigihanke objektide tehniliste tingimuste, taotlejate ja pakkujate kvalifitseerimise tingimuste ning pakkumiste hindamiseks kasutatavate kriteeriumide (sh rahaliste ja mitterahaliste) kohta pädevalt isikult (nt Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus).

Ostjal on õigus oma riigihangete alast tegevust, lisaks RHS-s sätestatule, täiendavalt reguleerida, kehtestades näiteks vajalikke protseduurireegleid, juhiseid jne.

Kuigi ostja võib volitada riigihankega seotud toiminguid tegema teisi isikuid, ei saa tulenevalt Euroopa Liidu riigihangete direktiivide põhimõtetest piirata seadusega ostja riigihangetega seotud toimingute tegemise vabadust. See tähendab, et ostjat ei saa seadusega kohustada näiteks kooskõlastama oma riigihangete alast tegevust kolmandate isikutega. Samuti ei saa ostjaid kohustada riigihankeid konsolideerima (ühiselt korraldama).

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Kaidi Meristo 6 113 423 kaidi.meristo@fin.ee
Märt Kiisel 6 113 284 mart.kiisel@fin.ee
Meelis Steinberg 6 113 251 meelis.steinberg@fin.ee

Keskkonnaministri vastus

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 09.02.04 nr 2-7.1-TR/04/187
Meie: 16.03.04 nr 5-5/1183

Seisukohad kontrolliaruande eelnõule „Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus"

Keskkonnaministeerium tutvus põhjalikult Teie poolt esitatud kontrolliaruandega. Esitame meie järeldused ja ettepanekud aruandele.

Kontrolliaruande eelnõus p 1.3. (Keskkonnaministeeriumi kalanduse infosüsteemi riigihange) osas peame vajalikuks täpsustada ja täiendada järgmist:

- Hankes osalenud edukaima pakkuja ja Keskkonnaministeeriumi (KKM) vahel kujunesid vaidlusobjektiks hankelepingu tingimused- nimelt venitas pakkuja hankelepingu sõlmimisega, leides, et kogu KKM poolt tellitava infosüsteemi autoriõigused (sh süsteemi omandiõigus) peavad valmides kuuluks ainult talle. See tähendanuks seda, et riigieelarve summade eest väljatöötatud infosüsteem kuulub selle väljatöötajale.
- Pakkuja püüdis hankes kasutada varem välja töötatud süsteemi moderniseerimist, mis võimaldas tal saada hinnadumpinguga hanke võitjaks.
- Ministeeriumi esialgne hinnang hanke maksumuse osas osutus hiljem õigeks, kuna samade vahendite eest valmis peale hanke tühistamist Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse poolt hanke objektiks olnud infosüsteem.
- Ministeerium otsustas loobuda hankelepingu sõlmimisest, sest lepingu läbirääkimised ei viinud tulemusteni ning oli alust arvata, et pakkujal puudus tegelik tahe lepingu sõlmimiseks. Käesoleval ajal on asi menetlemisel kohtus.

Kontrolliaruande punkt 1.4 (Keskkonnaregistri detailanalüüs) puhul täpsustame, et tegevuskava keskkonnaregistri väljatöötamiseks ei olnud küll koondatud ühtseks dokumendiks, kuid olemas olid suunised töö läbiviimiseks, mis oli sätestatud järgmistes õigusaktides:

- Vabariigi Valitsuse korraldus "Keskkonnaregistri volitatud töötleja määramine" (RTL 2003, 67, 980),
- keskkonnaministri määrus "Rahvusvahelise lepinguga määratud andmevahetuse täpsustatud kord" (RTL 2003, 87, 1274),
- keskkonnaministri määrus "Keskkonnaregistri avalikult kasutatavate andmete paberkandjal avalikustamise maht ja kuju" (RTL 2003, 87, 1274),
- keskkonnaministri määrus "Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord" (RTL 2003, 87, 1273),
- keskkonnaministri määrus "Keskkonnaregistrist andmete väljastamise taotluse vorm" (RTL 2003, 87, 1272).

Keskkonnaregistri detailanalüüsi tulemuslikuks hankeks oli vaja koostada mitmeid õigusakte ja see võttis rohkem aega kui oli arvestatud (õigusaktide eelnõude menetlemist on raske täpselt ajaliselt planeerida).

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

telefon 626 2802
faks 626 2801

e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 17.03.04 Reg.nr 2-7.1-TR/04/187-2

Kommenteeritud riigihanke „ Keskkonnaregistri detailanalüüs" puhul oli tegemist infosüsteemi hanke eeluuringu teostamisega, alles peale selle töö teostamist alustati konkreetse hanke korraldamist.

Pakkujate hankemaksumuste mitmekordsete erinevuste osas leiame, et põhjuseks saab siin olla see, et osa pakkujaid suhtusid pealiskaudselt pakkumiste koostamisse ning ei töötanud läbi pakkumise kutse dokumente ja selle aluseks olevaid materjale (siinkohal: keskkonnaregistri seadus, keskkonnaregistri eeluuring). Oli näha, et mõned pakkumised olid koostatud nn *„copy-paste"* meetodit kasutades.

Kontrolliaruande p 2.1. nõustume, et hanke eelplaneerimine tagab hanke eduka läbiviimise. KKM on nimetatud küsimuse lahendanud uues *riigihangete läbiviimise korras*, mis on kinnitatud ministri 10.02.04 käskkirjaga nr 98. Nimetatud korras on seatud hanke eest vastutavatele isikutele (sh ka vastavale komisjonile) kohustused, mis peavad olema esitatud enne hankemenetluse alustamist. Iga aasta alguses koostatakse ministeeriumi riigihangete plaan. Selleks peavad hanke läbiviijad täitma vastava vormi ja esitama hanke läbiviimise põhjenduse.

Oleme seadnud ülesandeks hanke pakkumise kutse dokumentides esitada juba hankelepingu vorm, kus on näidatud ajaplaan, maksetingimused jt lepingu olulised tingimused.
Selliste nõuete täitmine hanke planeerimise staadiumis aitab parandada hankemenetluse läbiviimise kvaliteeti.
Täiendavalt peame vajalikuks märkida, et vajadus eraldi dokumendi -hanke tegevuskava kohta pole igakord vajalik, kuna ministeeriumite iga-aastane tegevuskava ja kasutatavad rahalised vahendid määratakse juba eelarve taotluste menetlemise ja riigieelarves eraldatud raha jaotamise käigus. Need tegevused arutatakse läbi KKM infokomisjonis ja eelarvekomisjonis ning detaileelarve kinnitatakse ministri poolt.

Nendime, et auditi lõppauande eelnõus täheldatud riskid pole mitte omased ainult IT süsteemi, tarkvara ja riistvara hangetele, vaid need on omased kõikidele hangetele. Seetõttu on asjakohatu ka väide (lk 12 eelviimases reas), et *„hankeid kavandades ei arvestatud võimalusi, et pakkumismenetluse käigus esitatakse vaidlustusi ..."*
Pigem - mida suuremad on hangete maksumused, seda tõenäolisem on, et esitatakse ebapädevaid pakkumisi (hind alla tegeliku hinna, pakkujal puuduvad vajalikud ressursid sh ka oskusteave ning kogemused töö teostamiseks) ja seda suurem tõenäosus on, et esitatakse vaidlustusi.
Käesoleval ajal kehtiva riigihangete seaduse kohaselt on raskendatud teiste hindamise kriteeriumite esitamine (peale hinna), seetõttu tuleb välistada ebapädevad pakkujad just kvalifitseerimise ja pakkumiste vastavaks tunnistamise etapis. Pakkumise reaalset kvaliteeti objektiivselt hinnata on keeruline- reeglina selgub see alles peale töö teostamist.

Aruande lk 13 teise lõike osas -KKM hankele hinnangu andmisel, EI OLE ministeerium leidnud, *„et hanke objektiks olnu tuleks ja saaks väga hästi luua suurema infosüsteemi osana"*.
Ministeeriumil puudus teine võimalus- Vabariigi Valitsuse 31.03.03 määruse nr 104 „Kalapüügiga seonduvate andmete esitamise kord" kohaselt pidi kalanduse infosüsteemi rakendatama juba 01.01.2004. Hankelepingu läbirääkimised käisid veel märtsis-aprillis 2003, kuigi hankemenetlus (alates hanke väljakuulutamisest kuni edukaks tunnistamiseni) oli läbi viidud minimaalselt lühikese ajaga. Hanke lähteülesanne telliti vähempakkumise teel, kus osales neli firmat.
Alles peale töö teostamist selgus, et töö teostamine KKM Info-ja Tehnokeskuse poolt oli olnud odavam ning ka kvaliteetsem töö.

KKM IT osakond pidas vajalikuks märkida, et Teie seisukohad on rakendatavad siiski vaid süsteemse lahenduse hankimise või arendamise hanget osas. Nimetatud probleeme ei teki riist- ja tarkvarahangete läbiviimisel. Keskkonnaministeerium on edukalt kasutanud (vt lk 6) hangete

läbiviimisel Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse (RIA) ja tema eelkäijate abi.

Kokkuvõtteks leiame, et Teie poolt läbiviidud auditi lõpparuandes on peaaegu ammendavalt välja toodud riigihangete käigus tekkivad riskid (lk 5-6, R. Harjo ekspertarvamus) ja ettepanekud nende maandamiseks. Leiame, et aruanne omab laiemat rakendust - dokument on kasutatav iseseisva juhendina hangete läbiviimisel.

Täname asjalike märkuste ja ettepanekute eest!

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Vahur Eenmaa 62 62 830
Tiina Mitt 62 62 885

Põllumajandusministri vastus

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 09.02.2004 nr 2-7.1-TR/04/188
Meie 11 .03.2004 nr 1.5-3/961-1

Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus

Lugupeetud härra Jüri Kõrge

Käesolevaga saadame Teile Põllumajandusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli auditi eelnõu "Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja –teenuste hangete korraldus" kohta.
Peame vajalikuks juhinduda IT süsteemide, tarkvaratoodete ja –teenuste hangete korraldamisel Eesti standardist EVS-ISO/IEC 12207:1998 "Infotehnoloogia. Tarkvara elutsükli protsessid". Samas oleme seisukohal, et standardi jälgimisest on kasu maksimaalne siis, kui seda teeb samuti IT süsteemi tarkvaratoote või –teenuse pakkuja.
Nõustume ettepanekuga, et hanke kavandamisel peab juhinduma nii konkreetse valdkonna arengukavast, kui ka pikemaajalistest hangete kavadest. Siinkohal peab mainima, et kavade elluviimine sõltub suuresti rahastamisest ja selles valdkonnas tunnetame pikemaajalise nägemuse puudumist ning ebakindlust. Eeltoodu tõttu on kavade järgimine pikemas perspektiivis raskendatud, kuid kindlasti on kavad vajalikud.
Hanke läbiviimise kava vajadus on põhjendatud ning tulevikus on plaanitud enne hanke väljakuulutamist ka mainitud kava koostada.
Keerulisemate hangete korral tunnetame vajadust välise abi järele ning nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et ministeerium ja tema valitsemisala riigiasutused peaksid keerulisemate hangete korral küsima Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse arvamust nii tehniliste- ja kvalifitseerimistingimuste kui ka mitterahaliste hindamiskriteeriumite kohta.
Saadetud eelnõu lisas 3 toodud audiitori R. Harjo arvamus kajastab meie nägemusel olulisi IT hangete eripärasid ning soovitused infosüsteemide arenguriskide maandamiseks sisaldavad arvestatavaid ettepanekuid. On hea tõdeda, et juhitakse tähelepanu rahastamise probleemidele antud valdkonnas.
Käesoleval aastal on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium alustanud andmete kogumist 2005. aasta IT projektide kohta. Oleks positiivne, kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna arvamus 2005. aasta IT projektide kohta jõuaks Rahandusministeeriumisse ning nendega arvestataks. Kindlasti aitaks arendusprojekti kohane hierarhiline kulukood paremini IT projekti kulusid jälgida.
Vajalike ettevalmistustööde läbiviimine peaks jääma iga asutuse enda vastutusel korraldada, sest siinkohal täiendava MKM-i riigi infosüsteemide osakonna poolne kontroll ei pruugi osutuda otstarbekaks. Üle 1 mln kroonise maksumusega projektide

RM 023449

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.03.2004 Reg nr 2-7.1-TR/04/188 2

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

puhul võib RIA poolne järelvaataja aidata kaasa projekti edukale lõpetamisele ning eelarve piiridesse jäämisele.
Riistvara ja tarkvara RIA poolne hindamine ning piirhinna määramine aitaks Põllumajandusministeeriumi nägemusel hoida kokku nii aega kui raha, mis kulub standardsete IT vahendite ostmisele.
Hr R. Harjo ettepanekutest ei selgu nende riigi tasandil teadvustamise meetodit. Mõistame, et see ei olnud auditi eesmärk kuid leiame, et IT-alaste riigihangete eripära vajab laialdasemat arutelu ka riigi tasandil. Oleme nõus tõstatud probleemide lahendamisvariantide leidmisel osalema.

Lugupidamisega

Tiit Tammsaar
Minister

Ants Nõot
Kantsler

Jaanus Kuusler 625 6111

LL 006639

Reg nr 01073886