Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrollisüsteem ja järelevalve

17.11.2004

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/117
17.11.2004

Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrollisüsteem ja järelevalve

Tallinn
2004

Kokkuvõte

2003. aastal algatati Eestis ligi viis tuhat riigihankemenetlust, riigihankelepinguid sõlmiti summas 10,4 miljardit krooni.

Auditi eesmärgiks oli anda riigiasutustele soovitusi hangete korralduse osas rakendatava sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks.

Auditeeriti Põllumajandusministeeriumi ja tema valitsemisalas tegutsevate Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti ning Põllumajandusuuringute Keskuse, Välisministeeriumi ja Riigimetsa Majandamise Keskuse hangete korraldust. Auditi järelduste ja ettepanekute sõnastamisel arvestati ka mitmetes varem korraldatud auditites tehtud tähelepanekuid.

Auditi toimingud tehti 2004. aasta veebruaris-aprillis.

Olulisemad tähelepanekud ja järeldused

Riigiasutused on hakanud riigihangete korraldust asutuses reguleerima kõiki hanketoiminguid hõlmava juhendiga. Analoogsed toimingud on asutustes sageli erinevalt reguleeritud, ka on erinev toimingute loetelu, mida juhendiga hõlmatakse. Rahandusministeerium, kelle ülesannete hulka kuulub ka riigiasutuste hanketegevuse koordineerimine ja sisekontrollisüsteemi tõhususe hindamine, pole selle valdkonna paremaks korraldamiseks asutustele soovitusi andnud.

Mitmed riigiasutused on hakanud koostama hangete aastaplaane. Riigikontrolli hinnangu kohaselt aitab see vähendada riigihankemenetluse algatamata jätmise ja toimingute alustamisega hilinemise riski ning vältida hanketoimingute ajalist kuhjumist ulatuses, mis võib asutuse struktuuriüksustele, kes neid korraldama peavad, üle jõu käivaks osutuda.

Olulisi puudusi esineb suuremahulisemate ja keerukamate hangete ettevalmistamisel: hilinetakse toimingute alustamisega. Niisamuti ei suudeta juhtudel, kui hankeprotsessis osaleb mitme struktuuriüksuse ja asutuse töötajaid, tegevust vajaliku efektiivsusega koordineerida ning kokkulepitut sihikindlalt ellu viia.

Ebamääraseks on jäänud riigihangete seadusega sätestatud hanke eest vastutava isiku ülesannete ulatus ja õigused: tema kohustus vastutada pole paljudel juhtudel tasakaalus tema võimalustega mõjutada pakkumismenetluse käigus tehtavaid otsuseid.

Ebamäärane on hankekomisjonide roll pakkumismenetluses tehtavate otsuste tekkes. Kuigi riigihangete seadus komisjone ei nimeta, on nende rakendamine üldlevinud. Enamasti valmistavad komisjonid ette asutuse juhi otsuseid, samas on neil ka mitmeid korraldavaid funktsioone. Paljudel juhtudel pole selge, milline on komisjoni ja hanke eest vastutama määratud isiku omavaheline suhe – kas ja mil määral on vastutav isik vastutav ka komisjoni otsuste eest.

Paljudes asutustes pole siseaudititeenistus asutuse hangete korralduses esinevaid riske hinnanud ja hangete korraldust auditeerinud.

Mitmed ministeeriumid pole hinnanud hangete korraldust oma valitsemisala asutustes ega selleks omapoolseid suuniseid andnud, nende siseaudititeenistused pole hinnanud valitsemisalas hangete osas rakendatavat sisekontrollisüsteemi ega teinud selle parandamiseks omapoolseid ettepanekuid.

Riigikontrolli ettepanekud

Rahandusministrile

- Anda riigiasutustele omapoolsed soovitused hangete korraldamiseks (hangete kavandamine, asutusesisese juhendi koostamine ja neis käsitletavad küsimused, sh hangete korralduse hea tava

järgimise nõudest tulenevad reeglid, ülesannete (vastutuse) jaotus vastutava isiku ja hankekomisjoni vahel jm).

- Kaaluda riigihangete seadusesse muudatuse tegemist, millega kaotatakse ostjate kohustus määrata riigihanke eest vastutav isik.

- Teha teistele ministritele ettepanek a) nõuda ministeeriumide siseaudititeenistustelt valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteemide toimivuse hindamisel ka hangete korralduse hindamist; b) vajadusel rakendada omapoolsed abinõud valitsemisala asutustes hangete korraldamisega seonduvate riskide täiendavaks maandamiseks (näiteks teatud juhtudel otsuste kooskõlastamine ministeeriumiga).

Rahandusminister teatas, et ministeeriumis valmib 2004. aasta lõpuks üldine riigihangete korraldamise juhend ja vajadusel annab ministeerium ostjatele (sh riigiasutustele) täiendavaid selgitusi.

Rahandusministri arvates võiks vastutava isiku määramise nõudest loobumine hajutada riigihanke läbiviijate vastutust ning tuua kaasa riigihangete läbiviimise kvaliteedi halvenemise. Minister teatas, et seda küsimust arutatakse uue riigihangete seaduse eelnõu väljatöötamisel.

Rahandusminister teatas, et ministeeriumi finantskontrolli osakond soovitab siseauditijuhtidel kaaluda hangete korraldusele rakendatava sisekontrollisüsteemi hindamise võtmist siseauditi tööplaani.

Põllumajandusministrile ja välisministrile

- Anda korraldus ministeeriumi hanketegevuse pikemaajaliseks kavandamiseks, sh hangete aastaplaanide koostamiseks. Hangete aastaplaanides määrata olulisemate hangete toimingute tähtajad ja nende ettevalmistamise eest vastutajad.

- Anda korraldus hangete korraldamise juhendi väljatöötamiseks, sh ka selliste hangete jaoks, mille puhul hanke maksumus jääb väiksemaks piirmäärast, mille ületamise korral tuleb algatada riigihangete seaduses sätestatud pakkumismenetlus. Suuremahulisemate ja keerukamate hangete korral peaks juhend ette nägema iga kord eraldi hanketoimingute kava koostamise ja selle täitmise kontrolli meetmed.

Põllumajandusministrile

- Otsustada, kas ja milliseid hangete korralduse toiminguid peavad valitsemisala asutused ministeeriumiga kooskõlastama, ja kui sellist kooskõlastust vajalikuks peetakse, siis millal ning kuidas seda teha tuleb (kehtestada vastav kord).

- Võtta ministeeriumi ja valitsemisala asutuste hangete korralduse hindamine ministeeriumi siseaudititeenistuse tööplaani.

Välisminister teatas nõustumisest peaaegu kõigi temale tehtud ettepanekutega ning riigihangete uue juhendi väljatöötamise alustamisest.

Põllumajandusminister kehtestas käskkirja "Riigihangete kavandamine", millega määrati kindlaks ametnike ülesanded ja vastutus riigihangete korraldamiseks ning sisekontrollisüsteemi ja järelevalve rakendamiseks. Ministri kehtestatud kord sisaldab juhiseid pea kõigiks riigihangete korraldamisega seotud olulisteks toiminguteks. Esiletõstmist väärib hankemenetlusega seotud ametnike vastutuse suhteliselt täpne piiritlemine. Minister käskis ministeeriumi valitsemisala asutustel kehtestada omapoolsed asutusesisesed juhised riigihangete teostamiseks, lähtudes tema kehtestatud korrast, ka käskis ta ministeeriumi siseauditi osakonnal võtta tööplaani ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste riigihangetealase tegevuse korraldamise hindamine.

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektorile

- Kehtestada asutuses hangete korraldamise kord ja võtta hangete korralduse hindamine ameti siseaudititeenistuse tööplaani.

Peadirektor teatas, et vastavasisuline kord on kehtestatud ja riigihangete korralduse hindamine võetakse siseauditi tööplaani.

Riigimetsa Majandamise Keskuse peadirektor teatas nõustumisest peaaegu kõigi Riigikontrolli ettepanekutega ning kavandatud toimingutest nende rakendamiseks. **Põllumajandusuuringute Keskuse** direktor teatas abinõude rakendamisest hangete korralduse parandamiseks, sh hangete juhendi täiendamisest.

Auditeeritute ja rahandusministri vastuste täistekstid on lisatud auditi aruandele.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi teostus **9**

1. HANGETEGA SEONDUVAD TOIMINGUD ASUTUSE AASTAEELARVE PROJEKTI KOOSTAMISEL **12**

1.1. Hankemenetluste pikaajalised kavad **12**

1.2. Hangete aastakavad **12**

1.3. Kavandatud hangetele rahalise katte tagamine **13**

2. HANKEMENETLUSE ETTEVALMISTAMINE **14**

2.1. Hanketoimingute kava **14**

2.2. Pakkumise kutse dokumendid **14**

2.3. Pakkumismenetluse liigi valik **16**

3. KOHUSTUSTE JA ÕIGUSTE JAOTUS **20**

3.1. Hanke korraldajad **20**

3.2. Vastutav isik **20**

3.3. Hankekomisjon **22**

4. HANKELEPINGUTE SÕLMIMINE JA MUUTMINE **26**

5. HANGETE KORRALDAMISE ASUTUSESISENE JUHEND **29**

6. SISEAUDIT **31**

7. VÄLISKONTROLL **32**

LISA **33**

RAHANDUSMINISTRI, PÕLLUMAJANDUSMINISTRI, VÄLISMINISTRI, PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMETI PEADIREKTORI, RIIGIMETSA MAJANDAMISE KESKUSE PEADIREKTORI NING PÕLLUMAJANDUSUURINGUTE KESKUSE DIREKTORI VASTUSED **34**

Sissejuhatus

2003. aastal algatati Eestis ligi viis tuhat riigihankemenetlust, riigihankelepinguid sõlmiti summas 10,4 miljardit krooni.

Auditi eesmärgiks oli anda riigiasutustele soovitusi hangete korralduse osas rakendatava sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks.

Auditi järeldused ja ettepanekud tuginevad nii selle konkreetse auditi raames hinnatud toimingute korralduse analüüsile kui ka mitmete varasemalt korraldatud auditite materjalidele.

Auditi korraldas ja aruande koostas auditijuht Olav Lüüs. Auditi tõendusmaterjali kogus audiitor Tiina Ojasalu.

Auditi toimingud tehti 2004. aasta veebruaris-aprillis.

Valdkonna ülevaade

Aruandes kasutatud mõisted

Sisekontrollisüsteem – asutuses rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada
1) õigusaktidest kinnipidamise;
2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;
4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse info kogumise, säilitamise ning avaldamise.
Sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab asutuse juht.[1]

Siseaudit – tegevus, mille käigus hinnatakse ja analüüsitakse asutuse sisekontrollisüsteemi, selle tõhusust ja vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Siseauditi korraldamise eest vastutab asutuse juht.[2]

Risk – oht, et mingi sündmus, tegevus või tegevusetus võib põhjustada asutuse vara või maine kaotuse ning ohustada asutusele antud ülesannete tulemuslikku täitmist.[3]

Riigihange – riigi, omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku või nendega seotud isikute poolt asjade ostmine, tööde, teenuste või ideelahenduste tellimine.

Hankemenetlus – toimingud hanke kavandamisel, pakkumismenetluse ettevalmistamisel ja korraldamisel ning hankelepingu täitmisel; hanke lõpetamise (hangitu kättesaamise) kohta akti koostamine.

Pakkumismenetlus – riigihankemenetluse toimingud hanke korraldamise kohta riigihangete registris pakkumise kutse või teate avaldamisest kuni hankelepingu sõlmimiseni (või asutuse juhi otsuseni jätta leping sõlmimata). Riigihangete seadust järgima pidavatele ostjatele on pakkumismenetluse korraldamiseks seadusega kehtestatud kindlad reeglid. Eelkõige peavad ostjad avalikustama, kellelt ja mida osta soovivad, samuti tuleb neil väikese maksumusega hangete puhul pidada läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga. Seadus loetleb põhjused, mille olemasolul on ostjal lubatud esitada oma soov vaid ühele potentsiaalsele pakkujale.

---

[1] Vabariigi Valitsuse seadus, § 92^1 lg 1 ja 2
[2] Vabariigi Valitsuse seadus, § 92^2 lg 1 ja 2
[3] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329 "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded", § 10 lg 1

Avatud pakkumismenetlus – menetlus, millest ostja kutsub pakkumise kutse avaldamisega osa võtma kõiki huvitatud isikuid.[4]

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus – menetlus, mille korral valib ostja isikud, kellele ta esitab ühel ajal pakkumise kutse dokumendid, seejuures võib ostja pidada läbirääkimisi nii paljude pakkujatega, kui ta seda otstarbekaks peab.[5]

Riigihangete maht

Ühelgi riigiasutusel pole koondülevaadet selle kohta, kui suure summa eest riigi ja omavalitsuse asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud või eelnimetatutega seotud isikud aasta jooksul ostavad asju ning tellivad töid, teenuseid või ideelahendusi.

Riigihangete Ametis peetakse arvestust selliste hangete toimumise kohta, mille korraldamisel peab juhinduma riigihangete seaduses sätestatud nõuetest. Kuni 2004. aastani pidanuks seda tegema juhtudel, kui aasta jooksul ostetud ühte liiki kauba või teenuse maksumus koos käibemaksuga oli vähemalt 100 000 krooni, ehitustöö puhul 500 000 krooni.[6] Selliste hangete menetlusi algatati ameti andmeil[7] Eestis 2003. aastal kokku 4859 ja selliste hangete kohta sõlmiti hankelepinguid summas 10,4 miljardit krooni[8]. 72% riigihangetena registreeritud hangetest korraldasid riigi ja omavalitsuse asutused, hangete kogumaksumusest moodustas see 39% (4,1 miljardit krooni).[9]

Riigihangete korraldamise alused

Riigihangete seadus kehtestab teatud piirmäärast suurema maksumusega hangete korraldamiseks kindlad reeglid, mille eesmärgiks on edendada konkurentsi ning tagada riigihangete läbipaistvus ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine.[10] Pakkujate paljusus (tihe konkurents) peaks andma ostjatele võimaluse valida parima hinna ja kvaliteedi suhtega pakkumine. Samas võib riigihankemenetluse täpne reglementeeritus mõnikord seada ostja olukorda, kus tal pole võimalust valida seda pakkumist, mida ta tegelikult parimaks peab.

Kuna riigihangete osatähtsus hangete kogumahus on suur, siis on neil oluline roll turunõudluse kujundamisel. Konkurentsi soodustamise kaudu peab riigihankemenetlus avaldama positiivset mõju kogu ettevõtluskeskkonnale.

Hankemenetluse etapid ja neid reguleerivad õigusaktid

Hankeprotsessi võib tinglikult jaotada kolmeks etapiks:

1. Hankemenetluse ettevalmistamine – hangitava asja, teenuse või töö (objekti) vajaduse väljaselgitamine, hanke eeldatava maksumuse hindamine ja hanke eest tasumiseks vajaliku raha olemasolu (saamise võimaluste) selgitamine, pakkumise kutse dokumentide koostamine, pakkumismenetluse liigi valik, riigihanke eest vastutava isiku määramine. Ettevalmistus lõpeb pakkumiskutse või -menetluse teate (sõltuvalt pakkumismenetluse liigist) esitamisega riigihangete registrile.

2. Toimingud pakkumismenetluse ajal – pakkumise kutse dokumentidega tutvumise võimaldamine, pakkumiste avamine, pakkujate kvalifitseerimine, pakkumiste tunnistamine tingimustele

[4] Riigihangete seadus, § 54 lg 2
[5] Riigihangete seadus, § 57 lg 2 ja 3
[6] Alates 2004. aastast on piirmääraks vastavalt 300 000 krooni ja 2 000 000 krooni (ilma käibemaksuta), seadus sätestab teatud nõuded ka neist piirmääradest madalama maksumusega hangete korraldamiseks.
[7] Riigihangete Amet, aastaraamat 2003, lk 5
[8] Alates 2004. aasta algusest kuni 1. augustini oli riigihangete registris registreeritud 2004. aastal lõpuni viidud hankeid 2024 kogusummas üle 17,3 miljardi krooni.
[9] Riigihangete Amet, aastaraamat 2003, lk 10
[10] Riigihangete seadus, § 1 lg 1

vastavaks või tagasilükkamine, pakkumiste võrdlemine ja hindamine, pakkumise edukaks tunnistamine, pakkumise vastuvõtmine, hankelepingu sõlmimine.

3. Hankelepingu täitmise periood – hankelepinguga võetud kohustuste täitmine lepingu täitmise perioodil, lepingu alusel saadud asja, töö või teenuse vastuvõtmine, selle eest tasumine, hangitu arvelevõtmine raamatupidamises (ja vajadusel riigivara registrisse kandmine).

Etappide toimingud on erinevalt reguleeritud.

Esimese etapi toimingute korraldamisel tuleb arvestada eelkõige riigieelarve ja riigihangete seaduse nõuetega. Asutuses ja/või tema haldusalal peaksid pakkumismenetluse ettevalmistamist reguleerima eelarveprojekti ettevalmistamise ja eelarve täitmise protseduurid, hangete korraldamise juhend ning töötajate ametijuhendid. Nende toimingute eest vastutab enamasti hanget sooviva struktuuriüksuse juht või isik, kelle asutuse juht on määranud konkreetse hanke korraldamise eest vastutavaks.

Teise etapi toimingute puhul tuleb arvestada eelkõige riigihangete seaduses ja selle rakendusaktides sätestatud nõuetega. Otsuste ja toimingute tegemisel tuleb muu hulgas lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest ning avalikule teenistujale seatud kohustusest täita ülesandeid objektiivselt ja erapooletult. Hangete korraldamine asutuses tuleks reguleerida juhendiga. Iga hanke eest vastutavad selleks määratud isikud ja/või komisjonid (või nende funktsioone täitvad struktuuriüksused).

Kolmanda etapi toimingute puhul tuleb arvestada võlaõigus-, riigivara- ja raamatupidamise seaduse nõuetega. Asutuses reguleerivad neid toiminguid ka asutuse juhi kehtestatud hangete korraldamise juhend ja raamatupidamise sise-eeskiri. Vastutavad eelkõige juhid, kelle struktuuriüksuse ülesannete täitmiseks hankeleping sõlmiti, riigivara küsimustega tegelevad ametnikud (hankega omandatud vara arvelevõtmine riigivara registris), väljamaksete ja vara bilansis arvele võtmise eest vastutavad ametnikud (raamatupidajad). Vastutajate ülesanded ja vastutus tuleks täpselt kindlaks määrata ametijuhendites.

Riigihangetele rakendatav sisekontrollisüsteem

Asutuse sisekontrollisüsteem peab andma juhtkonnale põhjendatud ja piisava kindlustunde asutuse ette seatud eesmärkide saavutamise suhtes, seda just tegevuse säästlikkuse, mõjususe, tõhususe, aruandluse usaldusväärsuse ning tegevuse õigusaktidele ja heale tavale vastavuse kaudu.[11] Hangete korraldusele rakendatuna peaks see tagama ebaotstarbekate ostude tegematajätmise, riigihangete seadusest kinnipidamise, asutustele vajaliku saamise õigel ajal, kohas ja määral.

Riigihangete seadus loob hangete tegemise raamistiku, kuid asutused peavad välja töötama asutusesisesed reeglid, mis tagavad seadustega sätestatu järgimise. Kõike hangetega seotut (hanke põhjendamine, hankemenetluse planeerimine, hankelepinguga asutusele võetud kohustuste täitmise korraldamine) seadus ei reguleerigi, asutuse juhtkond peab ise selles osas reeglid kehtestama.

Ministeeriumite ülesanded

Ministrite ülesannete hulka kuulub[12] nende juhitava ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarve kinnitamine ja täitmise kontrollimine ning vajadusel ettekirjutuste tegemine eelarvevahendite kasutamiseks. Nad peavad määrama ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse ning tagama sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes. Ministrid on vabad otsustama, milliseid valitsemisala asutustele vajalikke hankeid korraldab ministeerium tsentraliseeritult ning milliseid peavad valitsemisala asutused ühiselt teostama. Asutuste eelarvet kinnitades on ministritel võimalus (ja kohustus) hinnata kavandatud hangete vajalikkust. Ka on neil õigus nõuda valitsemisala asutustelt nii hanketingimuste kui ka pakkumismenetluse liigi kooskõlastamist ministeeriumiga.

[11] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 2 lõiked 1 ja 2
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 1 p 9 ja 10

Rahandusministeeriumi ülesannete hulka kuulub riigiasutuste hanketegevuse, sisekontrollisüsteemi (ka hangete osas) ja siseauditi korralduse koordineerimine ning selle tõhustamiseks ettepanekute tegemine.[13]

Auditi teostus

Audiitor hindas riigiasutustes riigihangete korraldamisel rakendatavaid sisekontrollisüsteeme; eesmärgiks oli anda omapoolseid soovitusi selle tõhustamiseks. Konkreetsete hangete korraldust hinnati niivõrd, kuivõrd see oli vajalik süsteemi olemasolu ja toimivuse hindamiseks; hangete põhjendatust ja riigi kehtestatud reeglite järgimise täpsust ei hinnatud. Auditi hinnangud ja ettepanekud tulenevad nii auditi valimis olnud asutustes tehtud kui ka mitmete Riigikontrolli varasemate auditite raames tehtud tähelepanekutest.

Auditeeritavad

Auditeeritavateks olid Põllumajandusministeerium, tema valitsemisalas olev Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) ning Põllumajandusuuringute Keskus (endise nimega Taimse Materjali Kontrolli Keskus, edaspidi PMK); Välisministeerium ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olev riigitulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK).

Põllumajandusministeerium ise korraldab suhteliselt vähe hankeid. Eelkõige soovis audiitor selgitada ministeeriumi osa valitsemisalas olevate asutuste hanketoimingute reguleerimisel (kooskõlastamisel) ja kontrollimisel.

Välisministeerium korraldab suhteliselt palju hankeid. Valitsemisalas tal asutusi pole. Ministeeriumis oli hangete korraldamine detsentraliseeritud, iga osakond pidi temale põhimäärusega pandud ülesannete täitmiseks vajalike spetsiifiliste asjade ja teenuste hanked ise korraldama. Audiitor soovis selgitada, kas sisekontrollisüsteem toimib sellise hangete korralduse puhul.

Mõlemas eelnimetatud ministeeriumis on Riigikontroll varasemate auditite käigus korduvalt tuvastanud, et seadusega nõutud riigihankemenetlused on jäetud korraldamata.

Riigimetsa Majandamise Keskus võeti auditeeritavate asutuste hulka riigihangete suhteliselt suure arvu ja mahu tõttu (2003. aastal ligi 250 riigihanget) ning mitmetasandilise juhtimissüsteemi tõttu (5 regiooni, 66 metskonda ja mitmed muud struktuuriüksused). Hankeid tehakse kõigil juhtimistasandeil, kusjuures iga juhtimistasandi jaoks on määratud hankeobjektide liigid.

Seega korraldavad auditiga hõlmatud asutused (nende süsteemid) hankeid erinevalt.

Tabel 1 annab ülevaate auditeeritud asutustes 2003. aastal algatatud ning riigihangete registris registreeritud hankemenetluste arvust.

Tabel 1. 2003. aastal auditeeritud asutustes algatatud hankemenetlused

Asutus	Kokku algatatud menetlusi	Avatud menetlused	Väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlused
Põllumajandusministeerium	11	6	5
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	55	23	32
Põllumajandusuuringute Keskus	14	10	4
Riigimetsa Majandamise Keskus	247	196	43
Välisministeerium	57	29	27
KOKKU	315	231	75

Allikas: Riigihangete register

[13] Rahandusministeeriumi põhimäärus, p 25 ja 27

Riigihangete Amet oli tuvastanud auditeeritud asutustest suhteliselt kõige rohkem hangete korraldamise reeglite rikkumisi Välisministeeriumis, seevastu Riigimetsa Majandamise Keskus oli oma hankeid suutnud korraldada ilma eriliste eksimusteta (vt tabel 2).

Tabel 2. Ülevaade riigihangete reeglite rikkumistest auditeeritud asutustes

Asutus	Riigihanke nõuete eiramisega seotud väärteod[14]	Ostja otsuse tühistamine ja/või ostja kohustamine pakkumise kutse või kutse dokumentide seadusega vastavusse viimiseks[15]	Pakkumismenetlus selle korraldamise nõuete rikkumise tõttu tühistatud[16]	Ostja tunnistas oma otsuse, pakkumise kutse või kutse dokumentide pärast esitatud vaidlustust põhjendatuks[17]
Põllumajandusministeerium koos valitsemisala asutustega	2	1	1	1
Riigimetsa Majandamise Keskus	1	–	–	–
Välisministeerium	–	5	–	1

Allikas: Riigihangete Amet

Auditi valim

Põllumajandusministeeriumis, PRIAs, Põllumajandusuuringute Keskuses ja Välisministeeriumis vaadati igaühes läbi kolme 2003. aastal tehtud hanke dokumentatsioon. RMKs vaadati läbi 2003. aastal metsamajanduse osakonna korraldatud kolme hanke ja Käru metskonna kolme hanke dokumentatsioon. Kokku vaadati 18 hanget ehk 5,7% valimis olnud asutustes 2003. aastal algatatud hankemenetluste arvust. Valimi moodustamisel lähtuti soovist hõlmata oma iseloomult erinevaid hankeobjekte (asjad, ehitustööd, teenused) ja menetlusliike. Valimis olnud hangete loetelu on aruande lisas.

Hinnangute ja soovituste formuleerimisel tugineti ka eelnevate auditite ajal tehtud tähelepanekutele ja Riigikontrolli seisukohtadele,[18]arvestati ka mitmetes valimiga hõlmamata keskasutustes hangete korraldamiseks viimasel ajal koostatud juhendeid (k.a neid, mis polnud lõplikult vormistatud).

Auditeerimise käik

Sisekontrollisüsteemi üheks olulisemaks komponendiks on toimingute reguleeritus. Regulatsioonide (eelarve projekti koostamise reeglid, hangete korraldamise juhend, raamatupidamise sise-eeskirjad jm) abil püütakse tagada asutuse tegevuse koordineeritud ja sujuv korraldus, nii et toimingutes ja otsustes tehtud vead leitakse ning likvideeritakse enne nende negatiivse mõju ilmnemist. Kui on selge, kes, mida ja mis ajaks peab tegema ning kes, kuidas ja mille eest vastutab, ning kui vastutavatel töötajatel on piisavalt õigusi neile pandud ülesannete täitmiseks ja kui ülesannete täitmist kontrollitakse ning tegemata jätmistele järgnevad kohe sanktsioonid, võib eeldada, et sisekontrollisüsteem toimib. Seetõttu keskendus audiitor riigihankemenetluses osalevate asutuse struktuuriüksuste ja töötajate toimingute reguleerituse, kohustuste ja õiguste hindamisele. Konkreetseid toiminguid vaadeldi vaid niivõrd, kuivõrd see oli vajalik süsteemi toimimisest arusaamiseks ja selle hindamiseks.

Audiitor kogus auditeeritavatelt dokumendid valimisse sattunud riigihangete kohta (hankemenetluse käigus tehtud otsused, protokollid, hankelepingud, lepingu täitmist puudutavad dokumendid). Riigihangete registris olevate dokumentide põhjal vaadati pisteliselt ka teisi auditeeritavate korraldatud

[14] Ametnikele tehtud hoiatused ja trahvid riigihanke teostamise nõuete rikkumise eest. Riigihangete seadus, 73¹ lg 1
[15] Riigihangete seadus, § 65 lg 6 p 4
[16] Riigihangete seaduse (§ 70 lg 1) alusel Riigihangete Ameti tehtud otsus pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamise kohta
[17] Riigihangete seadus, § 65 lg 6 p 2
[18] Riigikontrolli auditiaruanded ning iga-aastased ülevaated riigi vara kasutamisest ja säilimisest on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehelt.

hankeid, samuti küsiti asutustest valikuliselt nende kohta lisaandmeid. Peale vahetult riigihankeid puudutavate dokumentide analüüsiti struktuuriüksuste põhimäärusi, tegevuskavu, ametnike ametijuhendeid, eelarve koostamist ja selle täitmist puudutavaid juhendeid, asutuste raamatupidamise siseeeskirju jt asjasse puutuvaid dokumente. Suulisi selgitusi andsid asutuste siseaudiitorid ja riigihangetega tegelevad ametnikud.

1. Hangetega seonduvad toimingud asutuse aastaeelarve projekti koostamisel

1.1. Hankemenetluste pikaajalised kavad

Riigiasutused koostavad rahataotlused järgmiseks aastaks riigieelarvest raha saamiseks jooksva aasta mais-juunis. Selleks ajaks peab olema selge, mida järgmisel aastal osta soovitakse ja mis see maksma võib minna. Suuremate ühekordsete ostude puhul peab selleks ajaks olema saavutatud ostu tegemiseks ka kõrgemalseisva asutuse ja hanke võimaliku rahastaja põhimõtteline nõusolek. Kui neid pole, on vähetõenäoline, et ostuks raha saadakse.

Majanduskulude katteks saadava raha eest tehtavate tavapäraste ostude maht ja selleks kuluv rahasumma (näiteks kantseleikulud) on suhteliselt kergelt prognoositavad, kuid on hankeid, mille füüsilise mahu ja maksumuse määramine on keerukas, näiteks uusehitised ja infotehnoloogiasüsteemid. Keerukamate hangetega seotud küsimustega tuleb tegelema hakata mitu aastat varem, et ajaks, kui on tarvis teha konkreetseid otsuseid, oleks selge, mida soovitakse hankida, kes on võimeline soovitut tarnima, kui palju hanke täitmine aega võtab ja maksma läheb. Kui see ostjal selge pole, ei peaks talle ka raha eraldatama, ja on tõenäoline, et kui tal siiski õnnestub raha saada, ei suuda ta seda ära kasutada või ei suuda seda ratsionaalselt teha.

Mitmed hanked on hädavajalikud asutusele õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Hilinemine hankemenetluse ettevalmistamisel või vead selle korraldamisel võivad põhjustada oluliste ülesannete täitmatajätmise või teha võimatuks riigihangete seaduses sätestatud reeglite järgimise.

Auditi valimis ei olnud hankeid, mille kohta audiitor võiks väita, et nende ettevalmistamisega jäädi hiljaks – hanked olid suhteliselt väikesemahulised ja nende objektid ei olnud keerukad. Riigikontrolli eelnevate auditite käigus on aga korduvalt tuvastatud hilinemist ja korralduslikke vajakajäämisi hangete ettevalmistamisel.[19]

1.2. Hangete aastakavad

Kuni 2004. aastani kehtinud riigihangete seaduse redaktsioon sätestas suhteliselt madala hangete maksumuse piirmäära, millest suuremate ostude korral pidi riigiasutus ostjana korraldama riigihankemenetluse seaduses sätestatud reeglite kohaselt (asjade ostmisel ja teenuste tellimisel oli piirmääraks 100 000 krooni, ehitustööde tellimisel 500 000 krooni, kusjuures nimetatud summa sisse arvestati ka käibemaks). Arvestama pidi samaliigilise kauba ostude aastamahtu. Suuremate asutuste puhul tähendas selle nõude järgimine kohustust algatada riigihankemenetlus paljude igapäevases tegevuses vajalike, aasta jooksul mitu korda suhteliselt väikestes kogustes ostetavate asjade ja teenuste hankimiseks (näiteks bürookaubad, mootorikütus posti- ja toitlustusteenus). Eelnevates auditites, mis on tehtud samades asutustes, on Riigikontroll tuvastanud juhtusid, kus aasta jooksul ostetud kaupade ja teenuste eest tasutud summa on olnud riigihankemenetluse piirmäärast suurem, kuid riigihankemenetlust polnud algatatud. Asjaolu, et hangete mahust tulenevalt pidanuks riigihankemenetluse korraldama, kuid seadusega seotud toimingud on jäänud sooritamata, teadvustati tihti alles aasta lõpukuudel, kui

[19] Näiteks 2001. aasta aprillis vastu võetud mahepõllumajanduse seadusega sätestatud mahepõllumajanduse register pidanuks Põllumajandusministeeriumi ettevalmistatud valitsuse määruse kohaselt kasutusele võetama aprillist 2002, kuid ministeerium kuulutas välja hanke registri tarkvara arendustegevuseks alles 2003. aasta alguses. Keskkonnaministeerium korraldas riigihankemenetluse riigihanke keskkonnaregistri detailanalüüsi tegemiseks kolm kuud pärast keskkonnaregistri seaduse vastuvõtmist 2002. aastal. Kolme andmekogu osas pidanuks register töökorras (avalik) olema juba 2003. aasta suvest, kuid enne käesoleva aasta lõppu registri käivitamisega (ka mitte osade kaupa) toime ei tulda. Mõlemal juhul jäi seadusega sätestatu tähtaegselt täitmata nii hanke ettevalmistustööde hilise alustamise kui ka tõhusa kontrolli puudumise tõttu kavandatud toimingute tähtaegse ja kvaliteetse sooritamise üle (vt Riigikontrolli 2004. aasta kontrolliaruanne "Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus", www.riigikontroll.ee).

oli juba hilja aasta algul tegemata jäetut korvata. Sellest järeldub, et asutused ei olnud oma eelseisva majandusaasta kulutusi kavandanud kõigi oluliste kulutuste kaupa või ei olnud nad seadusest tulenevate nõuete täitmisele vajalikku tähelepanu pööranud.[20] See annab tunnistust sisekontrolli nõrkusest.

Mitmed asutused (näiteks Keskkonna- ja Siseministeerium) on hakanud koostama hangete aastakavasid. Põhimõtteliselt peaks asutuses nende koostamise käigus selguma hangete vajalik maht kõigi hangitavate asjade, tööde ja teenuste kaupa. Sellise kava olemasolul peaks asutuse juhtkond riigihankemenetluse algatamata jätmist käsitlema hanke eest vastutava töötaja tegematajätmisena (eelnimetatud ministeeriumides kinnitab hangete aastakava ministeeriumi kantsler, kavas fikseeritakse ka vastutav ametnik). Võib eeldada, et hangete aastakava koostamine vähendab oluliselt riigihankemenetluse algatamata jätmise riski ning et sellise kava koostamisel mõeldakse ka selle peale, millal tuleb alustada hankemenetluse ettevalmistamist.

1.3. Kavandatud hangetele rahalise katte tagamine

Pakkumismenetlust saab alustada siis, kui ostjal on selge, mida ja mis ajaks ta saada tahab, ning piisav kindlus, et ta suudab hanke eest tasuda. Selgus hanke rahastamise võimalustes on vajalik ka hanke ettevalmistamisel. Ehitustööde ja infotehnoloogiasüsteemi projekti ei ole mõtet tellida, kui ei teata, kas nende elluviimiseks raha saadakse – nõuded, materjalid ja tehnoloogilised lahendused muutuvad kiiresti, aastateks seisma jäänud projekte ei saa rakendada.

Riigikontroll on tuvastanud hulgaliselt juhtusid, kui pakkumismenetlus on algatatud, ilma et ostjal oleks kindlust kavandatud hanke rahastamiseks, ning ka juhtusid, kui hankeleping on sõlmitud ilma sellega riigile võetud kohustuste täitmiseks täielikku katet omamata.[21] Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on sellised otsused tehtud, sest on arvatud, et kui riigiasutus on juba sõlminud lepingu, peab riik selle täitmiseks paratamatult raha leidma. Niisamuti on eksitud hanke eeldatava maksumuse hindamisel: tegelik maksumus on kujunenud esialgu arvatust oluliselt kõrgemaks. Võttes endale hankijate ees rahalisi kohustusi, mida ei suudeta täita, on asutused oluliselt halvendanud oma võimalust nõuda hankijatelt lepingutingimuste täitmist.[22] Riigieelarve seadus ei luba riigiasutustel võtta kohustusi, mille täitmiseks pole neile raha eraldatud.

Riigikontrolli ettepanekud auditeeritud asutuste juhtidele

- Kavandada õigel ajal toimingud keerukamate hangete ettevalmistamiseks (kavandatavatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks võimaluse korral veel enne õigusaktide vastuvõtmist), määrates kindlaks vastavates kavades nii vajalike toimingute tähtajad, täitjad, toimingute õigeaegse toimumise eest vastutajad ja täitmise kontrolli.

- Sätestada hangete aastakavade koostamine.

[20] Vaata ka käesoleva aruande osast 2.3 selgitusi põhjuste kohta, mis Välisministeerium on andnud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise põhjendamiseks.
[21] Vaata näiteks peatükke "Radaripositsioonide rajamine" ja "Piirivalvekooli juurdeehitus" Riigikontrolli 2002. aasta auditi "Riigihangete korraldus Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes" aruandes, peatükki "Tartu Kohtumaja" Riigikontrolli 2003. aasta auditi "Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas" aruandes
[22] Vaata eelnevalt viidatud näited.

2. Hankemenetluse ettevalmistamine

2.1. Hanketoimingute kava

Riigihanke ettevalmistamine ja korraldamine on aja- ning töömahukas protsess, millega on tavaliselt hõlmatud asutuse mitmed struktuuriüksused ja ametnikud. Protsess ei hõlma mitte ainult riigihangete seaduses sätestatud toiminguid, vaid ka neile eelnevaid ja järgnevaid toiminguid: hanke mahu kindlaksmääramist, hankeobjekti soovitavate omaduste fikseerimist, hangitavat kaupa (asjad, tööd teenused), turul pakkuvate isikute ringi ja nende võimaluste eelnevat ligikaudset hindamist (see on vajalik hankemenetluse liigi valikul), pakkumise kutse dokumentide ettevalmistamist, hankelepinguga ostjale võetavate kohustuste täitmist, soetatu arvelevõtmist ja vajadusel selle asjakohastes registrites registreerimist jms. Õigusaktid ei sätesta asutustele hanke ettevalmistamise ja korraldamise ajakava koostamise nõuet, kuid sisekontrolli olulise meetmena peab Riigikontroll ajakava koostamist vajalikuks, seda eriti keerukamate ja pikaajalisemate hankeprotsesside korral.

Välisministeeriumi haldusosakonnas olid olemas ehitus- ja remonditegevusega seotud riigihangete ajakavad. Neis oli fikseeritud, mis ajaks pidi valmima projekteerimise lähteülesanne, projekt, ehitaja valikuks korraldatava hankekonkursi pakkumise kutse dokumendid; millal toimub pakkujate kvalifitseerimine, pakkumiste avamine; mis ajaks tehakse otsus eduka pakkuja suhtes; millal sõlmitakse leping ehitajaga ja millal ehitis valmima peab. Vähemdetailsed ajakavad olid koostatud sisekujunduse ja sõidukite soetamise kohta. Audiitori pistelise kontrolli tulemusel selgus, et ajakavast oli kinni peetud.

Teistes auditeeritud asutustes ei esitatud audiitorile dokumente, millest oleks nähtunud riigihangete konkreetsete kavade olemasolu.

Riigikontroll on seisukohal, et mida rohkem inimesi on hankemenetlusega seotud ning mida killustatum on hangete korraldamine (mida rohkem struktuuriüksusi hankeküsimustega tegeleb), seda täpsemalt peavad olema reguleeritud hanketoimingud ning seda vajalikum on hanketoimingute kirjaliku kava koostamine.

Riigikontroll ettepanekud

Põllumajandus- ja välisministrile

- Sätestada asutuse hangete korraldamise juhendis nõue koostada suuremate ja keerukamate hangete ettevalmistamiseks ning korraldamiseks eraldi kavad. Et selles ettenähtud toimingud saaksid õigel ajal ning tõrgeteta tehtud, peaks asutus määrama, kes, mida ja mis ajaks tegema peab. Aja ja tööjõu planeerimisel tuleks seejuures arvestada hanke vaidlustamise võimalusega ning jätta selleks teatud ajareserv. Riigihanke ajakava tuleks hankega seotud ametnikele tutvustada ja sellest kinnipidamist kontrollida.

Põllumajandusministrile

- Anda analoogsed soovitused oma valitsemisala asutustele.

2.2. Pakkumise kutse dokumendid

Pakkumise kutse dokumendid[23] on seni olnud kõige sagedamini Riigihangete Ametis vaidlustatud riigihanke dokumendid[24]. Kui ametile vaidlustus esitatakse, peab ostja pakkumismenetluse peatama.

[23] Pakkumise kutse dokumentides fikseerib ostja kõik oma soovid hangitava ja võimaliku hankija suhtes: mida ja mis ajaks ta tahab saada, millistele nõuetele peab vastama pakkuja, milliste kriteeriumide alusel ostja pakkumisi hindab jm. Pakkumise kutse dokumentide nõutav koosseis on sätestatud riigihangete seaduse §-s 24.

Amet peab vaidlustuse kümne tööpäeva jooksul läbi vaatama, ja kui ta ka seda ei rahulda, tohib ostja pakkumismenetlust jätkata alles kümne päeva möödumisel otsuse tegemisest. Seega võib pakkumismenetlus vaidlustuse tõttu pikeneda enam kui kolme nädala võrra ka siis, kui amet vaidlustust ei rahulda. Ameti otsus vaidlustus rahuldada võib pakkumismenetlust pikendada veelgi rohkem. Lisaks ajakulule kaotab ostja tõenäoliselt ka raha vaidlustuse läbivaatamise, pakkujatele teadete ja uute dokumentide saatmise jms tõttu.

Väga tähtis on pakkumise kutse dokumentide hulka kuuluv tehniline kirjeldus.[25] See ei ole oluline mitte ainult seetõttu, et sellest peavad pakkujad selgelt aru saama, mida ostja neilt saada tahab, vaid eelkõige seetõttu, et ostja saaks pakkumised nimelt sellise asja (töö, teenuse) kohta, mida ta tegelikult vajab. Halvasti koostatud tehniline kirjeldus võib põhjustada olukorra, kus tehtud pakkumised on küll ostja fikseeritud tehnilise kirjeldusega kooskõlas, kuid pakutav pole mitte see, mida ostja tegelikult vajab. Kui ostja oma veast (vigadest) alles pärast pakkumiste saamist aru saab, võib see temale pakkujate pretensioonide rahuldamise kaudu olulisi kulutusi põhjustada.

Pakkumise kutse dokumentide koostamine oli reguleeritud PMK hangete korraldamise juhendis, üldvolitusena dokumentide koostamiseks ka RMK hangete korras. Teistes auditeeritud asutustes polnud selles osas väljakujunenud praktikat eraldi dokumendis fikseeritud.

Auditeeritud asutustes osales üldjuhul pakkumise kutse dokumentide koostamises-kooskõlastamises mitu ametnikku – sellega maandati mõnevõrra eksimuste riski.

Põllumajandusministeeriumis valmistas pakkumise kutse dokumendid ette kantsleri vanemabi koostöös struktuuriüksusega, kelle tarbeks hange oli kavandatud. Kutse dokumendid pidi viseerima selle struktuuriüksuse juht ja kantsleri vanemabi[26], kõik dokumendid allkirjastas kantsler. Kantsleri abi ülesannetesse kuulus ka dokumentide juriidilise korrektsuse kontrollimine. Sisuliselt oli ministeeriumis kõigi hangete ettevalmistamisel keskne osa kantsleri vanemabil.

PRIAs valmistas pakkumise kutse dokumendid ette struktuuriüksus, kelle jaoks hange korraldati. Audiitorile antud seletuste kohaselt peab juriidiline osakond kõik dokumendid kooskõlastama, kuid vastavat viseeringut pakkumise kutse dokumentidel polnud.

PMKs oli pakkumise kutse dokumendid koostanud haldusosakond koos struktuuriüksusega, kes hankeobjekti vajas, dokumendid pidi kooskõlastama asedirektor ja allkirjastama direktor. Haldusosakonna ja asedirektori viisa ning direktori allkiri olid kõigil auditeeritud dokumentidel.

Välisministeeriumis koostab pakkumise kutse dokumendid konkreetse hanke eest vastutama määratud isik, vajadusel kaasatakse hanget vajava struktuuriüksuse juhataja. Audiitorile esitatud pakkumise kutse dokumente ei olnud koostajad viseerinud. Dokumentide kooskõlastamist juristiga ei nõuta.[27]

RMKs oli pakkumise kutse dokumentide koostamisega seonduv delegeeritud täies ulatuses struktuuriüksuste juhtidele. RMK Käru metskonnas oli dokumendid koostanud abimetsaülem ja kinnitanud metsaülem; RMK metsanduse osakonnas koostas need osakonna juhataja koostöös metskondadega, kelle tarbeks hange tehti. Ainult ühel valimisse sattunud metsamajanduse osakonna kutse dokumendil oli koostaja allkiri.

---

[24] 2003. aastal esitati Riigihangete Ametile vaidlustus ostja tegevuse peale 260 korral. Kõige rohkem – 115 – esitati pakkumise kutse dokumentide vaidlustusi, seejuures vaidlustati pakkujate kvalifitseerimise tingimused 52 korral, pakkumise nõuded 34-l ja pakkumise edukuse üle otsustamisel kasutatavad hindamiskriteeriumid 29 korral (Riigihangete Ameti aastaraamat 2003, www.rha.gov.ee).

[25] Tehniline kirjeldus määrab kõik riigihanke objektile ostja esitatavad nõuded. Tehnilise kirjelduse koostamisega seotut käsitlevad riigihangete seaduse § 26–28.

[26] Neljast audiitorile esitatud kutse dokumendist kahel viisad puudusid.

[27] 2003. aastal rahuldas Riigihangete Amet kaks Välisministeeriumi riigihanke pakkumise kutse dokumentide vaidlustust. Ühel juhul ei vastanud seadusele dokumentides olev kvalifitseerimistingimus ja teisel juhul pakkumise hindamistingimus. Ühe riigihanke kutse dokumentide hindamiskriteeriumite osas esitatud vaidlustuse oli ministeerium ise põhjendatuks tunnistanud.

Üheski auditeeritud asutuses ei kinnitatud pakkumise kutse dokumente haldusaktiga.[28] Dokumentidel puudusid olulised rekvisiidid: Põllumajandusministeeriumis, PRIAs ja PMKs puudus koostamise kuupäev, PRIAs ja Välisministeeriumis ka dokumendi kinnitaja nimi ning allkiri.

Seega oli enamikus auditeeritud asutustest dokumentide alusel tagantjärele peaaegu võimatu selgitada, kes ja millal oli mingi dokumendi koostanud, kes ja millal oli seda kontrollinud ning kas ja kes oli selle kinnitanud. Riigikontroll peab rekvisiitide olemasolu pakkumise kutse dokumentidel oluliseks: need aitavad maandada riski, et pakkumise kutse dokumentides teeb mõni ametnik pärast seda, kui asutuse juhtkond on need aktsepteerinud, oma suva kohaselt muudatusi Pakkumise kutse dokumendid tuleb korrektselt vormistada, sest neid on võimalik vaidlustada Riigihangete Ametis ja kohtus.[29]

Riigikontrolli ettepanekud

Auditeeritud asutuste juhtidele

- Kehtestada kindel kord pakkumise kutse dokumentide koostamiseks, vormistamiseks, nende kinnitamiseelseks kooskõlastamiseks ja kinnitamiseks, et oleks selge, kes ja millise dokumendi koostamise eest vastutab, kes ja mida kontrollib ning kes, mida ja millisel kujul kinnitab. Kui pakkumise kutse dokumente koostavad mitme struktuuriüksuse töötajad, kaaluda vajadust ja võimalust kasutada asutusesiseselt koostatud näidisdokumente.[30]

Põllumajandusministrile

- Anda samasisulised juhised ka ministeeriumi valitsemisala asutustele.

2.3. Pakkumismenetluse liigi valik

Riigihangete seadus nõuab, et ostja kasutaks avatud pakkumismenetlust. Teiste pakkumismenetluste (nende puhul on ostjal võimalik piirata pakkujate ringi) kasutamine on lubatud vaid riigihangete seaduses sätestatud juhtudel.

Otsustades mitte kasutada avatud pakkumismenetlust, piirab ostja turuosaliste võimalust pakkumismenetluses osaleda. Riigihangete seadus ei sätesta pakkumismenetluse liigi valiku otsuse vaidlustamise võimalust ning selliseid vaideid ei ole Riigihangete Amet läbi vaadanud. Riigihangete seadus sätestab ameti kohustuse kontrollida riigihangete teostamise vastavust õigusaktidega kehtestatud korrale ja teha otsus või ettekirjutus, kui ostja on pakkumismenetluse käigus rikkunud riigihangete seaduse nõudeid. Samas on seaduses loetelu juhtudest, kui amet saab ise pakkumismenetluse kehtetuks tunnistada või ostjale selleks ettekirjutuse teha, kuid pakkumismenetluse liigi valiku tõttu põhjendamatult pakkumismenetluses osalejate ringi piiramist nende rikkumiste seas loetletud pole. Seetõttu pole amet nimetatud põhjusel pakkumismenetlusi kehtetuks tunnistanud või ostjatele ettekirjutusi teinud.

---

[28] Pakkumise kutse dokumentidel on Riigikontrolli hinnangul haldusakti tunnused: dokumentidega antakse pakkumismenetluses osalemisest huvitatud isikutele menetluses osaleja õigused. Näiteks juhul kui kutse dokumentidega on isiku õigusi piiratud, on võimalus esitada vaidlustus Riigihangete Ametile. Esinevad ka teised haldusakti tunnused, mis on kirjas haldusmenetluse seaduses: väljaandmine haldusorgani poolt, üksikjuhtum, suhte reguleeritus avaliku õigusega ning suunatus pakkujatele kui väljaspool asutust seisvatele isikutele.

[29] Keskkonnaministeeriumis kehtiva korra järgi kinnitab pakkumise kutse dokumendid riigihankekomisjon, mille minister moodustab iga hanke jaoks. Samas ei nähtu sellest korrast, kes need dokumendid peab koostama ning kas ja kes neid enne kinnitamist viseerima peab. Siseministeeriumis kehtestatud korras on täpselt kirjas, kes peab nende dokumentide erinevaid osi ette valmistama. Nende läbivaatamine kuulub hankekomisjoni pädevusse, pärast kooskõlastamist komisjoni esimehega peab täiendavad kooskõlastused korraldama riigivaraosakond. Korrast ei selgu, kas pakkumise kutse dokumendid tuleb kinnitada ja kes peab seda tegema.

[30] Tallinna Linnavalitsus on linna asutustele kinnitatud riigihanke protseduurireeglites viidanud asjade, teenuste, ehitustööde ja projekteerimistööde hangete pakkumise kutse dokumentide näidistele.

Riigihangete seaduse peatüki "Vastutus" järgi on väärtegu, kui füüsilised ja juriidilised isikud rikuvad riigihanke teostamise nõudeid.[31] Riigikontrolli hinnangul hõlmab see seadusesäte ka pakkumismenetluse liigi kasutamist vastuolus seadusega. Audiitoritele Riigihangete Ametis antud selgituse kohaselt on amet riigiametnikke selle eest karistanud.

Riigiasutustes tehtud pakkumismenetluse valiku otsuseid saavad oma pädevuse piires teenistusliku järelevalve raames kehtetuks tunnistada nende kõrgemalseisvate asutuste juhid, kantslerite otsuseid aga minister.

Enamikus auditeeritud asutustest oli pakkumismenetluse liik fikseeritud mingis asutuse juhi allkirjastatud kirjalikus dokumendis. Kuigi asutustes ei olnud kehtestatud pakkumismenetluse liigi valiku kooskõlastamise nõuet, olid vastavasisulised ettepanekud enne otsuse vormistamist viseerinud selleks pädevad ametnikud. Põllumajandusministeeriumis olid seda teinud hankega seotud struktuuriüksuste juhid ja kantsleri vanemabi. PMKs oli rakendatav menetlusliik fikseeritud hangete plaanis, mille oli enne direktori kinnitamist viseerinud asedirektor. RMKs kehtiva korra kohaselt otsustas pakkumismenetluse liigi valiku hanget korraldava struktuuriüksuse juht; RMK Käru metskonnas viseeris käskkirja, milles määrati ka kasutatav menetlusliik, kolmeliikmeline hangete komisjon.

Mõnel juhul puudus kirjalik dokument, millest oleks olnud näha, et hanke korraldamise otsustanud ametnik oleks pakkumismenetluse liigi valiku osas üldse mingi otsuse teinud. PRIAs ei olnud pakkumismenetluse algatamist käsitlevates käskkirjades pakkumismenetluse liiki fikseeritud; Välisministeeriumis oli ühe valimisse sattunud hanke korraldamise käskkirjas pakkumismenetluse liik määratud, teisel juhul mitte, kolmanda valimisse sattunud hanke kohta käskkirja audiitorile ei esitatudki.

Auditeeritud asutustes, v.a Põllumajandusministeerium, polnud dokumentides, millega menetlusliik asutusesiseselt kinnitati (ja selle juurde kuulunud, audiitorile tutvumiseks esitatud dokumentides), pakkumismenetluse liigi valikut põhjendatud, ka puudus neis viide riigihangete seaduse paragrahvile, mis valitud menetlusliigi kasutamist lubas.[32]

Riigikontroll peab tunnustamisväärseks mitme asutuse praktikat kooskõlastada menetlusliigi valik juristiga (nii oli see näiteks PRIAs; Põllumajandusministeeriumi hangete dokumentatsiooni juriidilise korrektsuse peaks tagama kantsleri vanemabi). Samas ei olnud auditeerimisel üldjuhul võimalik selgitada, kas nende otsuste projektid olid juristid tegelikult läbi vaadanud, sest puudusid seda kinnitavad viisad.

Riigikontrolli ettepanekud

Välis- ja põllumajandusministrile

- Kehtestada ministeeriumis kord, mille kohaselt hankemenetluse liigi valik, põhjused ja seaduslik alus tuleb asutuses kirjalikult fikseerida kas vastavas otsuses või selle seletuskirjas. Kui asutusel on olemas jurist, tuleks menetlusliigi valik temaga kooskõlastada, nii et sellest jääks dokumentidele märge. See loob menetluse liigi valiku kinnitajale suurema kindluse, et tehtav otsus on vastavuses asutuse vajaduste ja riigihangete seaduse nõuetega.

Põllumajandusministrile

- Anda samasugused juhtnöörid ka põlluministeeriumi valitsemisalas olevatele asutustele.

[31] Riigihangete seadus, § 73[1]

[32] Samas on näiteks Keskkonnaministeeriumis kehtiva riigihangete korra järgi struktuuriüksused kohustatud põhjendama menetlusliigi valikut juba riigihangete kava koostamisel, menetlusliigi põhjendus tuleb näidata ka riigihankemenetluse alustamise kohta koostatavas ministri käskkirjas. Riigihangete seaduse järgi peavad riigihanke pakkumismenetluses antavad haldusaktid vastama haldusmenetluse seaduse nõuetele. Käskkiri on haldusakt. Vastavalt haldusmenetluse seadusele peab kirjalik haldusakt olema põhjendatud, põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamisel on ostjal õigus pidada läbirääkimisi vaid ühe pakkujaga, ostja ei pea küsima pakkumisi teistelt turul sama asja (tööd, teenust) pakkuvatelt turuosalistelt. Riigihangete seaduses on antud ammendav loetelu juhtumitest, kui seda menetlusliiki kasutada võib (aga ei pea).

Seaduse 2004. aastast kehtiva redaktsiooni kohaselt võib seda pakkumismenetlust rakendada eelkõige siis, kui tekib vajadus osta isikult, kellega on juba varem leping sõlmitud, juurde asju, töid või teenuseid, mille hankimine teistelt isikutelt on võimatu või majanduslikult ebaratsionaalne. Kehtiv riigihangete seadus loetleb kaksteist põhjust, mis õigustavad väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamist. Selle menetluse kasutamine võimaldab hanget kiiresti korraldada, mitmel juhul on menetluse kasutamine sisuliselt ka ainuvõimalik moodus saada ostjale vajalik kaup ostjale vajalikul ajal.

Auditeeritud perioodil (kuni 2004. aastani) võis seda pakkumismenetlust rakendada ka neil juhtudel, kui ühelt hankijalt aasta jooksul hangitu kogumaksumus jäi asjade ja teenuste puhul alla 200 000 krooni ja ehitustööde puhul alla 2 miljoni krooni, ning eelkõige selliste hangete puhul seda menetlusliiki kasutatigi.

2003. aastal oli rakendati kõige enam väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlust – seda kasutati 53%-l riigihangetest.[33] PRIAs langes riigihangete registris aasta jooksul registreeritud hangete arvust väljakuulutamiseta läbirääkimisteta pakkumismenetluste arvele 58%, Välisministeeriumis 47, Põllumajandusministeeriumis 46, PMKs 29 ja RMKs 17%.

Menetluse eeliseks pidasid auditeeritud asutustes küsitletud ametnikud asjaolu, et pakkumist võib otse küsida usaldusväärselt lepingupartnerilt, hankega seotud dokumentide vormistamine on lihtsam, pakkumise dokumente ja menetlust Riigihangete Ametis sisuliselt vaidlustada ei saa ning menetlus on lihtne ja kiire.

Kui potentsiaalseid hankijaid on palju, ei ole neist vaid ühe läbirääkimistele kutsumine üldjuhul põhjendatud: mitmelt isikult pakkumise võtmine või ka avatud pakkumismenetlus võib anda ostjale soodsamad tingimused.

Auditeerimisel ilmnes juhtumeid, kus seda menetlust kasutati ka hädavariandina hangete planeerimisel tehtud vigade korvamiseks. Näiteks korraldas Välisministeerium väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse ravi- ja reisikindlustuse teenuse ostmiseks.[34] Eelnevalt oli korraldatud avatud pakkumismenetlusega konkurss, kuid kuna selle käigus esitatud ainukese pakkumise maksumus ületas ministeeriumis selle hanke jaoks kavandatud summat, siis seda ei aktsepteeritud. Seejärel valiti teenuse pakkuja väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse teel (läbirääkimisi peeti kahe ettevõtjaga) ning sõlmiti leping summas 239 000 krooni sama teenuse ostmiseks isikult, kes avatud konkursil ei osalenud.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust kasutas Välisministeerium ka ühe ametniku kolimise korraldaja leidmiseks.[35] Samal ajal oli ettevalmistamisel sama teenuse osutaja leidmiseks avatud hankekonkursi ettevalmistus. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse kasutamist põhjendas ministeerium riigihangete registrile esitatud pakkumismenetluse teates järgmiselt: “Kuna avatud riigihanke dokumendid on töötlemisel, aga samal ajal toimuvad kolimised pidevalt /…/ ei

[33] Vt Riigihangete Ameti aastaraamat 2003, www.rha.gov.ee. 2004. aastal on seoses riigihangete seaduses tehtud muudatustega kasutatavate pakkumismenetluste liikide omavaheline proportsioon kardinaalselt muutunud: avatud pakkumismenetlust on kasutatud ligikaudu kolm korda enam kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust (kõige enam kasutatakse nn lihtmenetlust – menetlust, mis on lubatud suhteliselt väikese maksumusega hangete puhul ja mille põhinõudeks on läbirääkimiste pidamine vähemalt kolme pakkujaga).
[34] Vt riigihangete registrist hanget koodiga 011442.
[35] Vt riigihangete registrist hanget koodiga 009706.

kannatanud enam oodata.” Kuna “kolimised toimuvad pidevalt”, oli tegemist teenusega, mille vajalikkus ei selgunud ministeeriumile ootamatult, mistõttu selle hankemenetluse kasutamine ei olnud kooskõlas riigihangete seadusega. Sellised juhud osutavad väga selgelt teenuste vajaduse ja nende saamiseks vajalike hangete mahu ja ajalise jaotuse pikemaajalise planeerimise vajalikkusele.

PRIAs oli korraldatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus asjade ostmiseks, mille tulemusel sõlmiti leping summas 199 900 krooni, s.o 100 krooni vähem piirmäärast, mille ületamisel seda menetlust enam kasutada ei oleks tohtinud.[36] Auditeerimisel selgus, et lepingupartnerilt oli ostetud hankeobjektiks olnud kaupa juba enne hankemenetluse algatamise vormistamist, ning hanke teade edastati riigihangete registrile alles siis, kui juba tehtud ostude kogusumma hakkas ületama piirmäära, mille ulatuses võis tekkinud olukorda tagantjärele püüda “parandada” väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse vormistamise teel.[37]

Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus ei ole riigihangete planeerimisvigade kõrvaldamise viis, ja kui menetlust on sel eesmärgil kasutatud, siis ei ole see kooskõlas riigihangete seadusega. Ühtlasi ei tohiks menetlusliiki kasutada põhjusel, et see on mugav. Selle pakkumismenetluse sisuliselt põhjendamata kasutamine ei loo ostjale kindlust, et ta saab hanke hetke parimatel tingimustel, ka moonutab see konkurentsiolukorda turul ega soodusta uute üritajate teket. Mitteusaldusväärsete pakkujate tõrjumiseks on riigihangete seaduses ette nähtud pakkujate kvalifitseerimise protseduur.

[36] Aruande lisas hange koodiga 010514

[37] Selle menetlusliigi kasutamisel peab ostja veel enne pakkujaga läbirääkimiste algust, st kindlasti enne temalt kauba ostmist, saatma riigihangete registrile teate tema rakendamisest; antud juhul seda ei tehtud.

3. Kohustuste ja õiguste jaotus

Riigikontroll peab oluliseks, et riigiasutuste hangete korraldus sätestaks võimalikult täpselt, kes ja mille eest vastutab, ning et kohustustega kaasneksid piisavad volitused kohustuste täitmiseks vajalike otsuste tegemiseks ja nende elluviimise korraldamiseks.

3.1. Hanke korraldajad

Riigihangete seadus sätestab, et pakkumismenetluse korraldajaks on ostja, kes määrab riigihanke eest vastutava isiku.[38] Seadus ei sätesta selle isiku kohustusi ega õigusi. On loogiline arvata, et kuna vastutava isiku määramise kohustus on kehtestatud seadusega, peaks see isik olema asutusevälistes suhetes vastutaja kõigi ostja otsuste eest kõigis konkreetse hankega seotud küsimustes ja esindama ostjat suhetes pakkumismenetluses osalejatega.

Seaduse osa "Vastutus" käsitleb karistuste määramist füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Riigiasutused pole juriidilised isikud, nende puhul tuleb kõne alla vaid füüsiliste isikute, üldjuhul ametnike karistamine. Seadus jätab ostja otsustada, kuidas ta ülesanded ja vastutuse oma struktuuriüksuste ning töötajate vahel jaotab.

Valitsusasutuste (ministeeriumid, ametid, inspektsioonid) põhimäärustes on üldjuhul sätestatud asutuste struktuuriüksuste ülesanded, sageli on ka valitsusasutuste hallatavate asutuste põhimääruses fikseeritud nende struktuuriüksuste ülesanded. Põhimäärus võib hanke korraldamise kohustuse panna asutuse mõnele struktuuriüksusele. Nende toimingutega seotud kohustusi ja õigusi reguleeritakse ka hangete korraldamise asutusesisese juhendiga (kui selline dokument on vormistatud) või asjaajamiskorraga, samuti ka konkreetse hanke korraldamist käsitleva käskkirjaga ja korraldustega.

Ministeeriumides on hangete või neist suurema osa korraldamine ühe konkreetse struktuuriüksuse ülesanne, näiteks Keskkonnaministeeriumis on selleks haldusosakond, Justiitsministeeriumis üldosakonna finants- ja varahaldustalitus, Siseministeeriumis riigivaraosakond. Põllumajandusministeeriumis oli riigihangete korraldamine põhimääruse kohaselt haldusosakonna ülesanne, kuid sisuliselt täitis neid ülesandeid kantsleri vanemabi. Välisministeeriumis polnud ei ministeeriumi kõigi hangete korraldust koordineerivat ja jälgivat struktuuriüksust ega ka neid ülesandeid täitvat ametnikku: ministeeriumi kõigi osakondade jaoks vajalikke hankeid ja ehitushankeid korraldas haldusosakond, osakondade jaoks vajalikke hankeid korraldasid osakonnad ise.

Enamikus riigiasutustest on juurdunud tava, et riigihanke sisuliseks läbivaatamiseks ja asutuse juhi otsuste ettevalmistamiseks moodustatakse hankekomisjon – kas üks komisjon kõigi hangete jaoks või (tavaliselt) eraldi komisjon iga hanke jaoks. Kui vastutav isik kuulub selle komisjoni koosseisu, siis pole selge, kas ja mil määral ta peab järgima komisjonis otsustatut, ja kui ta komisjoni koosseisu ei kuulu, siis mis suhe tal komisjoniga on. Samad küsimused võib esitada ka komisjoni ja hangete üldküsimustega asutuses tegeleva struktuuriüksuse suhte kohta.

3.2. Vastutav isik

Riigihangete seadus ei sätesta vastutava isiku ülesandeid ega vastutuse ulatust. On loogiline arvata, et kuna seadus sätestab vastutava isiku määramise seoses pakkumismenetluse korraldamisega, nõuab seadus isiku määramist, kes vastutab nimelt pakkumismenetluse korralduse eest. Pakkumismenetluse alguseks sätestab seadus pakkumise kutse, ideekonkursi kutse või väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse teate esitamise registrile, menetluse lõpuks aja, kui sõlmitakse hankeleping (otsustatakse ideekonkursi võitja) või tehakse otsus, mille tagajärjel alustatud menetluses enam toiminguid ei tehta.[39]

---

[38] Riigihangete seadus, § 10 lg 1

[39] Riigihangete seaduse § 8 lg 2 loetleb viis menetluse lõppemise alust.

Riigihangete seadus ei nõua, et ostja määraks isiku, kes vastutab konkreetse hanke toimingute ettevalmistamise eest *enne* pakkumismenetluse algust (näiteks hanke ajakava koostamise, hanke eeldatava maksumuse määramise, pakkumismenetluse liigi valiku otsustamiseks vajalike toimingute jm eest), samuti ostja poolt hankelepinguga võetavate kohustuste täitmise eest. Hankemenetluse õnnestumiseks on nende toimingute eest konkreetse vastutaja olemasolu vähemalt niisama oluline kui pakkumismenetluse eest vastutaja olemasolu.

Asutuse juhi (ostja) määratud hanke eest vastutav isik ei pruugi töötada asutuse struktuuriüksuses, kes hangete üldise korraldusega tegeleb, mitte alati pole ta ka hankekomisjoni (vaata aruande osa 3.3) liikmeks. Sellistel juhtudel on eriti oluline tema ja teiste hankeprotsessis osalejate kohustuste ja õiguste täpne piiritlemine, nii et kõik olulised toimingud oleks hõlmatud.

Auditeeritud hanketoimingute puhul olid ostjad alati määranud riigihanke eest vastutava isiku, kuid Riigihangete Ameti aastaraamatust[40] on näha, et seda ei tehta mitte alati.

Küll aga ei olnud auditeeritud asutused riigihangete korraldamisega seotud vastutust täpselt määranud ega piiritlenud. Vastutaval isiku koht pakkumismenetluses (ülesanded, õigused) oli mitmel juhul määratud selliselt, et neil oli kas raske või ka võimatu pakkumismenetluse käigus tehtavaid otsuseid sisuliselt mõjutada, mistõttu on ebaloogiline nõuda neilt vastutust asutuses tehtud otsuste eest. Üldjuhul ei olnud neile pandud kohustusi ega antud õigusi riigihangete seadusega hõlmamata hankeetappides. Teadmata täpselt oma kohustusi ja vastutust riigihankeprotsessis, ei ole ametnikul sundi toimingute nõuetekohaseks täitmiseks.

Põllumajandusministeeriumis määrati riigihanke vastutav isik pakkumise kutse või pakkumismenetluse teatega, mille allkirjastas kantsler. Riigihanke alustamise kohta käskkirja ei koostatud ning riigihanke ettevalmistamise eest vastutajat (vastutajaid) käskkirjaga ei määratud. Riigihangete korraldamise kohustused ja õigused ei olnud fikseeritud ka vastutavaks määratud ametnike ametijuhendites.

Riigihanke eest vastutavaks isikuks oli põllumajandusministeeriumis määratud üldjuhul selle struktuuriüksuse ametnik, mille tegevuse jaoks hankeobjekt vajalik oli. Vastutav isik pidi kirjutama hanke lähteülesande või määrama hangitava asja omadused (kooskõlastades selle oma ülemusega). Hankekomisjoni koosseisu vastutav isik ei kuulunud, küll aga oli ette nähtud, et komisjon kuulab ära vastutava isiku seisukoha. Enne kui kantsler kinnitas komisjoni otsuse, pidi vastutav isik need viseerima, sellest keeldudes võis vastutav isik komisjoni otsuseid vaidlustada. Vastutava isiku kohustuste hulka ei kuulunud riigihangete registrisse kannete tegemine, teatiste ja muude pakkumismenetluse käigus tehtud dokumentide väljastamine, samuti pakkujatega suhtlemine (neile lisainfo andmine).

Välisministeeriumis määrati üldjuhul hanke eest vastutavaks isikuks riigihanget korraldava osakonna peadirektor (selline oli ministeeriumis kehtiv üldine, ministri kehtestatud kord), st isik, kes sisuliselt oli huvitatud hankeprotsessi edukast tulemusest ja kellel oli võimalus seda protsessi suunata.

PRIAs vastutavat isikut ametisisese dokumendiga määratud polnud, vastutava isiku nimi fikseeriti ainult riigihangete registris. Vastutava isiku kohustusi ja õiguseid kirjalikult fikseeritud polnud.

PMK hangete juhendis oli määratud hangete ettevalmistamise ja nõuetele vastavuse eest vastutavad isikud ehitustööde osas ja ostetavate asjade liikide kaupa. Vastutavate isikute ülesandeks oli kõigi asutuse juhi tehtavate otsuste ettevalmistamine, kooskõlastamine ja allkirjastamise korraldamine, pakkujatele selgituste andmine, hankekomisjoni kokkukutsumine hankelepingu sõlmimise korraldamine. Sisuliselt pidi vastutav isik juhtima hankeprotsessi selle algatamisest lepingu sõlmimiseni ja tegema olulisemad vaheotsused. Vastutavate isikute ametipositsioon ja igapäevaste tööülesannete jaotus võimaldas neil ülesandeid ka täita: vastutavaiks isikuteks olid määratud direktori asetäitjad, üldosakonna juhataja ja üldosakonnas ehitusküsimustega tegelev spetsialist.

[40] Riigihangete Amet, aastaraamat, lk 17

Auditeeritud asutustest olid vastutava isiku ülesanded ja õigused kõige selgemalt ning loogilisemalt fikseeritud RMKs: hanget korraldava struktuuriüksuse juht oli nii hanke eest vastutavaks isikuks kui ka hankekomisjoni esimeheks. Struktuuriüksuse juht võis määrata enda asemel vastutavaks isikuks ühe struktuuriüksuse töötaja; kui ta seda tegi, pidi see töötaja juhtima hankekomisjoni (vt aruande p 3.3), ja kui sellist komisjoni ei moodustatud, siis täitma üksinda komisjoni ülesandeid. Seega, kui struktuuriüksuse juht määras hanke eest vastutava isiku, siis vastutas see isik vaid toimingute sooritamise, mitte aga RMKs tehtavate otsuste eest.[41]

Auditi järelduste arutelul auditeeritavatega asusid nende esindajad seisukohale, et vastutava isiku koht pakkumismenetluses pole piisavalt sätestatud ja et tegelikult ei olegi võimalik asutuses määrata isikut, kes lisaks asutuse juhtidele võiks ainuisikuliselt vastutada otsuste eest, mis asutuses pakkumismenetluse käigus tehakse. Asutusesisene vastutus on jaotatud struktuuriüksuste põhimäärustega ja töötajate ametijuhenditega ning vastutava isiku määramine ei vabasta neid neile pandud ülesannetest, kuid see hägustab vastutust.

Riigikontroll nõustub auditeeritute põhjendustega, märkides samas, et kõik auditeeritud olid auditeeritud hangete korraldamisel vastutavad isikud määranud. Seni kuni seadus vastutava isiku nimetamist nõuab, peaks asutused püüdma tema ülesanded ja õigused määrata selliselt, et vastutavast isikust oleks pakkumismenetluses sisuliselt kasu.

Riigikontrolli ettepanekud

Põllumajandus- ja välisministrile

- Määrata riigihanke eest vastutavaks isikuks ametnik, kellel on ametijuhendist tulenev huvi ja vastutus hanke eduka ja seadusliku korraldamise osas, võimalus hankemenetlust mõjutada ja otsustada hankega seotud küsimusi. Kui vastutava isiku ülesannete täitmine ei tulene töötaja ametijuhendist, tuleks vastutava isiku määramine vormistada asutuse juhi käsuga kas hangete korraldamise juhendis või iga hankemenetluse algul antavas käskkirjas. Tema kohustused ja õigused tuleks kirjalikult fikseerida. Vastutav isik ei pea ise vahetult kõiki toiminguid tegema (näiteks kanded registrisse, teatiste, protokollide koostamine ja väljasaatmine), küll aga peab tal olema võimalik neid ülesandeid täitvaid isikuid kontrollida ja nende tegevust mõjutada. Hangete korraldamise juhendis oleks otstarbekas määrata ka need isikud või struktuuriüksused, kes pakkumismenetluste ettevalmistamise eest vastutavad, samuti ka isikud, kes sõlmitavates lepingutes asutusele võetavate kohustuste eest vastutavad (kui see pole kirjas struktuuriüksuste põhimäärustes ja töötajate ametijuhendites).

Põllumajandusministrile

- Nõuda ka ministeeriumi valitsemisala asutustelt sama nõude täitmist.

Rahandusministrile

- Kaaluda võimalust muuta riigihangete seaduse sätet, mis nõuab ostjalt vastutava isiku määramist.

3.3. Hankekomisjon

Riigihangete seadus ei sätesta ostja kohustust moodustada hankekomisjon. Siiski teevad seda peaaegu kõik riigihangete korraldajad ning komisjonide moodustamine ja ülesanded on määratud kindlaks asutuste hangete korraldamise juhendis. Tavaliselt on komisjoni ülesandeks pakkujate kvalifitseeri-

[41] Keskkonnaministri kehtestatud juhendi kohaselt täidab vastutav isik otsustajaid abistavat rolli ja on kontaktisikuks asutusevälises suhtlemises. Siseministeeriumi hangete korras ei määrata vastutavale isikule ühtegi ülesannet, teistes asutustes tavapäraselt vastutava isiku tehtavad toimingud on riigivaraosakonna ülesandeks.

mise ja pakkumiste kohta tehtavate otsuste ettevalmistamine, kuid komisjonidele on antud ka korralduslikke ülesandeid ja otsustusõigus.[42]

Komisjoni ülesanded

Nii nagu õigusaktid ei sätesta hankekomisjonide moodustamist, ei sätesta nad ka komisjonide ülesandeid.

Kõigis auditeeritud asutustes oli pakkumised avanud ning otsused või ettepanekud pakkujate kvalifitseerimise, pakkumise tingimustele vastavuse ja edukuse kohta teinud komisjon.

Põllumajandusministeeriumis moodustatud komisjoni ülesandeks oli ministeeriumile asjade ostmise, ehitustööde ja teenuste tellimise korraldamine. Samad ülesanded oli põhimäärusega pandud ka haldusosakonnale. Tegelikult komisjon hangete korraldamisega ei tegelenud, tema tegevus piirdus ministeeriumile pakkujate esitatud dokumentide põhjal kantsleri otsuste ettevalmistamisega.

Välisministeeriumis polnud riigihanke korraldamise komisjonide ülesanded ja õigused täpselt piiritletud. Komisjon otsustas pakkujate kvalifitseerimise, pakkumiste tingimustele vastavaks tunnistamise ja eduka pakkumise valiku. Kuna komisjoni esimeheks oli ministeeriumis kehtiva üldkorra kohaselt kantsler, võis komisjoni otsuseid pidada ka ministeeriumi juhtkonna otsusteks.

Ka PRIAs ei olnud hankekomisjonide ülesanded ja õigused täpselt piiritletud, moodustatud komisjone nimetati pakkumiste hindamise komisjonideks. Tegelikult ei piirdunud komisjon ainult pakkumiste hindamisega, vaid tegi peadirektorile ettepanekuid ka pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumiste tingimustele vastavuse kohta.

PMK ja RMK hangete juhendites olid komisjoni ülesanded suhteliselt selgelt piiritletud ja komisjonid tegelesid küsimustega, mis olid nende pädevusse antud.

PMK komisjon pidi esitatud pakkumised läbi vaatama ja tegema direktorile ettepanekud pakkujate kvalifitseerimiseks, pakkumiste tingimustele vastavaks ja edukaks tunnistamise kohta. RMKs moodustatud komisjonid pidid lisaks eelnimetatud toimingutele korraldama kogu pakkumismenetluse ja ette valmistama kõigi otsuste projektid.

RMKs rakendatud korra kohaselt otsustas komisjoni moodustamise vajaduse hanget korraldava struktuuriüksuse juht, ja kui ta komisjoni ei moodustanud, olid temal endal või hanke eest vastutaval isikul komisjoni volitused. RMKs oli hankekomisjoni ülesandeks lisaks hanget korraldava struktuuriüksuse juhi käskkirjade ettevalmistamisele ka kogu pakkumismenetluse korraldamine, st komisjon ei valmistanud mitte ainult otsuseid ette, vaid korraldas ka pakkumistoiminguid. Selliste ülesannete täitmine tuleneb nende komisjonide kohast RMKs – komisjon on hanget korraldava struktuuriüksuse juhti abistav institutsioon, mida juhib see juht isiklikult.

Seega on Riigikontrollile esitatud dokumentidest ja antud seletustest näha, et üldjuhul on hankekomisjonid asutuste juhte abistavad organid, kes valmistavad pakkujate dokumentide põhjal ette asutuse juhtide otsused. Sisulist otsustuspädevust neil komisjonidel üldjuhul pole.

Pakkumise kutse dokumentide, sh pakkujate kvalifitseerimise tingimuste, hanke tehniliste tingimuste ja pakkumiste hindamise kriteeriumide suhtes kollegiaalse arvamuse kujundamine, pakkujate kvalifitseerimise, pakkumiste nõuetele vastavuse ja pakkumiste hindamise kohta tehtavate otsuste kollegiaalne ettevalmistamine võib maandada pakkumismenetluse raames tahtmatute vigade tegemise riski

[42] Näiteks Keskkonnaministeeriumis kehtiva juhendi kohaselt peab riigihankekomisjon korraldama riigihanke menetluse alates pakkumise kutse dokumentide koostamisest kuni pakkumismenetluse lõppemiseni, koostama ja kinnitama pakkumise kutse dokumendid. Siseministeeriumis on komisjoni ülesandeks pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumiste kohta tehtavate ministri otsuste ettevalmistamine, samas vastutab komisjoni esimees hanke ettevalmistamise ja korralduse juhtimise eest ning ei pea koordineerima mitte ainult komisjoni, vaid ka hanke tellinud osakonna, komisjoni ja riigivaraosakonna vahelist tööd. Tallinna linna asutustes seevastu pole ei komisjonil ega selle esimehel mingeid asutusesiseseid korraldavaid funktsioone.

ja riski, et mõni ametnik suunab pakkumise kutse dokumendid ning pakkujate ja pakkumiste hindamisel tehtavate otsuste ettevalmistamisel hanke konkreetsele varem kokkulepitud isikule. See on nii vaid juhul, kui komisjoni liikmete ülesanded ja vastutus on selgelt määratud, komisjoni liikmed pädevad neile esitatavaid dokumente ja seletusi hindama ning kui nad suhtuvad oma ülesannetesse tõsiselt. Kui see nii pole, võib komisjoni tegevuse tulemus olla halvem võrreldes sellega, kui otsuse peab tegema üks kindel isik, kellel peavad tema ametiülesannetest tulenevalt olema otsustamiseks vajalikud teadmised ja kogemused. Kollegiaalse tegutsemise ja otsustamisega kaasneb vastutuse hajumise oht.

Komisjoni koosseis ja tema liikmete vastutus tehtavate otsuste eest

Põllumajandusministeeriumis ja PMKs oli moodustatud hankekomisjon, mis pidi samas koosseisus tegelema kõigi nende asutuste riigihangetega.

Põllumajandusministeeriumi komisjoni kuulusid haldusosakonna ametnikud, kantsleri vanemabi ja siseaudiitor. Iga hanke puhul pidi komisjon oma töösse eksperdina kaasama ministeeriumi ametnikke, kelle valdkonda asja ostmine või teenuse tellimine kuulus.

Välisministeeriumis kuulusid kõigi hankekomisjonide koosseisu kantsler komisjoni esimehena ja halduskü simustega tegelev asekantsler, lisaks kuni kolm ajutist liiget, kes määrati sõltuvalt hanke iseloomust (nende seas pidi olema hanke eest vastutava osakonna peadirektor). On selge, et sellises komisjonis on otsustav sõna selle esimehel (kantsler allkirjastab ka hankelepingud) ja komisjoni liikmetel on vaid nõuandev roll.

PMK komisjoni kuulusid kolm asedirektorit, peaspetsialist-kvaliteedijuht, pearaamatupidaja, üldosakonna juhataja ja ehitusjuht, lisaks selle struktuuriüksuse juht, kellele hangitav osteti.

Komisjoni liikmete vastutus oli auditeeritud asutustest kõige selgem RMKs – sisuliselt vastutas iga hanke eest hanget korraldava struktuuriüksuse juht, seda hanke kavandamisest kuni lepingu sõlmimiseni. See oli nii ka siis, kui ta kedagi oma alluvatest mingiteks toiminguteks volitas või hankekomisjoni moodustas – ta ise oli komisjoni esimeheks. Järelikult ei kandnud komisjoni liikmed sisulist vastutust.

PRIAs jäi audiitorile ebaselgeks, kas ja mille eest hankekomisjonide liikmed vastutasid.

Seega oli auditeeritud asutustes hankekomisjonidel asutuse nimel otsuseid tegevat ametnikku abistav (nõuandev, sisulisi otsuseid ette valmistav) funktsioon, komisjoni liikmete isikliku vastuse määra on selliste komisjonide puhul peaaegu võimatu hinnata.[43]

Põllumajandusministeeriumis osales ja PMKs oli lubatud osaleda komisjoni töös siseaudiitoril.

Siseauditi üldeeskirja kohaselt ei tohi siseaudiitor olla seotud siseauditiväliste auditi tulemust mõjutavate tööülesannetega ega osaleda kontrolliprotseduuride rakendamises.[44] Siseaudiitoril tuleb hinnata hangetega seotud kontrolliprotseduure ja auditeerida asutuse hanketegevust. Riigikontrolli arvates ei tohiks siseaudiitorid huvide konflikti vältimiseks hankekomisjonides osaleda.

***

Hankekomisjonide moodustamise praktika on üle võetud Eestile välislaene ja välisabi andvate institutsioonide (pangad, Euroopa Liit) nõuetest. Nood nõuavad asjatundjatest koosnevate komisjonide moodustamist kõigi nende kaasabil rahastatavate hangete korral. Nende komisjonide liikmetele

[43] Mõneti täpsemalt oli komisjoni liikmete vastutuse küsimus reguleeritud Keskkonnaministeeriumis – komisjoni koosolekutest osavõtt oli komisjoni liikmetele kohustuslik, otsused tuli teha poolthäälte enamusega, komisjoni koosolekud, sh tema liikmete eriarvamused, tuli protokollida.
[44] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329

esitatakse väga suuri nõuded: nad peavad hästi tundma valdkonda, mille vajadusteks hange korraldatakse, neil peab olema selle valdkonna hangete kogemus jne. Kui komisjoni liikmetel valdkonnapõhised teadmised puuduvad, ei suuda nad (ja komisjon) vajalikul tasemel hinnata ei pakkujate kvalifikatsiooni ega pakkumisi – tehtavad otsused sõltuvad paari või ka ühe valdkonda tundva spetsialisti selgitustest. Nii on see siis, kui üks ja sama komisjon peab hindama kõigi valdkondade hankeid (nii nagu see on näiteks Põllumajandusministeeriumis). Kui konkreetse hankega seotud küsimuste otsustamiseks ei suudeta piisavalt pädevat komisjoni moodustada, on Riigikontrolli arvates õigem seda üldse mitte moodustada ja panna komisjoni ülesanded selle valdkonna eest vastutavale ametnikule; vajadusel võib see ametnik nõuandjatena kaasata spetsialiste kas samast asutusest või väljastpoolt. Selliste reeglite rakendamisel on alati selge, kes hanke lõpptulemuse eest vastutab, ja see on tegevuse edukuse oluliseks eelduseks.

Riigikontrolli ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

- Hinnata senist praktikat hankekomisjonide ja nende liikmete ülesannete ning õiguste määramisel ning vajaduse korral seda korrigeerida eesmärgiga täpsemalt sätestada komisjonide suhe teiste asutuse nimel pakkumismenetluses otsuste tegijate või nende ettevalmistajatega. Kui ollakse seisukohal, et komisjoni liikmed peavad komisjonis otsustatu eest asutuse juhi ees isiklikult vastutama, sätestada täpsemalt otsuste vastuvõtmise ja nende suhtes eriarvamuse fikseerimise kord. Kui ollakse seisukohal, et komisjon on vaid nõuandev organ ja selle liikmed ei pea millegi eest vastutama, siis kaaluda selliste komisjonide moodustamisest loobumist.

4. Hankelepingute sõlmimine ja muutmine

Lepingute sõlmimine

Riigihangete seaduse järgi peavad hankelepingu tingimused vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele. Seaduse järgi on hankeleping, mis on sõlmitud teistel tingimustel, tühine. Üks lepingupool võib keelduda sellise lepingu täitmisest, kuid siis võib tekkida küsimus tema vastutusest teise lepingupoole ees. Riigikontrollile teadaolevalt on mõned riigiasutused nende sõlmitud lepingute puhul küll tõstatanud küsimuse lepingu sel põhjusel tühisena käsitlemisest, kuid lõppkokkuvõttes on lepinguid siiski aktsepteeritud.

Küsimus pole mitte ainult selles, et alul kokkulepitust erinevatel tingimustel sõlmitud lepingut võib pidada tühiseks, vaid olulisem on, et kui leping sõlmitakse teistel tingimustel, siis muutub kogu eelnev pakkumismenetlus, st ka selleks tehtud aja- ja rahakulutus, mõttetuks. Kui leping sõlmitakse halvematel tingimustel (pikemad tarnetähtajad, suurem hind, viletsam kvaliteet, halvemad garantiid jm), kui pakkuja on ostjale lubanud, siis tekib küsimus, kas teised hankekonkursil osalenud poleks sama hanget pakkunud parematel tingimustel, st miks üldse otsustati selle pakkuja kasuks. Üldjuhul soovib ostja pakkujalt pakkumisgarantiid, mis rakendub juhul, kui pakkuja keeldub lubatud tingimustel lepingut sõlmimast. Ei ole selge, miks ostja ei loobu lepingust ja ei nõua sisse garantiid, kui pakkuja tema lubatud tingimustel lepingut sõlmida ei soovi, või kui ostja on siiski lepingu sõlminud, kuidas talle on osaliselt halvenenud lepingutingimused kompenseeritud.

Audiitor ei seadnud eesmärgiks kontrollida, kas valimis olnud hangete lepingute kõik punktid on kooskõlas edukaks hinnatud pakkumises lubatuga ja pakkumise kutse dokumentides olnuga. Kui dokumentidega tutvumisel tuvastati, et see nii ei olnud, siis ei süvenetud erisuste põhjustesse, vaid piirduti seda vastavust tagama pidavate kontrollimeetmete hindamisega.

Kõigis auditeeritud asutustes sõlmisid hankelepinguid asutuse juhid (RMKs struktuuriüksuste juhid), ministeeriumides kantslerid. Üldjuhul pidi neile allkirjastamiseks esitatavatel dokumentidel olema neid ette valmistanud isikute viisa. Mitte üheski auditeeritud asutuses polnud dokumenti, milles oleks fikseeritud, kes konkreetselt pidanuks kontrollima ja oma viseeringuga kinnitama, et allkirjastamiseks esitatud lepingu tingimused on samad, mis olid edukaks tunnistatud pakkumises. Audiitorile antud selgituste kohaselt seda siiski kontrollitakse, kuigi selle kohta ei tehta lepinguprojektidele (või viseerimislehtedele) alati vastavat märget.[45]

Välisministeeriumis kooskõlastas jurist hankelepingud ilma neid hankedokumentidega võrdlemata, s.o vaid lepinguõiguslikust aspektist. Ühe valimis olnud hanke puhul oli hangitava seadme nõutavaks garantiiperioodiks pakkumise kutse dokumentides seatud 3 aastat, pakkuja esitatud garantiiaeg oli 1 aasta, vaatamata sellele tunnistati pakkumine tingimustele vastavaks ja edukaks ning sõlmiti hankeleping garantiiajaga 1 aasta. Riigihangete seaduse kohaselt võib seda lepingut käsitleda tühisena.

PRIA ametnike seletuste kohaselt kooskõlastati ametis hankelepingud enne allkirjastamist juristiga, kelle ülesandeks olevat ka hankelepingu pakkumise kutse dokumentidele ja eduka pakkumise tingimustele vastavuse kontrollimine.

Audiitorile antud selgituse kohaselt kontrollis Põllumajandusministeeriumis seda kantsleri vanemabi.

PMKs võrdsustati enamasti edukas pakkumine hankelepinguga (v.a ehitustööde puhul), st puudus vajadus võrrelda lepingu tingimusi eduka pakkumise tingimustega. Juristi ametikohta auditeeritud perioodil asutuses polnud.

---

[45] Siseministeeriumis oli selles osas selgus olemas: ministri kehtestatud kord sätestab, kes hankelepingu enne allkirjastamist viseerivad ning kes ja mille eest vastutavad. Hanke tellinud osakond vastutab kooskõlastuse andmisel lepingu sisu eest, rahandusosakond lepingu rahastamise tagamise eest, õigusteenindusbüroo lepingu juriidilise korrektsuse eest ja riigivaraosakond lepingu vastavuse eest teistele hankemenetluse dokumentidele.

Hankelepingute kooskõlastamine juristiga olevat reegliks RMK keskuses, metskondades sõlmitavaid lepinguid juristidega ei kooskõlastata.

RMK Käru metskonnas läbi vaadatud kolmest lepingust ei vastanud ühe puhul hankeleping pakkumise kutse dokumentide tingimustele: lepingusse oli lisatud viimistlustööde eest täiendava tasumise kohustus, mida kutsedokumentide lisana esitatud lepingu projektis polnud. See oli vastuolus riigihangete seadusega. Metskonna sõlmitud metsamajanduslike tööde (teenused) lepingute kohaselt rakendati edukas pakkumises olnud tööde hinda nelja-aastase raamlepingu esimese aasta jooksul ja järgnevail aastail pidi teenuse hind igal aastal uuesti kokku lepitama.[46]

Riigikontrolli ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

- Sätestada asutusesisese juhendiga, kuidas enne hankelepingu allkirjastamist kontrollida lepingu tingimuste vastavust pakkumise kutse dokumentides ja edukas pakkumises olnuile.

Lepingute täitmine ja muutmine

Hankelepingutega võtavad ostjad endale hankija ees kohustusi, eelkõige kohustuvad hanke eest tasuma lepingus sätestatud ajal ja tingimustel. Ehitustööde ja teenuste tellimisel võtavad ostjad endale ka selliseid kohustusi, mille täitmatajätmisel võib hankijal lepingu nõuetekohane täitmine võimatuks osutuda (näiteks kohustus kooskõlastada tööde käigus vajalikuks osutuvaid projektimuudatusi). Seepärast on oluline, et ostja fikseeriks selgelt hankelepinguga võetud kohustused, määraks töötajad ning korra nende täitmiseks ja täitmise kontrollimise eest vastutaja.[47]

Riigikontroll on seisukohal, et hankelepingu olulisi tingimusi (hind, objekt) ei tohi muuta, vastasel korral pole täidetud nõue lepingu vastavusest kutse dokumentidele ja edukaks tunnistatud pakkumisele. Hanke korraldamisel peaks asutused seda alati silmas pidama.

Üheski auditeeritud asutuses polnud reguleeritud, kuidas korraldada hankelepinguga asutusele võetud kohustuste täitmist, sõlmida lepingu täitmise käigus vajalikuks osutuvaid uusi kokkuleppeid, kontrollida hangitu vastavust lepingutingimustele.

Välisministeerium oli ühe välissaatkonnaga seotud ehitustöö hankelepingu sõlmimiseks rakendanud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust põhjendusega, et hanke maht ei ületa seaduses sätestatud piirmäära, s.o 2 miljonit krooni[48] (piirmäärast jäi puudu 3000 krooni). Lisalepinguga suurendati lepingu maksumust 212 000 krooni võrra, mistõttu tööde kogumaksumus ületas selle pakkumismenetluse kasutamist lubava piiri. Audiitorile antud selgituse kohaselt valiti töövõtja nelja pakkuja hulgast ja lepingu mahu hilisem suurendamine oli tingitud ettenägematutest asjaoludest. Riigikontrollil pole alust seda selgitust vaidlustada, küll aga peab ta vajalikuks märkida, et hoolikamate ettevalmistustööde puhul võinuks lisatööde vajadus selguda enne lepingu sõlmimist ja selle selgumise järel avatud pakkumismenetluse korraldamine võinuks anda ostjale soodsama tulemuse.

Ühe kolmest valimis olnud RMK Käru metskonna hanke puhul suurendati hankelepingu muudatustega ehitustööde maksumust 20 000 krooni võrra (lisaks käibemaks).

Valimis olnud PMK tellitud ehitustöö maksumust suurendati hankelepingule lisa sõlmimisega 352 000 krooni võrra.

---

[46] Riigikontroll aktsepteerib metsamajanduslike tööde (vastavate teenuste tellimise) spetsiifikat. Korraldatud auditi käigus ei võetud seisukohta RMKs hangete osas rakendatud reeglite otstarbekuse ja seaduslikkuse suhtes. Riigikontroll märgib, et 2004. aastast kehtiv riigihangete seadus ei sätesta riigiasutuste ja riigitulundusasutuste (RMK on riigitulundusasutus) õigust sõlmida raamlepinguid.

[47] Siseministeeriumis kehtinud korra kohaselt vastutas hankelepingu täitmise kontrolli eest hanke tellinud osakond või ministri määratud ametnik. Hanke lõpptulemi (kaup, teenus) vastavust nõutud kvaliteedile ja teistele tingimustele pidi kontrollima hanke tellinud osakond, üleandmise-vastuvõtmise akti võis sõlmida alles pärast vastavasisulise kontrolli toimumist.

[48] Kuni 2004. aastani kehtinud seaduse redaktsiooni kohaselt võis sellistel juhtudel kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust ja pidada läbirääkimisi vaid ühe pakkujaga.

Riigikontrolli ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

- Määrata iga sõlmitava hankelepingu puhul mitte ainult asutuse kontaktisik suhtlemiseks hankijaga, vaid ka isik, kes vastutab asutuses lepinguga võetavate kohustuste täitmise korraldamise ja hankija võetud kohustuste täitmise kontrolli eest.

5. Hangete korraldamise asutusesisene juhend

Juhendi olemasolu

Riigihangete seadus seab asutustele kui riigihangete korraldajatele mitmeid kohustusi: asutustel tuleb täpselt täita seadusega ettekirjutatud pakkumismenetluste korda, kinni pidada tähtaegadest, vormistada nõuetekohaselt riigihankega seotud dokumendid, kanda andmed õigel ajal riigihangete registrisse, tagada pakkumiste hindajate objektiivsus jm. Lisaks riigihangete seadusega hõlmatud hankeetappidele tuleb asutusel korraldada ka hankemenetluse ettevalmistamise ja hankelepingu täitmisega seotu. Kõiki neid toiminguid võib reguleerida kas ainult ühe dokumendiga – hangete korraldamise juhendiga (korraga) – või mitme erineva erinevaid toiminguid reguleeriva dokumendiga – struktuuriüksuste põhimääruste, töötajate ametijuhendite, asutuse asjaajamiskorra ning raamatupidamise sise-eeskirjaga.

Asutusesisene riigihangete kord oli auditeerimise ajal kehtestatud näiteks Keskkonnaministeeriumis ja Siseministeeriumis, vastavasisuline juhend oli koostamisel Justiits- ja Sotsiaalministeeriumis, juhend olid kinnitatud Tallinna Linnavalitsuses. Mõnes asutuses hõlmas juhend vaid pakkumismenetluste korraldamist (hanke algatamise teate saatmisest lepingu sõlmimiseni), mõnes ka hangete kavandamist, pakkumise kutse dokumentide koostamist, hankelepinguga võetud kohustuste täitmise korraldamist. Rahandusministeerium pole riigiasutustele hangete kavandamise ja korraldamise osas omapoolseid soovitusi andnud, kuid viimase aasta jooksul on hakanud andma kirjalikke selgitusi riigihangete seaduse rakendamisega seonduvate küsimuste kohta neile asutustele, kes seda on soovinud.[49]

Viiest auditeeritud asutusest oli asutuse juhi kinnitatud riigihangete korraldamise kord olemas kahel – RMK-l ja PMK-l. RMK-l oli see alates 2003. aastast, PMK juhend kinnitati 2004. aastal.

Juhendi vajalikkust tõdeti Põllumajandusministeeriumis ning audiitorile antud selgituse kohaselt on selle koostamist alustatud. Ministeeriumi haldusala asutused korraldasid kõik riigihanked iseseisvalt, ministeerium nendeks toiminguteks neile mingeid juhiseid polnud andnud ega nende korraldamist koordineerinud või kontrollinud. Audiitoritele antud selgituste kohaselt konsulteerib asutusi soovi korral kantsleri vanemabi, kellel on keskne roll ka ministeeriumi enda hangete korraldamisel.

Audiitorile antud selgituste kohaselt on PRIAs hangete juhend väljatöötamisel.

Välisministeeriumi siseauditi osakond tegi 2002. aastal ministeeriumi hangete auditeerimise tulemusena juhtkonnale ettepaneku kehtestada vastav kord, kuid auditeerimise ajal seda veel polnud.

Nii RMK kui PMK hangete korras oli reguleeritud ka alla riigihangete piirmäära jäävate hangete korraldamine.[50] RMKs olid vastavad reeglid kehtestatud juba 2002. aastal, st ajal, kui riigihangete seadus veel ei nõudnud seaduses sätestatud piirmäärast madalama maksumusega hangete puhul riigihangete hea tava järgimist.

Kõik auditeeritud asutused tunnistasid asutusesisese riigihangete-juhendi vajalikkust.

Riigikontrolli hindab hankemenetlust riigiasutuste jaoks suhteliselt keerukaks protsessiks, mille reguleerimisel asutuse erinevate sisedokumentidega (struktuuriüksuste põhimäärused, töötajate ametijuhendid, hankekomisjoni ülesannete loetelu jm), mida aeg-ajalt ka muudetakse, võib osa olulisi toiminguid jääda üldse või piisavalt reguleerimata.

[49] Audiitorile Rahandusministeeriumis antud selgituste kohaselt on vastavasisuline juhend ministeeriumis valmimas ning riigiasutused saavad selle kätte veel käesoleval aastal.
[50] Vastavasisulised sätted on ka näiteks Keskkonnaministeeriumis ja Siseministeeriumis kehtestatud juhendis.

Riigikontroll ettepanekud

Põllumajandusministrile, välisministrile ja PRIA peadirektorile

- Kehtestada asutusesisene riigihangete korraldamise juhend.

Põllumajandusministrile

- Anda ministeeriumi valitsemisala asutustele soovitus samasisuliste juhendite väljatöötamiseks ja rakendamiseks.

Juhendite järgimine

Riigihangete korraldamist reguleeriv juhend moodustab olulisima osa hangete korralduse sisekontrollisüsteemist. Juhend peaks sisaldama ka sätteid, mille järgimisel peaks toimingutes tehtud vead selguma nii, et neid saab parandada ja veel enne, kui ilmneb nende võimalik negatiivne mõju toimingute tulemusele. Seda saab teha sisekontrolli standardsete meetmetega (kohustuste lahusus, järgneva toimingu tegija sundus eelneva toimingu tegija otsustest aru saada jm). Eriti oluline on see suurtes asutustes või asutustes, kus tuleb palju hankeid korraldada – neis ei ole asutuse juhtidel endil võimalik kõike toimuvat oma kontrolli all hoida. Sise- ja välisaudiitorite tehtav järelkontroll saab fikseerida vaid sisekontrollisüsteemis olevad puudused ja seetõttu tekkinud vead.

Põllumajandusministeeriumis, PRIAs ja Välisministeeriumis ei olnud sätestatud, kes peaks hangete korralduse korra järgimist kontrollima (neis asutustes hangete toiminguteks ühtset korda polnudki kehtestatud, kontrollida saanuks vaid seaduse nõuete järgimist).[51]

PMKs oli hangete korraldamise juhendis määratud hangete koordineerimise ja nende üle järelevalve teostamise eest vastutajaks asedirektor, kes vastutas ka teatud liiki asjade ostmise korralduse eest (st pidi ise oma tegevuse üle järelevalvet teostama).

RMK 2002. aastal hangete teostamise korra kinnitamisel oli määratud selle täitmist kontrollima haldusdirektor, 2003. aasta algusest see ametikoht seoses struktuurimuudatustega kaotati ning seda ülesannet jäid täitma struktuuriüksuste juhid. 2004. aastast kehtiva korra kohaselt peavad selles sätestatu tagama struktuuriüksuste juhid, kes on korra kohaselt ka hanke korraldajad ja kõigi sellega seonduvate otsuste tegijad. Isikut või struktuuriüksust, kes peaks kontrollima struktuuriüksuste juhtide vastavasisulist tegevust ja otsuseid, kord ei määra, st pole selge, kes peab nende tegevuse üle selles valdkonnas järelevalvet teostama.

Auditeerimisel RMK Käru metskonnas hinnati kolme riigihankemenetluse käigus vormistatud protokolli pakkujate kvalifitseerimise ning pakkumiste tingimustele vastavaks ja edukaks tunnistamise suhtes. Selgus, et mitte kõiges ei vastanud need RMK hangete korraga kehtestatud nõuetele, ka ei olnud nende hangete pakkumise kutse dokumentides kirjas põhjendusi kõikide pakkumiste tagasilükkamiseks. Ka RMK metsamajanduse osakonna otsuste vormistus ei vastanud täiel määral hangete korras nõutule.

Seega, RMKs, kus asutuse juht oli auditeeritud asutustest hangete korralduse kõige täpsemalt reguleerinud, polnud rakendatud piisavaid meetmeid kehtestatud korra järgimise tagamiseks.

Põllumajandusministeeriumi, RMK ja PRIA deklaratsioone ja aruandeid oli riigihangete registrisse hilinenult kantud, samuti esines Põllumajandusministeeriumis ja RMKs juhtumeid, kus soetatud asju polnud riigivara registris õigel ajal arvele võetud.

Riigikontrolli ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

- Analüüsida senist hangete korraldust ja kontrollimehhanisme, et toimingutes esineda võivad vead avastatakse võimalikult kiiresti, nii et neid on võimalik ilma kahjuta parandada.

[51] Näiteks Keskkonnaministeeriumis kehtinud juhend sätestas selles osas selge korra: "… Järelevalvet riigihangete üle vastavalt /…/ korrale teostab asjaomase struktuuriüksuse juht. Kui struktuuriüksuse juht kuulub riigihankekomisjoni koosseisu, teostab järelevalvet seaduste ning KKM põhimääruse kohaselt asjaomase valdkonna asekantsler, kantsler või minister".

6. Siseaudit

Siseauditiga tegelev ametnik või struktuuriüksus peab
1) analüüsima riske, mis võivad mõjutada asutuse tegevuse ja selle sisekontrollisüsteemi efektiivsust, ning selle analüüsi alusel määrama oma tegevuse prioriteedid ja koostama tööplaanid;
2) tuvastama asutuse eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmed, hindama nende tulemuslikkust, säästlikkust ja efektiivsust ning avaldama arvamust nende meetmete piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta;
3) teavitama juhtkonda oma tähelepanekutest ja järeldustest ning vajaduse korral andma soovitusi olukorra parandamiseks, meetmete muutmiseks või uute rakendamiseks;
4) eelloetletud tegevuste tulemusena suurendama asutuse juhtkonna kindlustunnet, et rakendatavad juhtimis- ja kontrollimeetmed on suunatud asutuse ette seatud eesmärkide saavutamisele, on küllaldased ega ole üleliigsed.[52]

Auditeeritud asutustest oli siseauditi teenistus asutuse hangete korraldust auditeerinud vaid Välisministeeriumis (2002. aastal).[53] RMK juhtkond määras selle valdkonna siseaudititeenistuse ülesannete hulka käesoleva aasta veebruaris. Auditi alustamise ajal olid hangetega seonduvad riskid kõigis auditeeritud asutustes hindamata (kirjalikult fikseerimata, järjestamata vastavalt esinemise tõenäosusele ja ohtlikkusele).

Riigikontrolli ettepanek auditeeritud asutuste juhtidele

- Panna asutuse siseaudititeenistusele (kui see on olemas) kohustus hinnata võimalikke riske hangete korralduses, ja kui need riskid on olulised, siis auditeerida perioodiliselt hangete korraldust.

[52] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 3
[53] Siseaudiitorid tuvastasid mitmeid riigihangete seaduses sätestatud nõuete eiramise juhtusid. Siseauditi osakond tegi juhtkonnale ettepaneku riigihangete planeerimist, läbiviimist ja järelevalvet reguleeriva protseduurireeglistiku väljatöötamiseks, samuti riigihangetega tegelevate ametnike koolitamiseks. Ametnike koolitamisega on tegeldud, hangete asutusesiseseid protseduurireegleid ei ole välja töötatud.

7. Väliskontroll

Vabariigi Valitsus on sätestanud, et ministeeriumite siseauditi eest vastutavad isikud või siseauditi struktuuriüksused peavad analüüsima ja hindama sisekontrollisüsteemi ka ministeeriumi valitsemisalas tervikuna ning tegema ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks, samuti koordineerima siseauditite tegemist ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes.[54] Kord poolaastas peavad nad koostama aruande siseauditi tegevuse kohta ministeeriumi valitsemisala ulatuses, milles tuleb näidata ka valitsemisalas tehtud auditite olulisemad ettepanekud ja soovitused ning nende rakendamise kava.[55] Seega peavad ministeeriumite siseaudititeenistused hindama hangete korraldusele rakendatavat sisekontrollisüsteemi kogu ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakond polnud valitsemisala asutuste hangete korraldust hinnanud. Välisministeeriumi valitsemisalas pole iseseisvaid asutusi, st siseauditi teenistusel neid ülesandeid ei ole. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, kes jälgib ja hindab riigiasutuste sisekontrollisüsteemide ja siseauditi korraldust, pole seda asutuste hangete korraldusega seonduvalt eraldi analüüsinud ega omapoolseid soovitusi andnud.

Ministritel on õigus ministeeriumide valitsemisala asutustelt nõuda, et nad kooskõlastaksid teatud juhtudel mõned hankeprotsessi toimingud (tehtavad otsused) ministeeriumiga. Kooskõlastamise nõude rakendamist võiks kaaluda kogu ministeeriumi valitsemisala või selle mitmete asutuste jaoks vajalike hangete tingimuste osas, piiratud või läbirääkimistega pakkumismenetluste kasutamise otsuste osas, kõigi pakkumiste tagasilükkamise otsuste osas jm. Mida ja kuidas tuleks kooskõlastada, on ministeeriumi enda otsustada ning sõltub ka ministeeriumi suutlikkusest võetud ülesandeid sisuliselt ning vajaliku kiirusega täita. Näiteks Riigimetsa Majandamise Keskuses, kus struktuuriüksused korraldavad palju hankeid iseseisvalt, kehtib nõue kooskõlastada teatud ehitus- ja projekteerimistööde hanked keskuse osakondadega. Põllumajandusministeerium pole oma valitsemisala asutustele selles osas mingeid nõudeid seadnud.

Riigihangete seaduse kohaselt peab Riigihangete Amet teostama riiklikku järelevalvet, hinnates selle käigus, kas riigihankeid on korraldatud kooskõlas õigusaktide nõuetega. Amet kontrollis 2003. aastal riikliku järelevalve korras seaduse täitmist 35 ostja juures ning tegi 18 otsust ning 7 ettekirjutust pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamiseks. Amet alustas 2003. aastal 35 väärteomenetlust, neist 31 füüsilise isiku suhtes.[56] 2003. aastal algatati ligi 5000 riigihankemenetlust. Riigikontrolli arvates ei ole eeltoodud suhteliselt väikeste arvude põhjal võimalik teha järeldusi olukorra kohta õigusaktide järgimisel riigihangete korralduses.

Audiitor ei hinnanud ameti järelevalvealase tegevuse korraldust ning tõhusust, seda on mõistlik teha ameti kogu tegevuse hindamisel, mis ei olnud aga auditi ülesandeks.

Riigikontroll ettepanek põllumajandusministrile

- Anda korraldus hinnata ministeeriumi valitsemisala asutuste hanketegevuse korraldust võimalike riskide maandatuse seisukohast ning seejärel otsustada, kelle osas ja millal peaks ministeerium hangete korraldust auditeerima ning kas ja milliseid hanketegevuse otsuseid peavad valitsemisala asutused ministeeriumiga kooskõlastama ning kuidas nad peavad seda tegema.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[54] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 5 lg 1
[55] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 17 lg 5
[56] Riigihangete Amet, aastaraamat 2003, lk 18

Lisa

Auditi valimisse kuulunud hanked

Asutus	Hanke kood	Hanke nimetus	Lepingu summa kroonides
Põllumajandusministeerium	008114	Maaelu Arengu Kava 2004–2006 eelhindamine	200 000
Põllumajandusministeerium	009977	Maaturismi arendusabi teenused	648 000
Põllumajandusministeerium	011163	Mootorsõiduki ostmine	187 070
PRIA	010514	Rehvide ostmine	199 900
PRIA	007206	Autode ostmine	710 000
PRIA	007998	Koolituse tellimine	53 080
PMK	007278	Pöördadra ostmine	149 624
PMK	007585	Mullaproovide seadmete ostmine	697 854
PMK	008319	Projekteerimis-ehitustöö peatöövõtu meetodil	1 763 373
RMK metsamajanduse osakond	006684	Metsatöömasina ostmine	5900 000
RMK metsamajanduse osakond	006688	Metsaäkete ostmine	885 000
RMK metsamajanduse osakond	008938	Metsaveokärude ostmine	5 490 068
RMK Käru metskond	007111	Metsakultuuride hooldamine	571 100
RMK Käru metskond	010659	Metsa ülestöötamine	1 605 000
RMK Käru metskond	007715	Metsaparanduse rekonstrueerimine	647 455
Välisministeerium	008281	Lammutus- ja renoveerimistöö	1997096
Välisministeerium	010339	Ümberehitustööd	825 749
Välisministeerium	008266	Tööstusliku paberipurustaja ostmine	696 000

Rahandusministri, põllumajandusministri, välisministri,
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektori,
Riigimetsa Majandamise Keskuse peadirektori ning
Põllumajandusuuringute Keskuse direktori vastused

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 30.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/432

Meie 10.11.2004 nr 12-2.1/12569

Riigihangete korralduse audit

Riigikontroll esitas rahandusministrile 30.09.2004. a. arvamuse avaldamiseks kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/110 (29.09.2004) "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrollisüsteem ja järelevalve". Eelnõus on Riigikontroll teinud rahandusministrile järgmised ettepanekud:

1. Anda riigiasutustele omapoolsed soovitused hangete korraldamiseks (hangete kavandamine, asutusesisese juhendi koostamine ja neis käsitletavad küsimused, sh hangete korralduse hea tava järgimise nõudest tulenevad reeglid, ülesannete (vastutuse) jaotus vastutava isiku ja hankekomisjoni vahel jm).

7.10.2004. a. kiitis Vabariigi Valitsus heaks "Ministeeriumide tegevus- ja ajakavade kokkuvõtte Riigikontrolli aruandes "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal" tehtud ettepanekute rakendamiseks". Nimetatud ministeeriumide tegevus- ja ajakavade kokkuvõttes nähti muu hulgas ette ministeeriumides riigihangete korra kehtestamine tegevus- ja ajakavade kokkuvõttes ettenähtud tähtajaks (kui seda ei ole juba eelnevalt kehtestatud). Sama tegevus- ja ajakavade kokkuvõtte kohaselt kohustub Rahandusministeerium 20. detsembriks k.a välja töötama üldise riigihangete korraldamise juhise.

Lisaks eelnimetatule nõustab Rahandusministeerium ostjaid riigihangete seaduse osas ja korraldab riigihangete koolitusi, kus selgitatakse riigihangetealaste õigusaktide rakendamist ja riikliku riigihangete registri kasutamist.

Eeltoodut arvesse võttes ei pea Rahandusministeerium otstarbekaks täiendavate soovituste andmist enne üldise juhise valmimist ning selle kasutuselevõttu. Juhise kasutuselevõtu järgselt analüüsime juhise vastavust ostjate (sh riigiasutuste) vajadustele ning vajadusel anname täiendavaid soovitusi ja selgitusi riigihangete seaduse rakendamise osas.

2. Kaaluda riigihangete seadusesse muudatuse tegemist, millega kaotatakse ostjate kohustus määrata riigihanke eest vastutav isik.

Riigihangete seaduse § 10 lõike 1 kohaselt on riigihanke pakkumismenetluse korraldajaks ostja, kes määrab riigihanke eest vastutava isiku. Lähtudes riigihangete seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustest, millega kehtestatakse riiklikule riigihangete registrile esitatavates teadetes sisalduvate andmete loetelu, nende vorminõuded jne (nt Vabariigi Valitsuse 19.12.2003 määrus nr 335 "Eelteates nõutavate andmete loetelu, eelteate vorminõuded ning registrile ja Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitusele esitamise kord"), on vastutavaks isikuks füüsiline isik.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

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

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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 11.11.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/4832-2

Kuigi riigihangete seadus ei defineeri riigihanke eest vastutava isiku ülesandeid, on need kujunenud riigihangete praktika käigus – vastutav isik vastutab eelkõige riigihangete seaduse järgmise eest riigihanke läbiviimisel temale antud volituste piires. Olenevalt ostja iseloomust (riigiasutus, äriühing jne) on vastutava isiku ülesandeks pakkumise kutse dokumendi eelnõu ettevalmistamine, pakkumise kutse sisestamine riiklikusse riigihangete registrisse, pakkumismenetluse käigus tehtavate ostuste eelnõude ettevalmistamine otsuse tegijale, otsuste õigeaegse välja saatmise tagamine pakkujatele või taotlejatele jne.

Eeltoodut silmas pidades, et pea Rahandusministeerium otstarbekaks muuta jõus olevat riigihangete seadust selliselt, et kaoks ostja kohustus määrata riigihanke eest vastutav isik. Selline muudatus võib hajutada riigihanke läbiviijate vastutust ning sellega võib kaasneda riigihangete läbiviimise kvaliteedi langus. Samas esitame Teie ettepaneku, kaotada ostjate kohustus määrata riigihanke eest vastutav isik, täiendavaks analüüsiks töörühmale, mis on moodustatud uue riigihangete seaduse väljatöötamiseks.

3. Teha teistele ministritele ettepanek a) nõuda ministeeriumide siseaudititeenistustelt valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteemide toimivuse hindamisel ka hangete korralduse hindamist; b) vajadusel rakendada omapoolsed abinõud valitsemisala asutustes hangete korraldamisega seonduvate riskide täiendavaks maandamiseks (näiteks teatud juhtudel otsuste kooskõlastamine ministeeriumiga).

Rahandusministeerium peab Riigikontrolli ettepanekut, nõuda ministeeriumide siseaudititeenistustelt valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteemide toimivuse hindamisel ka riigihangete korralduse hindamist, põhjendatuks. Samas juhime tähelepanu asjaolule, et ministeeriumide siseaudititeenistuste tööplaanide koostamise aluseks on riskide hindamise tulemused. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond siseauditi võrgu koordinaatorina soovitab siseauditi juhtidel pöörata tööplaani koostamisel tähelepanu Riigikontrolli ettepanekule hinnata sisekontrollisüsteemide toimimise hindamisel ka riigihangete korraldust.

Rahandusministeerium analüüsib Riigikontrolli ettepanekut teha ministritele ettepanek vajadusel rakendada omapoolsed abinõud valitsemisala asutustes riigihangete korraldamisega seonduvate riskide täiendavaks maandamiseks ja vajadusel teeb neile vastava ettepaneku.

Lugupidamisega,

Taavi Veskimägi
Rahandusminister

Aare Järvan
Kantsler

Märt Kiisel 611 3284 mart.kiisel@fin.ee
Evelin Pungas 611 3268 evelin.pungas@fin.ee

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 30. 09. 2004 nr 2-7.1-TR/04/431

Meie 01. 11. 2004 nr 1.5-3/ 1845-1

Vastus riigihangete korralduse auditi kohta

Lugupeetav härra peakontrolör

Põllumajandusministeeriumis arutati Teie auditis esile toodud puudused läbi koos kõigi asjaomaste osakondade ning ametnikega nende ülesannete ja vastutuse piiritletmiseks. Abinõuna on antud põllumajandusministri 1. novembri 2004. a käskkiri nr 445 "Riigihangete korraldamine" (juurde lisatud). Nimetatud käskkirjaga määratleti ametnike ülesanded ja vastutus riigihangete korraldamiseks ning sisekontrolli süsteemi ja järelevalve rakendamiseks.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Lisa: põllumajandusministri 1. novembri 2004. a käskkirja nr 445 "Riigihangete korraldamine" koopia 7 lehel 1 eks

Riina Velleste 625 6107 riina.velleste@agri.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 02.11.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/431

04 02899

Lai 39/41
15056 TALLINN
Telefon 625 6101
Faks 625 6200
Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

PÕLLUMAJANDUSMINISTER

KÄSKKIRI

Tallinn 01. november 2004 nr 445

Riigihangete korraldamine

Käskkiri kehtestatakse "Vabariigi Valitsuse seaduse" § 49 lõike 1 punktide 1, 8 ja 13^1 alusel ning kooskõlas Vabariigi Valitsuse 30. juuli 2004. a määruse nr 264 "Põllumajandusministeeriumi põhimäärus" § 8 lõike 2 punktiga 22 ja § 10 lõike 2 punktiga 16:

1. Riigihangete kavandamine

1. Riigihangete kavandamine Põllumajandusministeeriumis (edaspidi *ministeerium*) ja tema valitsemisalas toimub koos eelarvestamisega. Selleks tuleb esitada finantsosakonda eelarvetaotlus, milles märgitakse:
1) hankeobjektid;
2) nende ligikaudne maksumus;
3) kavandatav pakkumismenetluse liik; ning
4) tähtaeg, milleks hankeleping peab olema sõlmitud.

Avalikkusele orienteeritud tööde ja teenuste ning kirjastusteenuste ostmiseks tuleb esitada eelarvetaotlus avalike suhete osakonnale teavituskava koostamiseks. Avalike suhete osakond koostab teavituskava ja esitab selle finantsosakonnale finantseerimiseks.

2. Finantsosakonnal tuleb edastada punktis 1 nimetatud andmed haldusosakonnale ülatuses, milles eelarvetaotlused leidsid kajastamist Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud riigieelarve eelnõus, pärast selle üleandmist Riigikogule. Nende andmete põhjal koostab haldusosakond ministeeriumi hankeplaani, kus määratletakse:
1) hankeobjekt;
2) selle ligikaudne maksumus;
3) lähteülesande koostaja;
4) pakkumismenetluse liik; ja
5) riigihanke alustamise tähtpäev.

3. Haldusosakond peab hankeplaanis kajastama ka ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste ja ministeeriumi ühised hanked (mille ostjana teostab ministeerium), kui

nende selline teostamine on otstarbekas (näiteks sõidukid, tarkvaralitsentsid, arvutikomplektid, kserokoopiapaber vm). Selles osas tuleb haldusosakonnal ministeeriumi valitsemisala riigiasutustega läbi rääkida.

4. Hankeplaan peab olema kinnitatud piisava ajavaruga enne selle täitmise algust. Hankeplaan kinnitatakse kantsleri käskkirjaga. Lisaks haldusosakonnale viseerib käskkirja lähteülesande esitanud osakonna juhataja, kes kinnitab tema osakonnast esitatud lähteülesandes antud hankeobjekti vajalikkust ostjale, avalike suhete osakonna juhataja, kes kinnitab teavituskava vastavust hankeplaanile ja finantsosakonna juhataja, kes kinnitab eelarves raha olemasolu hanke teostamiseks.

5. Ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste juhid peavad korraldama hankeplaani koostamise ulatuses, milles vastav asutus teostab riigihankeid iseseisvalt ja kinnitama selle käskkirjaga.

6. Kui hankeplaanis sisaldub riigihange, mille ostjana teostab ministeerium ja mille kohta tuleb saata eelteade, koostab selle haldusosakond ning saadab riigihangete registrile.

II. Lähteülesannete koostamine

7. Lähteülesanne koostatakse vastavalt lähteülesande vormile (lisa 1).

8. Lähteülesanne tuleb koostada teenistujal, kelle teenistuskohustuste valdkonda riigihange kuulub. Lähteülesanne viseeritakse selle koostaja ning tema büroo- ja osakonnajuhataja poolt, millega viseerijad kinnitavad, et hankeobjekt on praktiliselt vajalik ostjale.

9. Riigihangete puhul, mis jäävad eeldatava maksumuse poolest alla "Riigihangete seaduse" § 2 lõike 7 punktides 1, 2, 4 ja 5 kehtestatud maksumust (edaspidi *lihtmenetlus*) või riigihanke korral, kus "Riigihangete seaduses" sätestatud menetluskord ei ole kohustuslik, peab punktis 7 nimetatud lähteülesande vormis pakkumiskutse saanud isikuid olema vähemalt kolm. Lähteülesande koostaja peab eelnimetatud isikute valikut põhjendama.

10. Lähteülesanne edastatakse ministeeriumi hankekomisjonis menetletavate hangete osas kantsleri vanemabile ja lihtmenetluse korras menetletavate hangete osas haldusosakonnale. Lähteülesanne peab selle koostaja poolt olema edastatud piisava ajavaruga enne hanke alustamise tähtpäeva.

III. Pakkumise kutse lihtmenetluses ja riigihangete korral, kus "Riigihangete seaduses" sätestatud menetluskord ei ole kohustuslik

11. Üldreeglina esitatakse eduka pakkumise valiku kriteeriumina madalaim hind. Erandina võib sellele lisaks kasutada muid objektiivset hindamist võimaldavaid kriteeriume.

12. Haldusosakond vormistab hangete plaani võetud hankele pakkumise kutse kirjana, mille viseerib lähteülesande koostaja ja allkirjastab haldusosakonna juhataja. Hankeplaani väliselt taotletud hankele tuleb pakkumise kutse vormistada kantsleri allkirjastatud kirjana, mille valmistab ette haldusosakond.

04 02886

13. Hankeplaanivälise hanke korral viseerivad pakkumise kutse (kirja) lisaks haldusosakonnale lähteülesande koostaja ja tema büroo- ja osakonnajuhataja, kes kinnitavad hankeobjekti vajalikkust ostjale ning finantsosakonna juhataja, kes kinnitab, et eelarves on raha hanke teostamiseks.

14. Haldusosakonna nõunik vastutab, et pakkumise kutse on kooskõlas õigusaktidega.

IV. Pakkumise kutse dokumendid

15. Pärast lähteülesande saamist hankekomisjonis menetletavate hangete osas tuleb kantsleri vanemabil ette valmistada pakkumismenetluses osalemisest huvitatud isikutele pakkumise kutse dokumendid. Ministeeriumi hankekomisjonis menetletav hange korraldatakse kantsleri käskkirja alusel ja selle eelnõu valmistab ette kantsleri vanemabi. . Pakkumise kutse dokumendid lisatakse kantsleri käskkirjale ja need viseerib haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine.

16. Kantsleri käskkiri sisaldab ka otsust pakkumismenetluse liigi ja pakkumise kutse dokumentide eest võetava tasu kohta. Tasu ei või olla suurem, kui haldusosakonna määratud pakkumise kutse dokumentide paljundamise ja kättetoimetamise kulud kokku.

17. Kantsleri käskkirja viseerivad lähteülesande koostaja, tema büroo- ja osakonnajuhataja, finantsosakonna juhataja või tema poolt selleks volitatud teenistuja, haldusosakonna juhataja või tema poolt selleks volitatud teenistuja ja kantsleri vanemabi.

18. Lähteülesande koostaja viisa kinnitab, et valitud pakkumismenetluse liik ja pakkumise kutse dokumendid vastavad lähteülesandele (soovitule), lähteülesande koostanud büroo- ja osakonnajuhataja viisad kinnitavad, et hankeobjekt on praktiliselt vajalik ostjale, finantsosakonna juhataja viisa kinnitab, et eelarves on raha hanke teostamiseks, ning kantsleri vanemabi viisa kinnitab valitava pakkumismenetluse liigi ja pakkumise kutse dokumentide otstarbekust ning õiguspärasust.

19. Haldusosakonna juhataja viisa kinnitab et haldusosakond võtab enesele vastava riigihankega seotud "Riigihangete seadusest" ja teistest õigusaktidest lähtuvate menetlusõiguslike toimingute tegemise kohustuse, mida selle käskkirjaga või muul viisil ei ole pandud teistele teenistujatele.

V. Haldusosakonna kohustused

20. Lihtmenetluses tuleb haldusosakonnal saata pakkumise kutse märgitud adressaatidele elektronpostiga või kirjalikult posti teel, vastu võtta pakkumised, korraldada nende avamine lähteülesande koostaja juuresolekul ja pakkumiste dokumendiregistris registreerimine.

21. Haldusosakonna nõunik menetleb lihtmenetluses esitatud pakkumisi koos lähteülesande koostajaga. Menetluse tulemusena koostab haldusosakonna nõunik

kokkuvõtte eduka pakkumise väljaselgitamise kohta (lisa 2), mille viseerivad lähteülesande koostaja ja tema osakonna juhataja ning kinnitab kantsler.
Seejärel haldusosakonna nõunik võtab ühenduse pakkujaga hankelepingu kavandi ettevalmistamiseks. Asjade ostmise korral halduslepingut sõlmimata teavitab haldusosakonna nõunik lähteülesande koostajat võimalusest ostu korraldamiseks arve alusel.

22. Pärast pakkumise korraldamise käskkirja andmist hankekomisjonis menetletava hanke kohta peab haldusosakond koostöös kantsleri vanemabiga koostama riigihangete registrile sellekohase elektroonilise pakkumise kutse ning pärast avaldamist riigihangete registri veebilehel väljastama pakkumise kutse dokumente.

23. Kui taotleja või pakkuja nõuab selgitust pakkumise kutse või pakkumise kutse dokumentide kohta, siis peab haldusosakond vastava nõude kohe e-postiga edastama lähteülesande koostajale ja kantsleri vanemabile. Selgitus tuleb koostada lähteülesande koostaja poolt koostöös kantsleri vanemabiga ja saata haldusosakonnale, kes edastab selle taotlejale või pakkujale.

24. Haldusosakonna ülesandeks lisaks ülaltoodule on ka pakkumiste ja teiste pakkuja poolt esitatavate dokumentide vastuvõtmine, vastavalt lisatud hanke korraldamise protseduurile (lisa 3) menetlemisel osalemine (ptk. 6), asjakohaste menetlusdokumentide ning otsuste vormistamine, viseerimiseks ja allkirjastamiseks esitamine ning väljastamine, pakkumiste ja menetlusdokumentide säilitamine, deklaratsioonide ja aruannete koostamine ning edastamine, muud suhted riigihangete registri pidajaga, välja arvatud ministeeriumi esindamine vaidlustuste korral, ja teiste kontrolli teostavate organitega.

VI. Komisjon

25. Avatud-, piiratud-, väljakuulutamisega läbirääkimistega- ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korral tuleb pakkumisi menetleda komisjonis.

26. Määran komisjoni ülesanneteks:
1) selgitada välja pakkujad;
2) avada laekunud pakkumised;
3) selgitada välja pakkumise koosseis;
4) hinnata pakkuja vastavust kvalifitseerimistingimustele;
5) hinnata pakkumise vastavust pakkumise kutse dokumentidele;
6) selgitada välja edukas pakkumine;
7) anda seisukoht muudes seoses käimasoleva riigihankega tõusetunud küsimustes.

27. Komisjoni seisukohad punkti 26 alapunktides 4-7 kirjeldatud küsimustes on kantsleri jaoks soovitava iseloomuga. Lõppotsuse nendes küsimustes peab tegema kantsler ja see tuleb reeglina vormistada käskkirjaga.

28. Määran komisjoni koosseisu iga riigihanke lõikes:
1) lähteülesande koostaja;
2) lähteülesande koostaja büroo- ja / või osakonnajuhataja;
3) välissuhete ja arenduse asekantsler;

4) haldusosakonna juhataja;

5) finantsosakonna juhataja või tema poolt selleks volitatud teenistuja;

6) riigivarade haldamise büroo juhataja või tema poolt selleks volitatud teenistuja;

7) kantsleri vanemabi;

8) haldusosakonna juhataja volitatud teenistuja, kelle pädevus piirdub komisjoni töö tehnilise korraldamise ja dokumenteerimisega;

9) siseauditi osakonna juhataja või tema poolt volitatud teenistuja, kelle pädevus piirdub komisjoni töö õiguspärasuse ja otstarbekuse hindamisega;

10) teenistujad või teised isikud, keda enamus käesoleva punkti alapunktides 1-7 nimetatud teenistujatest aktsepteerivad asjatundjana teatud küsimuses seoses hankega.

29. Kui tegemist on ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuse ühise hankega, mille ostjana teostab ministeerium, tuleb komisjoni juhil kutsuda komisjoni töös osalema selle ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse juhi või tema volitatud teenistuja (töötaja), kellega ühine hange teostatakse. Kui niisuguseid valitsusasutusi on palju, saadab ministeerium komisjoni materjalid e-postiga oma valitsemisala riigiasutuse juhtidele ning kuulab ära nende arvamuse. Komisjon arvestab ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse arvamusega oma seisukoha kujundamisel.

30. Punkti 28 alapunktides 8-10 nimetatud komisjoni liikmetel on lisaks sõnaõigus komisjoni töös nende pädevuses olevates küsimustes.

31. Komisjoni liikmed peavad enne punktis 26 nimetatud ülesannete täitmist allkirjaga kinnitama, et nende osalemine komisjoni töös ei ole vastuolus objektiivsuse põhimõttega ja nad kohustuvad järgima konfidentsiaalsusklauslit. Vastava vormi töötab välja haldusosakond.

32. Komisjoni protokolli peavad viseerima kõik komisjoni liikmed ning see allkirjastatakse komisjoni juhi ja protokollija poolt. Kantsleri otsust sisaldava käskkirja eelnõu peavad enne allakirjutamist viseerima punkti 28 alapunktides 1-6 nimetatud komisjoni liikmed.

33. Komisjoni juhiks määran välissuhete ja arenduse asekantsleri, tema äraolekul juhib komisjoni haldusosakonna juhataja. Komisjon kujundab oma seisukohad istungil. Kui komisjoni liikmed ei saavuta mõnes küsimuses üksmeelt, tuleb lahkarvamus koos põhjendustega kajastada protokollis, edastades samas kantslerile otsuse eelnõu, mida pooldab enamus punkti 28 alapunktides 1-7 nimetatud komisjoni liikmetest või kus lahkarvamuse tekkimisel jagunesid eelnimetatute hääled võrdselt.

VII. Hankeleping

34. Pärast eduka pakkumise väljaselgitamist tuleb selle teinud pakkujaga ettenähtud tähtaegu järgides sõlmida hankeleping tingimustel, mis olid esitatud pakkumise kutse dokumentides, lihtmenetluse korral pakkumise kutses ja edukas pakkumises.

35. Erandina punktist 34 võib selguse huvides teha tehnilisi täpsustusi ja parandusi, mis ei mõjuta lepingu sisu ega lepingujärgset tasu.

36. Reeglina hankelepingut ei muudeta, välja arvatud punktis 35 nimetatud ulatuses. Lisaks eeltoodule võib hankelepingut erandina muuta ka siis, kui selle täitmine algsel kujul ei oleks mõistlik, muutmine on ostja huvides ja kohustuste tasakaal lepingus ei muutu ostja kahjuks (ostja on või satub soodsamasse seisu, kui algselt) ning lepingujärgne tasu ei suurene. Hankelepingu muutmise viseerib kantsler.

37. Hankelepingu sõlmib kantsler.

38. Hankekomisjonis menetletava hanke korral valmistab kantsleri vanemabi ette hankelepingu (kasutades reeglina etteantud vorme). Hankelepingu peavad enne sõlmimist viseerima kantsleri vanemabi, lähteülesande koostaja, tema büroo- ja osakonnajuhataja ning finantsosakonna juhataja või tema poolt volitatud teenistuja.

39. Kantsleri vanemabi annab ette valmistatud lepingu üle lähteülesande koostajale, kes jääb sõlmitavas lepingus kontaktisikuks ja kes võtab ühenduse lepingu teise poolega. Lepingu teise poole poolt lepingu heaks kiitmise korral korraldab lähteülesande koostaja (lepingu kontaktisik) lepingu viseerimise vastavalt punktile 38 ja esitab lepingu allkirjastamiseks kantslerile.

40. Lihtmenetluse hanke korral valmistab hankelepingu ette haldusosakonna nõunik, lepingu viseerivad lähteülesande koostaja ning tema büroo ja osakonna juhataja, finantsosakonna juhataja või tema poolt volitatud teenistuja ja haldusosakonna nõunik.

41. Lähteülesande koostaja viisa lepingul kinnitab, et leping vastab punktis 34 sätestatule, lähteülesande koostanud büroo ja osakonna juhataja viisad kinnitavad et leping on otstarbekas ja ostja poolt sisuliste kohustuste osas täidetav, finantsosakonna juhataja või tema poolt volitatud teenistuja viisa kinnitab, et leping on ostja poolt maksumuse osas täidetav, kantsleri vanemabi (punkt 37) või haldusosakonna nõuniku (punkt 40) viisa kinnitab, et leping on õiguspärane.

42. Lähteülesande koostaja esitab allkirjastatud lepingu haldusosakonna ametnikule, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine, selle registreerimise ja teise lepingupoole poolt allkirjastamise korraldamiseks, riigihanke deklaratsiooni ning -aruande koostamiseks.

43. Lähteülesande koostajal (lepingu kontaktisik) tuleb kontrollida hankelepingu täitmist ja rikkumiste või nende ohu korral, sellest kohe oma osakonna juhatajale teada anda. Lepingust taganemise või lepingu ülesütlemise ostja poolt, kui ilmnevad lepingus või seaduses sätestatud asjaolud ning see on ostja huvides, peab algatama lähteülesande koostaja osakonna juhataja kooskõlastatult kantsleri vanemabiga (lihtmenetluse hangete korral haldusosakonna nõunikuga). Lepingust taganemise või lepingu ülesütlemise ostja poolt otsustab kantsler.

VIII. Sisekontroll

44. Siseauditi osakond peab võtma oma tööplaani ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste riigihangetealase tegevuse korraldamise hindamise.

45. Siseauditi osakonnal tuleb, lisaks selles käskkirjas sätestatule (ptk VI ja VIII),

eelkõige kontrollida sõlmitud hankelepingute vastavust, muutmist ja täitmist (ptk VII).

IX. Vastutav teenistuja

46. Iga teenistuja, kellele tulenevad kohustused sellest käskkirjast, on konkreetses riigihankes vastutav isik nende kohustuste ulatuses (RHS § 10 lg 1). Vastutus on piiratud:

1) dokumendi koostamisel, selle dokumendiga;
2) viseerimisel, antava kinnituse sisuga;
3) menetluses osalemisel, osavõtu, selle eesmärgi ja tegevusega;
4) otsuse langetamisel, selle otsusega;
5) muude kohustuste osas, selle kohustuse täitmisega.

X. Rakendussätted

47. Vahetult kantslerile alluvate teenistujate osas lähteülesande koostajana ei kohaldata käesolevas käskkirjas sätestatud viseerimiskorda.

48. Paberkandjal hankelepingu viseerivad selle koostaja, finantsosakonna juhataja, hankekomisjonis menetletavate hangete osas kantsleri vanemabi ja lihtmenetluse korras menetletavate hangete osas haldusosakonna nõunik. Teised teenistujad viseerivad dokumendid elektrooniliselt ja paberkandjal hankelepingu juures säilitatakse väljatrükk dokumendihaldusprogrammis antud kooskõlastustest ja märkustest.

49. Käskkirja punkti 1 ei kohaldata 2005. a hankeplaani osas. Punkti 2 kohaselt on finantsosakond 2005.a hankeplaani koostamiseks kohustatud esitama haldusosakonnale andmeid, kuivõrd need on olemas ja teised osakonnad peavad punkti 1 alapunktide kohaselt määratlema eelarvesse plaanitud raha kasutamise. Nimetatud kohustuste täitmise tähtaeg on kaks kuud arvates selle käskkirja kehtestamise päevast.

50. Juhindudes sellest käskkirjast, peavad ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste juhid kehtestama omapoolsed asutusesisesed juhised riigihangete teostamiseks.

51. Haldusosakond peab kuue kuu jooksul arvates käskkirja kehtestamise päevast koostama selle alusel täpsed protsessipõhised juhised või skeemid.

52. Käskkirja kohaldatakse riigihangetele, mille teostamine otsustatakse pärast 1. novembrit 2004. a.

Ärakirjad: osakonnad, valitsemisala riigiasutused

Ester Tuiksoo

RAHANDUSMINISTEERIUM HALDUS- OSAKOND

Lisa 1
põllumajandusministri
01. novembri 2004.a
käskkirja nr 149 juurde

LÄHTEÜLESANNE
1. Hankeobjekti kirjeldus
2. Eesmärk
3. Sihtgrupp
4. Maksumus ja finantseerimisallikas
5. Tähtajad - pakkumise esitamise tähtpäev lihtmenetluses - mis ajaks tahetakse lepingut ja mis ajaks peab olema leping sõlmitud
6. Peamised sobiva pakkuja valiku kriteeriumid ja pakkumise tagasilükkamise alused lihtmenetluses (kui tuntakse turgu)
7. Lihtmenetluse korral nimetada soovitavad pakkujad (vähemal 3) - - -
8. Pakkumise koosseis, mida tahetakse näha esitatud pakkumises (pakkumise hind, kalkulatsioon, kvalifikatsioon, kogemus vm)
9. Lepingu tüüp ja peamised tingimused, kui koostaja omab nende osas nägemust

Lähteülesande koostaja nimi ja allkiri	Lähteülesande koostaja büroo- ja osakonnajuhataja kooskõlastused

Ants Noot
Kantsler
04 02892

Lisa 2
põllumajandusministri 01. novembri 2004.a
käskkirja nr 945 juurde

KINNITAN

Ants Noot
Põllumajandusministeeriumi
kantsler
.... 200..

Kokkuvõte eduka pakkumise väljaselgitamise kohta

1. Riigihanke objekt

2. Pakkumiskutse saanud isikud

2.1

2.2

2.3

.....

3. Pakkumise teinud isikud ja pakkumise hind

3.1

3.2

3.3

....

4. Parim pakkuja (põhjendus, kui lisaks pakkumishinnale oli otsustamiseks teisi kriteeriume)

Pakkumisdokumendid asuvad ministeeriumi dokumentide loetelu järgses sarjas: .....

Haldusosakonna nõunik

Ants Noot
Kantsler

Lähteülesande koostaja

Lähteülesande koostanud osakonna juhataja

04 02893

Lisa 3
põllumajandusministri
01. novembri 2004. a
käskkirja nr 415 juurde

HANKE KORRALDAMISE PROTSEDUUR

Eesmärk

Pakkumismenetluse protseduuride kindlaksmääramine riigihanke korras asjade ostmiseks ja teenuste tellimiseks, vastavalt hankeplaanile.

Tegevused

I. Avatud, piiratud ja väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus hankekomisjonis

1. Riigihanke lähteülesande koostab teenistuja, kelle teenistuskohustuste valdkonda riigihange kuulub ja kantsleri vanemabi vormistab pakkumise kutse dokumendid.

Vormistatakse:
1) kantsleri käskkirja eelnõu riigihanke korraldamiseks (vormistab kantsleri vanemabi);
2) pakkumismenetluse teate vormikohase kutse avaldamiseks riigihangete registris (vormistab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine);
3) pakkumise kutse dokumendid pakkumises osalejatele (kantsleri vanemabi).

Pakkumise kutse viseerib haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine.

2. Riigihanke korraldamise käskkirja kooskõlastatud eelnõu esitatakse haldusosakonna ametnikule, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine, kes lisab käskkirja originaaleksemplari, allkirjastab käskkirjaga esitatud pakkumise kutse dokumendid ja esitab käskkirja kantslerile allkirjastamiseks.

3. Pakkumise vormikohase kutse sisestab riigihangete registrisse haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine pärast kantsleri käskkirja andmist.

4. Pakkumise kutse dokumentide eest võetakse tasu pakkumise väljakuulutamise käskkirjas märgitud suuruses, katmaks vastavalt nende paljundamise ja kättetoimetamise kulusid. Maksetingimus (tasutakse ülekandega) ja viis avaldatakse riigihangete registris avaldatud pakkumise kutses.

5. Pakkumise kutse väljastab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine pärast pakkumise vormikohase kutse riigihangete registris avaldamist ning pakkuja poolt pakkumise kutse dokumentide eest tasumist. Vastavalt pakkuja soovile toimub väljastamine paberkandjal, kas:
1) tähtsaadetisena; või
2) pakkuja soovi korral ministeeriumis allkirja vastu:

a) allkiri pakkumise kutse väljastamiseks võetakse avatud pakkumismenetluse korral nimekirja, kuhu kantakse pakkuja kontaktandmed, pakkumise kutse väljastamise kuupäev ning väljastamise (saatmise) viis,

b) piiratud pakkumismenetluse ja väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetluse korral võetakse allkiri pakkumise kutse koopia viimasele lehele, märkides ühtlasi dokumentide väljastamise aja (nimetatud koopiat säilitatakse antud pakkumismenetluse teiste dokumentide juures). Samale pakkumiskutse lehele tehakse märge menetluses osalemisest huvitatud isiku teate kohta menetluses osalemise kavatsusest (teade võib olla esitatud telegrammi, teleksi, faksi, e-posti või telefoni teel).

Pakkumise kutse dokumentidega saab pakkumismenetlusest huvitatud isik tasuta tutvuda ministeeriumis tööpäeva jooksul ruumis 221.

6. Vajadusel valmistab pakkumise kutse dokumentide muutmise ette lähteülesande koostaja koos kantsleri vanemabiga. Muutmisel järgitakse käesoleva osa punktides 1 ja 2 sätestatud korda.

7. Pakkujatele ei anta pakkumise kutse ja pakkumise kutse dokumentide tõlgendamiseks suusõnalisi selgitusi. Selgitus antakse ainult pakkuja kirjalikul nõudmisel, nõudmise vaatab läbi ja koostab selgituse lähteülesande koostaja koos kantsleri vanemabiga ning selgitus väljastatakse käesoleva osa punktis 5 antud korras.

8. Pakkumised võetakse vastu kuni pakkumise kutses märgitu tähtpäevani ja vastuvõtmine lõpetatakse pakkumiskutses märgitud kellaajal enne pakkumiste avamise hankekomisjoni istungit. Pakkujale väljastab pakkumiskutses määratud ametnik vastuvõtjana tõendi pakkumise kättesaamise kohta.

9. Pakkumiskutses märgitud tähtpäeval ja kellaajal avatakse pakkumised hanke komisjoni istungil ja loetletakse pakkumises esitatud dokumendid (istung on avatud). Hankekomisjoni istungiga seotud tegevused:

1) pakkumiste avamisel tehakse teatavaks pakkujate nimed, registrikoodid, loetletakse pakkumises esitatud dokumendid ja tehakse teatavaks pakkumiste maksumused;

2) avamise kohta koostatakse pakkumiste avamise protokoll, kuhu kantakse kõik alapunktis 1 loetletud andmed. Protokoll registreeritakse dokumendiregistris (allregister Protok_k_Riigihange, täitja haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine);

3) avamise protokollist väljavõtte saatmine paberkandjal kõigile pakkujatele (tähtsaadetisena, täitja haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine);

4) kõigi pakkumisavalduste registreerimine ministeeriumi dokumendiregistris (allregister Saabunud dokumendid, sari 3.7-1, registreerib asjaajamis- ja teenindusbüroo).

10. Hankekomisjon kvalifitseerib pakkujad vastavalt pakkumiskutses antud tingimustele, millele vastavust kontrollib lähteülesande koostaja ja reeglina üks komisjoni liikmetest, kes annavad komisjonis sellekohase ülevaate. Hankekomisjoni istungiga seotud tegevused (täitja haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine):

1) pakkuja kvalifitseerimiseks vajalike dokumentide läbivaatamise kohta protokolli vormistamine ettepanekuga pakkuja kvalifitseerimiseks või kvalifitseerimata jätmiseks ning pakkumise tagasi lükkamiseks, protokolli registreerimine;

2) kantsleri käskkirja eelnõu vormistamine pakkuja kvalifitseerimiseks või

kvalifitseerimata jätmiseks ja pakkumise tagasi lükkamiseks vastavalt hankekomisjoni ettepanekule, kooskõlastamine ja kantslerile allkirjastamiseks esitamine;

3) käskkirja väljasaatmine 3 tööpäeva jooksul kõigile pakkujatele, sealhulgas kvalifitseerimata jäetud pakkujale ametlikult kinnitatud eksemplari saatmine tähtsaadetisena.

11. Pakkumiste hindamiseks hankekomisjonis vaatavad pakkumised enne istungit läbi pakkumise vastavuse kontrolliimiseks pakkumise lähteülesande koostaja (vajadusel koos osakonna teiste ametnikega) ja üks hankekomisjoni liikmetest, kes annavad istungil vastava ülevaate või valmistavad selle eraldi dokumendina vabalt valitud kujul. Hankekomisjoni istungiga seotud tegevused (täitja haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine):

1) pakkumise hindamise kohta vastavalt pakkumise kutsele protokolli koostamine ettepanekuga pakkumise vastavaks tunnistamiseks või tunnistamata jätmiseks ja pakkumise tagasi lükkamiseks, protokolli registreerimine;

2) kantsleri käskkirja eelnõu vormistamine pakkumise vastavaks tunnistamiseks või pakkumise tagasi lükkamiseks, kooskõlastamine ja kantslerile allkirjastamiseks esitamine;

3) käskkirja väljasaatmine 3 tööpäeva jooksul kõigile pakkujatele, sealhulgas tagasi lükatud pakkumiste korral pakkujale ametlikult kinnitatud eksemplari saatmine tähtsaadetisena;

Protseduuriliselt võib punktid 10 ja 11 ühitada.

12. Hankekomisjonis pakkumise hindamiseks pakkumise kutses antud hindamiskriteeriumide järgi ja pakkumise edukaks tunnistamiseks valmistab lähteülesande koostaja ette ettepaneku pakkumisele väärtuspunktide andmise osas. Hankekomisjoni istungiga seotud tegevused (täitja haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine):

1) protokolli vormistamine pakkumiste pingerea vormistamiseks väärtuspunktide alusel ja ettepanekuga pakkumise edukaks tunnistamiseks või kõigi pakkumiste tagasilükkamiseks tulenevalt pakkumise kutsest, protokolli registreerimine;

2) kantsleri käskkirja eelnõu vormistamine pakkumise edukaks tunnistamiseks (või kõigi pakkumiste tagasi lükkamiseks);

3) käskkirja väljasaatmine 3 tööpäeva jooksul kõigile pakkujatele, sealhulgas pakkumiste tagasi lükkamise korral kõigile pakkujatele ametlikult kinnitatud eksemplaride saatmine tähtsaadetisega.

13. Asja ostmiseks või teenuse tellimiseks sõlmitakse leping, kui pakkumist ei ole võrdsustatud hankelepinguga, 14 päeva möödumisel kõigi pakkujate poolt eduka otsuse kättesaamisest (sisuliselt 17 päeva - 3 tööpäeva otsuse teatamisest, millele lisandub lepingu 14 päeva tähtaeg - möödumisel). Koostöös lähteülesande koostajaga, kes on lepingu kontaktisikuks, valmistab kantsleri vanemabi ette lepingu lõpliku teksti ja annab selle ülle lähteülesande koostajale.

14. Lähteülesande koostaja (kontaktisik) võtab esimesena ühendust pakkujaga lepingu osas läbirääkimisteks lepingu lõpliku teksti ettevalmistamise ajal. Pärast pakkuja poolt lepingu heakskiitmist viseerib lähteülesande koostaja lepingu, võtab kooskõlastused oma büroo ja osakonna juhatajalt, finantsosakonna juhatajalt ning kantsleri vanemabilt ning esitab kantslerile esimesena allkirjastamiseks. Lepingu registreerimise ja selle allkirjastamise teise lepingupoole poolt korraldab haldusosakond.

15. Hankemenetluse lõpetamisel teeb haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni tehnilise töö korraldamine, dokumendiregistris pakkumisdokumentidele kanded pakkumismenetluse lõpetamise kohta.

16. Riigihanke deklaratsiooni koostab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub riigihanke komisjoni töö tehniline korraldamine 10 päeva jooksul pärast pakkumismenetluse lõppemist (hankelepingu sõlmimist).
Deklaratsioon:
1) sisestatakse riigihangete registrisse (sisestab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine);
2) registreeritakse dokumendiregistris riigihangete registrist deklaratsiooni väljatrükina (registreerib asjaajamis- ja teenindusbüroo).

17. Riigihanke aruanne koostatakse ühe kuu jooksul pärast hankelepingu sõlmimist hangete osas, mille maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda. Koostab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine.
Aruanne:
1) sisestatakse riigihangete registrisse (sisestab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine);
2) registreeritakse dokumendiregistris riigihangete registrist aruande väljatrükina (registreerib asjaajamis- ja teenindusbüroo).

II. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus hankekomisjonis

1. Pakkujate arvu ja isikud läbirääkimiste pidamiseks valib lähteülesande koostaja ja tema osakond kooskõlastatult kantsleri vanemabiga.

2. Vormistatakse väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumis-menetluse pakkumise kutse ja pakkumise kutsedokumendid valmistatakse ette ja registreeritakse vastavalt käesoleva protseduuri esimese osa punktidele 1 ja 2.

3. Pakkumise kutse dokumentide väljastamise eest tasu ei võeta. Pakkumise kutse saadab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine, kutses märgitud isikutele hiljemalt järgmisel tööpäeval tähtsaadetisena pärast pakkumise kutse riigihangete registris avaldamist. Pakkuja võib pakkumise kutsele ministeeriumisse järele tulla, sellisel juhul võetakse allkiri pakkumise kutse koopia viimasele lehele, märkides ühtlasi dokumentide väljastamise aja (nimetatud koopiat säilitatakse antud pakkumismenetluse teiste dokumentide juures).

4. Kantsleri vanemabi võib koostöös lähteülesande koostajaga alustada pakkujatega läbirääkimisi pärast pakkumise kutse avalikustamist riigihangete registri veebilehel.

5. Pakkumise kutse muutmisel ja /või selgituse andmisel järgitakse käesoleva protseduuri esimese osa punktides 6 ja 7 antud korda.

6. Pakkumised võtab pakkumiskutses määratud kontaktisik (ruum 221) vastu kuni pakkumise kutses märgitud tähtpäevani ja vastuvõtmine lõpetatakse pakkumiskutses

märgitud kellaajal enne pakkumiste avamise hankekomisjoni istungit. Töendit pakkumise kättesaamise kohta ei väljastata.

7. Pakkumiste avamine toimub käesoleva protseduuri esimese osa punktis 9 antud korras, välja arvatud avamise protokollist pakkujatele väljavõtte saatmine, mida ei tehta.

8. Hankekomisjoni istungiks vaadatakse pakkumine läbi käesoleva protseduuri esimese osa punktides 10-12 antud korras. Tulenevalt pakkumise dokumentide mahust ja pakkujate arvust võib komisjon pakkumise avaistungil vaadata läbi kogu pakkumise ja kohustada töökorras pakkumise dokumente üle kontrollima lähtetülesande koostajat ja hankekomisjoni liikmeid ning pakkumise vastavuse korral vormistatakse kantsleri käskkiri pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumise hindamiseks ning pakkumise vastavaks ja edukaks tunnistamiseks.

9. Lepingu sõlmimiseks peavad käesoleva protseduuri esimese osa punktis 13 määratud ametnikud läbirääkimisi pakkujaga ja pärast läbirääkimiste lõppemist toimub lepingu kooskõlastamine, allkirjastamine ja registreerimine käesoleva protseduuri esimese osa punktides 14 ja 15 antud korras.

III. Ideekonkurss

1. Ideekonkursi korraldamisel lähtutakse avatud pakkumismenetlust ja piiratud pakkumismenetlust käsitlevast käesoleva protseduuri esimesest osast.

2. Ideekonkursi korraldamiseks ja võitjate väljaselgitamiseks moodustatakse ministri või kantsleri käskkirjaga ideekonkursi komisjon, kus ühe liikme ülesandeks on ka komisjoni töö protokollimine ja dokumentide ettevalmistamine pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumise vastavaks ja edukaks tunnistamiseks. Komisjoni koosseisu arvatakse kantsleri vanemabi või haldusosakonna nõunik.

3. Kui ideekonkursist osavõtjatelt nõutakse teatud ametialast kvalifikatsiooni, peab vähemalt ühel kolmandikul ideekonkursi komisjoni liikmetest olema sama või sellele lähedane kvalifikatsioon.

4. Kui riigihankes teenuste tellimiseks makstavad summad on võrdsed või ületavad rahvusvahelist piirmäära, saadab haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine, ideekonkursi kutse registri kaudu ametlike väljaannete talitusele avaldamiseks ja pärast seda avaldatakse kutse registris.

5. Ideekonkursi komisjon avalikustab ideekonkursi kutse pärast registris avaldamist. Registris avaldab kutse ja muud dokumendid haldusosakonna ametnik, kelle ülesannetesse kuulub hankekomisjoni töö tehniline korraldamine.

Ants Nool
Kantsler

04 02898

Välisministeerium

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 30.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/430
Meie 19.10.2004 nr 1.8/12521

Riigihangete korralduse audit

Austatud härra Kõrge

Välisministeeriumis tutvuti kontrolliaruande "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrollisüsteem ja järelvalve" eelnõuga põhjalikult ja seda kahel peamisel põhjusel. Esiteks on riigihangete korraldamine üks riskirohkemaid tegevusvaldkondi, milline vajab senisest tõhusamat sisekontrollisüsteemi ja teiseks on antud aruande näol tegemist väga heal metoodilisel tasemel koostatud materjaliga.

Välisministeerium nõustub praktiliselt kõikide kontrolliaruandes esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Osade ettepanekute järgimine, nagu näiteks hangete aastakavade koostamine, võib osutuda lühema kavandamistsükliga valdkondades (näiteks protokolaarne teenindamine jmt.) tehniliselt vägagi keeruliseks.

Välisministeeriumis on asutud riigihangete teostamise uue juhendi väljatöötamisele, milline erinevalt senikehtivast juhendist haarab kogu hanke kavandamise ja teostamise protsessi. Selle väljatöötamisel võetakse arvesse antud kontrolliaruandes esitatud soovitusi. Uus juhend on kavas jõustada alates 1. jaanuarist 2005.

Lugupidamisega

Kristiina Ojuland
Välisminister

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 21.10.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1430-2

EA 023823

Islandi väljak 1
15049 Tallinn
Registrikood 70002526

Tel. 6317 000
Faks 6317 098

Arvelduskonto
22 100 610 4336
Hansapank

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 30.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/1435

Meie 01.11.2004 nr 2-4/3659-1

Vastus riigihangete korralduse auditi eelnõule

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet tutvus Teie poolt saadetud kontrolliaruande eelnõuga nr 2-4/04/110 "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrolli süsteem ja järelvalve" ja nõustub seal tehtud märkuste ning ettepanekutega.
Käesolevaks ajaks on Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametil asutusesisene riigihangete korraldamise kord, millest lähtutakse riigihangete läbiviimisel ning mida muudetakse ja täiendatakse vastavalt seadusandluse muutumisele.
Samuti arutame võimalust lisada riigihangete kontrollimine meie siseauditi järgmise aasta tööplaani.

Lugupidamisega

Mati Kermas
Peadirektori kt

Veiko Bergmann 737 1218

RIIGIKONTROLL
02.11.04 2-7.1-TR/04/1435

RA 009895

Narva mnt. 3
51009 Tartu
http://www.pria.ee

Telefon 7371 200
Faks 7371 201
E-post: pria@pria.ee

Registrikood 70005962

Riigimetsa
Majandamise Keskus

Registrikood 70004459

Viljandi mnt 18b
11216 Tallinn

Tel 628 1500
Faks 628 1510
rmk@rmk.ee
www.rmk.ee

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013

Teie 30.09.2004 nr 2-7.1-TR/4/433

Meie 25.10.2004 nr 1-7/2317

Vastus Riigikontrolli kontrollaruande eelnõule "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrolli süsteem ja järelvalve"

Austatud härra Kõrge

Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) tutvus kontrollaruande eelnõuga "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrolli süsteem ja järelvalve" ja esitab alljärgnevalt oma seisukohad ja selgitused kontrollaruandes esitatud märkuste kaupa:

1.3. Kavandatud hangetele rahalise katte tagamine
Nõustume hangete aastakavade koostamise vajalikkusega. Kaalume võimalust kehtestada aastakavade koostamise protseduur struktuuriüksuste eelarvete eelnõude koostamise ja kinnitamise toimingutega integreerituna.

2.2. Pakkumise kutse dokumendid
RMKs on kasutusele võetud pakkumise kutse dokumentide näidised, mis asuvad asutuse intranetis ning on kõigile kättesaadavad. Ametlikult kinnitatud näidiste kasutamist ei pea vajalikuks, kuna see võib põhjustada konkreetsete hangete läbiviimisel omaalgatuslikkuse vähenemist hanketingimuste läbitöötamisel ja kinnitamisel.
Dokumentide koostamise, vormistamise, kinnitamiseelse kooskõlastamise ja kinnitamise korda reguleerib RMK-s kehtiv asjaajamiskord ning seetõttu leiame, et ei ole põhjendatud üheliigiliste asjaajamistoimingute paralleelne reguleerimine läbi üldiste erisuste kehtestamise riigihangete toimingute tarbeks.

3.3. Hankekomisjon
RMK-s ei ole asutusesisese regulatsiooniga riigihanke pakkumismenetluse korraldajale pandud kohustust komisjoni moodustada. Komisjoni moodustamise vajalikkuse otsustab hanget läbiviiva struktuuriüksuse juht, lähtudes konkreetse hanke asjaoludest (eeldatav maksumus, hanke keerukus, töömahukus jms).
Senine riigihangete läbiviimise praktika RMK-s on näidanud, et komisjoni moodustamise võimalust riigihanke pakkumismenetluse läbiviimiseks kasutatakse küllalt sageli.
Komisjonid moodustatakse RMK-s konkreetsete hangete läbiviimiseks, mitte alatiste komisjonidena ning tegemist on nõuandva, ettevalmistava organiga, ning RMK ei pea

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 01.11.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/433

otstarbekaks veel täiendava vastutuse kehtestamist lisaks tavapärasele hoolsuskohustuse täitmisest tulenevale vastutusele tööandja ees. Komisjonide volituste hulka ei kuulu kolmandatele isikutele ega RMK-le formaalselt õiguslikke tagajärgi toovate otsuste tegemine, mistõttu tööandja ees oma töökohustuste täitmatajätmisest erineva või täiendava vastutuse kehtestamine ei ole meie hinnangul põhjendatud.
Leiame, et praegu RMK-s kehtiva regulatsiooni alusel täidavad hankemenetluse läbiviimise jaoks moodustatavad komisjonid oma funktsiooni eesmärgipäraselt, tegeledes pakkumismenetluse toimingute läbiviimise ja struktuuriüksuse juhi otsuste ettevalmistamisega.

4. Hankelepingute sõlmimine ja muutmine
Nõustume ettepanekuga ning kavatseme asutusesisese regulatsiooniga sätestada riigihanke eest vastutava isiku kohustus kontrollida riigihanke pakkumismenetluse tulemusena koostatud hankelepingu projekti vastavust riigihanke pakkumise kutse dokumentide ja edukaks tunnistatud pakkumise tingimustele. Samuti sätestame riigihanke eest vastutavale isikule kooskõlastuse vajadus enne hankelepingu allakirjutamist hanget läbiviiva struktuuriüksuse juhi poolt.

Nõustume ettepanekuga ja kaalume asutusesiseses hangete teostamise korras või/ja struktuuriüksuste põhimäärustes sellekohaste täienduste tegemist, täpsustamaks struktuuriüksuste juhtide ja hangete eest vastutavate isikute kohustusi seonduvalt lepinguga võetavate kohustuste täitmise ja hankija poolt tema kohustuste täitmise kontrolliga.

5. Hangete korraldamise asutusesisene juhend
Nõustume ettepanekuga ning hangete korraldust ja kontrollimehhanisme analüüsitakse RMK siseaudititalituse poolt 2004 aasta viimases kvartalis läbi viidavas auditis.

6. Siseaudit
Nõustume ettepanekuga ning hangete korraldusega seotud riskide hindamine on kavas läbi viia RMK siseaudititalituse poolt 2004 aasta viimases kvartalis läbi viidava auditi raames.

Lugupidamisega

Ülo Viilup
RMK peadirektor

Jana Jalast 6281 526
jana.jalast@rmk.ee
Reimo Kõps 6281 588
reimo.kõps@rmk.ee

PÕLLUMAJANDUSUURINGUTE KESKUS
AGRICULTURAL RESEARCH CENTRE

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 30.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/1434

Meie 19.10.2004 nr 1-8/169-1

Riigihangete korralduse audit

Austatud härra Kõrge

Tutvunud Riigikontrolli poolt läbi viidud auditi "Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrolli süsteem ja järelevalve" eelnõuga teatame alljärgnevalt oma seisukohad.

Kontrollaruande eelnõus on riigihangete korraldusele auditeeritud asutustes antud objektiivne hinnang ning on tehtud rida kasulikke ettepanekuid hangete korralduse parandamiseks.

Omalt poolt oleme kavandanud järgnevad abinõud eelnõus meie tegevuse kohta märgitud vajakajäämiste kõrvaldamiseks ning toodud soovituste ellurakendamiseks:

1. Viia sisse täiendused olemasolevasse riigihangete läbiviimise korda arvestades auditi käigus tehtud märkusi ja meie enda poolt senise praktilise töö käigus tuvastatud puudusi.

2. Võtta riigihangete korralduses esinevate riskide hindamine siseauditi tööplaani.

Lugupidamisega

Illar Lemetti
Direktor

Endel Jaggo 672 9110 endel.jaggo@pmk.agri.ee

PK 000253

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 21.10.04 Nr. 2-7.1-TR/04/1434-2

Reg. nr. 70000042
www.tmkk.ee

Teaduse 4/6, Saku
75501 Harjumaa
EESTI, ESTONIA

Tel. (+372) 672 9136
Fax (+372) 672 9149
e-mail: info@tmkk.ee