Hangete korraldus
SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/05/77
15.07.2005

Hangete korraldus SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas

Tallinn
2005

Kokkuvõte

SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla (PERH) moodustati Vabariigi Valitsuse korraldusega 2001. aastal seitsme Sotsiaalministeeriumi hallatava tervishoiuasutuse varade baasil. 2003. aastal liideti PERHiga varem iseseisvalt tegutsenud Keila Haigla. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas hangete korraldus Põhja-Eesti Regionaalhaiglas tagab finantsvahendite säästliku ja efektiivse kasutamise ning konkurentsi edendamise ja pakkujate võrdse kohtlemise.

2004. aastal algatas PERH 84 riigihanget, mille tulemusena sõlmiti 63 hankelepingut kogumahus 74 miljonit krooni.

Olulisemad tähelepanekud

Riigihangete seaduse nõudeid on rikutud. Kuigi Põhja-Eesti Regionaalhaiglas on 2004. aastal kehtestatud kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise kord, millega on hangete korraldus reguleeritud (määratud on protseduurid, nende täitjad ja vastutajad), ei ole alati nimetatud korda järgitud. Riigikontroll leidis auditi käigus, et 2004. aastal on PERH ostnud suures mahus kaupu ja teenuseid ilma riigihanketa, mistõttu on oluliselt rikutud riigihangete seaduse nõudeid.

Puudulik ülevaade vajaminevatest kaupadest raskendab riigihangete plaani koostamist. Riigihangete läbiviimise sisekorra järgi peab PERH koostama riigihangete plaani jooksva aasta kohta. 2004. aasta riigihangete plaan oli küll koostatud, kuid suur osa auditi käigus vaadeldud hangetest ei olnud plaanis kajastatud või ei korraldatud neid plaanist lähtudes. Auditi käigus tuvastati, et PERHi hanketeenistusel ei ole täielikku ülevaadet PERHis kasutatavate kaupade põhinomenklatuuri kaubagruppidest, mistõttu oli riigihangete planeerimine ja ettevalmistamine pärsitud. Ülevaade konkreetse hanke kaubagruppide täpsest struktuurist saadakse alles riigihangete ettevalmistamise käigus.

Pakkumise kutse dokumentides esines vajakajäämisi. Riigikontroll leidis, et mitte alati ei olnud pakkumise kutse dokumendid koostatud selgelt ja üheselt mõistetavalt. Nii näiteks tõi ühe hanke puhul hindamiskriteeriumite ebaselge sõnastus kaasa selle, et pakkumised ei olnud võrreldavad ning võitja ei olnud soodsaima pakkumise tegija. Kuigi pakkumise kutse dokumendid peavad oma allkirjaga kinnitama kõik nende koostamises osalenud komisjoni liikmed, ei olnud seda alati tehtud, mistõttu puudub Riigikontrollil kindlus, kas lõppdokumendid olid samad, milles komisjoni liikmed kokku leppisid.

Pakkujate valiku põhimõtteid ei järgitud. Kuigi PERH on deklareerinud, et hankijatena soovitakse näha usaldusväärseid firmasid, kelle käibest üle poole ei moodustaks tehingud PERHiga, on tegelikult hangitud ka kaupu firmadelt, kelle käibe moodustavad peaaegu kogu mahus tehingud PERHiga.

Peamine ettepanek sotsiaalministrile

- Anda Põhja-Eesti Regionaalhaigla nõukogu liikmetele järgmised suunised:
  - Kujundada oma seisukoht SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla poolt riigihangete korraldamata jätmise osas.
  - Otsustada nende isikute vastutuse küsimus, kes ei ole suutnud tagada riigihankemenetluse läbiviimist kõikidel seaduses ette nähtud juhtudel.
  - Tagada edaspidi asjade ja teenuste ostmisel riigihankemenetluse korraldamine.

Peamine ettepanek PERHi juhatusele

- Koostada ülevaade vajaminevate kaupade ja teenuste sortimendist ning pikaajalised kavad PERHi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalike seadmete, tarvikute ja teenuste hankimiseks.

***

Sotsiaalminister taunis oma vastuses olukorda, kus sihtasutus on hangete korraldamisel läinud vastuollu riigihangete seaduse või enda kehtestatud korraga. Minister teatas, et soovitab korraldada PERHi nõukogul siseauditi selgitamaks välja aruandes toodud eksimustega seotud isikud, nende poolt hangete korraldamisel tehtud toimingud ning nende toimingute vastuolu kehtivate õigusaktide ja kordadega.

Sihtasutuse Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhatuse esimees teatas oma vastuses, et riigihangete maht regionaalhaiglas on aasta-aastalt suurenenud, kusjuures haigla hanketeenistustel on koostatud esialgne plaan riigihangete korraldamiseks perioodil 2003–2005. Konkreetset tegevusplaani ettepanekute täitmiseks PERHi juhatuse esimees oma vastuses Riigikontrollile ei esitanud.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **8**

1. RIIGIHANGETE KAVANDAMINE **9**

1.1. Hangete strateegiline planeerimine **9**

1.2. Riigihangete plaani koostamine ja järgimine **9**

1.3. Hangete tsentraalne korraldamine **10**

2. RIIGIHANKEMENETLUSE KORRALDAMATA JÄTMINE **11**

3. HANKEMENETLUSE ETTEVALMISTAMINE JA LÄBIVIIMINE **13**

3.1. Pakkumise kutse dokumentide koostamine **13**

3.1.1. Hanke objekti tehniliste tingimuste kirjelduse koostamine 13

3.1.2. Pakkujatele esitatavad nõuded ja kvalifitseerimiskriteeriumid, pakkumiste vastavaks tunnistamise kriteeriumid 14

3.2. Eduka pakkumise valik ja lepingute sõlmimine **15**

3.3. Hanketoimingute vastavus riigihangete seaduse nõuetele **16**

LISAD **18**

1. AUDITEERITUD HANKED **19**

2. AASTAL 2004 SA PÕHJA-EESTI REGIONAALHAIGLA POOLT ERINEVATE KAUBAGRUPPIDE KAUPA ETTEVÕTETELT RIIGIHANKETA OSTETUD ASJADE JA TEENUSTE MAHT **20**

SOTSIAALMINISTRI JA SA PÕHJA-EESTI REGIONAALHAIGLA JUHATUSE ESIMEHE VASTUSED **22**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: hinnata, kas hangete korraldus sihtasutuses Põhja-Eesti Regionaalhaigla (edaspidi ka PERH) tagab raha säästliku ja efektiivse kasutamise ning konkurentsi edendamise ja pakkujate võrdse kohtlemise.

Auditeeritud asutus: SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

Auditeeritud periood: 2004. aasta.

Auditirühma liikmed: Riigikontrolli IV auditiosakonna audiitor Valdo Vaarik ja III auditiosakonna auditijuht Liisi Uder.

Valdkonna ülevaade

Aruandes kasutatud mõisted

Riigihangete objektid – asjad, teenused, ehitustööd, ehitustöö kontsessioonid ja ideelahendused.[1]

Ostja – asutus või isik, kes on kohustatud korraldama riigihankeid.[2]

Hankemenetlus – toimingud hanke kavandamisel, pakkumismenetluse ettevalmistamisel, läbiviimisel ja hankelepingu täitmisel. Menetlus lõpeb hanke lõpetamise (hangitu kättesaamise) kohta akti koostamisega.

Pakkumismenetlus – üks neljast riigihangete seaduse §-s 57 sätestatud menetlusliigist. Pakkumismenetlus algab hanke korraldamise kohta riigihangete registris teate avaldamisega ja lõpeb hankelepingu sõlmimisega (või selle sõlmimata jäämisega või sõlmimata jätmisega).

Avatud pakkumismenetlus – menetlus, millest ostja kutsub pakkumise kutse avaldamisega osa võtma kõiki huvitatud isikuid.[3]

Piiratud pakkumismenetlus – menetlus, mille käigus valib ostja taotlejate majanduslikku seisundit ja tehnilisi võimalusi arvesse võttes nende hulgast välja isikud, kellele ta esitab üheaegselt pakkumise kutse dokumendid.[4]

Lihtmenetlus – menetlus, mille korral hanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on asjade ja teenuste ostmisel üle 100 000 kr ja alla 300 000 kr ning ehitustööde tellimisel üle 500 000 kr ja alla 2 000 000 kr ning mille korral on ostja kohustatud pidama läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga ning esitama pärast hankelepingu sõlmimist riiklikule riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni.[5]

Väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus – menetlus, mille korral valib ostja taotlejate majanduslikku seisundit ja tehnilisi võimalusi arvesse võttes nende hulgast isikud, kellele ta esitab üheaegselt pakkumise kutse dokumendid, arvestades, et pakkujate arv peab olema konkurentsi tagamiseks piisav, ning otsustab, kas ja millisel määral pakkujatega läbirääkimisi pidada.[6]

---

[1] Riigihangete seadus, § 2 lg 3
[2] Riigihangete seadus, § 5 lg 1
[3] Riigihangete seadus, § 54 lg 2
[4] Riigihangete seadus, § 55 lg 2
[5] Riigihangete seadus, § 2 lg 7 p 8 ja p 9
[6] Riigihangete seadus, § 56 lg 2 ja 3

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus – menetlus, mille korral valib ostja isikud, kellele ta esitab üheaegselt pakkumise kutse dokumendid, seejuures võib ostja pidada läbirääkimisi nii paljude pakkujatega, kui ta seda otstarbekaks peab.[7]

Ülevaade SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla tegevusest

SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla moodustati Vabariigi Valitsuse 25.07.2001. a korraldusega nr 556-k Sotsiaalministeeriumi hallatavate tervishoiuasutuste – Mustamäe Haigla, Eesti Onkoloogiakeskuse, Kutsehaiguste Kliiniku, Tallinna Nahahaiguste Haigla, Tallinna Psühhiaatriahaigla, Kivimäe Haigla ja Arstliku Perenõuandla – varade baasil. 2003. aastal liideti PERHiga varem iseseisvalt tegutsenud Keila Haigla. 2004. aastal koosneb PERH viiest kliinikust ning ravitegevus on jaotatud 7 erineva korpuse vahel.

PERHi missiooniks on olla Eesti tipphaigla, s.t tipptasemel patsiendisõbralikku arstiabi andmist ja meditsiini arendustöö eestvedamist Eestis.[8]

Tabelis 1 on toodud ülevaade PERHi 2003. ja 2004. a eelarvest (eraldi on välja toodud põhilised tulud ja hangete seisukohast olulised kulud, ülejäänud eelarveread on koondatud muude tulude või kulude alla).

Tabel 1. PERHi eelarve aastatel 2003 ja 2004 kroonides[9]

	2004	2004 projektid	2004 kokku	2003
Tulud, sh	**791 771 990**	**0**	**791 771 990**	**623 203 261**
tervishoiuteenused haigekassale	704 452 690	0	704 452 690	551 520 711
tervishoiuteenused asutustele ja isikutele	58 356 000	0	58 356 000	49 040 300
muud tulud	28 963 300	0	28 963 300	22 642 250
Kulud, sh	**787 436 000**	**34 985 200**	**822 421 200**	**649 763 240**
apteegikaubad	110 210 000	0	110 210 000	50 745 705
meditsiinilised materjalid	119 849 000	3 610 900	123 459 900	112 646 740
mittemeditsiinilised materjalid	8 234 900	4 967 000	13 201 900	6 392 335
ostetud meditsiinilised teenused	15 000 000	0	15 000 000	10 312 500
ostetud mittemeditsiinilised teenused	17 673 400	0	17 673 400	16 862 200
kinnistute, hoonete, ruumide ülalpidamine	38 917 000	19 639 000	58 556 000	43 544 025
transport ja sõidukite ülalpidamine	5 087 600	0	5 087 600	4 099 350
info- ja kommunikatsioonikulud	10 420 400	56 300	10 476 700	7 625 830
infotehnoloogia	11 996 000	1 674 000	13 670 000	7 442 845
varade hooldus ja remont	13 626 800	0	13 626 800	9 582 500
ametiriietus; inventar	1 594 500	0	1 594 500	1 867 265
tööjõukulud	362 315 500	48 000	362 363 500	315 669 070
muud kulud	72 510 900	4 990 000	77 500 900	62 972 875
Kasum			**–30 649 210**	**–26 559 979**

Põhiline tuluallikaks on tervishoiuteenuste osutamine haigekassale, alates 2003. aastast osutab PERH ka tasulisi tervishoiuteenuseid juriidilistele ja füüsilistele isikutele. Põhiliseks kuluartikliks on tööjõukulu, sellele järgneb meditsiiniliste materjalide ja apteegikaupade kulu. Muude kulude alla on liigitatud ka amortisatsioon (39 000 000 kr).

2004. aastal korraldatud riigihanked

Aastatel 2001–2004 on riigihangete registri andmetel PERH alustanud 185 hankemenetlust, millest veidi üle poole on avatud pakkumismenetlusega hanked (54%), ligi neljandik (24%) väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega hanked ja ligi viiendik (19%) lihtmenetlusega hanked

[7] Riigihangete seadus, § 57 lg 2 ja 3
[8] http://www.regionaalhaigla.ee/?op=body&id=3
[9] PERHi nõukogu 11.04.2003. a otsus nr 21 "Eelarve kinnitamine" ja 30.04.2003. a otsus nr 32 "Eelarve ja aastaplaani kinnitamine"; Riigikontrolli analüüs

(vt tabel 2). Kuna lihtmenetluse kasutamine on võimalik 2004. aasta algusest jõustunud riigihangete seaduse alusel, siis on kõik lihtmenetlusega hanked tehtud 2004. aastal. Tabelis 2 toodud 180st algatatud hankest oli 2004. aasta detsembri lõpu seisuga 22 hanget pooleli (või oli hange lõppenud, kuid Riigihangete Ametile ei olnud esitatud riigihanke deklaratsiooni).

Tabel 2. PERHi algatatud hankemenetlused 2001.–2004. a[10]

Pakkumismenetluse liik	Arv	%
Avatud pakkumismenetlus	102	55
Lihtmenetlus	35	19
Piiratud pakkumismenetlus	0	0
Väljakuulutamisega läbirääkimistega	4	2
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega	44	24
KOKKU	**185**	**100**

Tabelis 3 on välja toodud riigihangete tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumus erinevate hankeobjekti liikide alusel. Mahuliselt kõige suuremad hankerühmad on ravimite ja meditsiinitehnika hanked (*ca* kolmandik kõigist riigihankemenetlusega sõlmitud lepingute maksumusest).

Tabel 3. PERHi hankelepingute maksumus 2001.–2004. a hanke objekti järgi[11]

Liik	Lepingute maksumus, kr	%
Ravimid	104 130 406	35
Meditsiiniseadmed	103 379 401	35
Ehitus ja remont	20 237 438	7
Meditsiinitarvikud	17 530 730	6
Majanduskulud	30 018 759	10
IT ja kontoritarbed	18 527 227	6
Muud	798 114	0,3
KOKKU	**294 622 075**	**100**

Hangete korraldus

Hangete korraldust PERHis reguleerib "Kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise kord"[12] (riigihangete kord), mille eesmärgiks on tagada raha kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine PERHis. Nimetatud kord on kehtestatud augustis 2004, varem kehtis "Riigihangete ettevalmistamise ja läbiviimise kord", milles oli reguleeritud riigihangete korraldamise põhilised aspektid, kuid mitte nii detailselt kui uues riigihangete korras.

Riigihangete korra järgi korraldavad eri valdkondade hankeid erinevad PERHi struktuuriüksused.

Riigihangete korra kohaselt jagunevad hanked kolmeks:

1. Tavahange – kui ostetava kauba või teenuse maksumus eelarveaasta jooksul ei ületa 100 000 kr, ehitustöö maksumus ei ületa 500 000 kr (ilma käibemaksuta).

2. Deklareeritav hange – kui ostetava kauba või teenuse maksumus eelarveaasta jooksul jääb 100 000 ja 300 000 kr vahele, ehitustöö maksumus 500 000 ja 2 000 000 kr vahele (hange kuulub deklareerimisele Riigihangete Ametis, lihtmenetlusega hange).

[10] Allikas: Riigihangete register, seisuga 31.12.2004; Riigikontrolli analüüs
[11] Allikas: Riigihangete register, seisuga 31.12.2004; Riigikontrolli analüüs
[12] PERHi juhatuse 25.08.2004. a otsus nr 105

3. Riigihange – kui ostetava kauba või teenuse maksumus eelarveaasta jooksul ületab 300 000 kr, ehitustöö maksumus ületab 2 000 000 kr.

Riigihankeid korraldavad hanketeenistus ja apteek, teised struktuuriüksused korraldavad oma valdkonna tava- ja deklareeritavaid hankeid.

Hangitav kaup või teenus valitakse välja odavaima pakkumise põhimõttest lähtuvalt, sellest võib kõrvale kalduda juhul, kui kallima kauba või teenuse kvalitatiivsed omadused on odavaimast pakkumisest oluliselt paremad. Sellisel juhul peab olema vastava eelarve eest vastutava isiku kirjalik nõusolek ja põhjendus, mida säilitatakse ühe aasta jooksul koos hankedokumentidega.[13]

Tava- ja deklareeritavate hangete puhul võtab hanke korraldaja hangitava kauba või teenuse kohta pakkumised vähemalt kolmelt pakkujalt ning valib koostöös kaupa või teenust vajava struktuuriüksuse volitatud töötajaga välja parima pakkumise.

Auditi iseloomustus

Auditi käigus hinnati Põhja-Eesti Regionaalhaiglas hangete korraldust ja kehtestatud protseduurireeglitest kinnipidamist. Riigihangete korralduse hindamisel moodustati valim 2004. aastal PERHi korraldatud riigihangetest (kokku 20 hanget, vt ka lisa 1) ning hinnati selle põhjal hangete korraldamise süsteemi ning selle toimivust.

Kuna ravimihangete korraldust auditi käigus ei hinnatud, siis moodustasid valimisse langenud hanked *ca* 30% 2004. aastal algatatud hangetest.

Lisaks auditi valimis olnud 20-le deklareeritud riigihankele hinnati auditi käigus ka seda, kas riigihangete seaduses nõutud juhtudel on riigihanked korraldatud. Selleks analüüsiti PERH raamatupidamisest saadud 2004. aasta käibeandmikke hankijate ning kaubagruppide kaupa.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas PERH on kõikidel vajalikel juhtudel korraldanud hanked seaduses sätestatud korra kohaselt?
- Kas PERH on kehtestanud hangete planeerimise ja läbiviimise sisekorra? Kas sellest korrast on kinni peetud?
- Kas ja kuidas hankeid planeeritakse?
- Kuidas on korraldatud parima võimaliku pakkuja väljaselgitamine?
- Kas lepingud on sõlmitud vastavuses pakkumise kutse dokumentidega ning pakkumisega?
- Kas ja kuidas on välistatud haigla jaoks mittevajalike asjade, tööde või teenuste ostmine?

[13] Kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise kord, p 4.4

1. Riigihangete kavandamine

1.1. Hangete strateegiline planeerimine

Erinevate kaupade ja teenuste soetamine on üldjuhul asutuse põhitööd toetav funktsioon, erandiks ei ole siin ka Põhja-Eesti Regionaalhaigla. Hangete planeerimine saab olla edukas vaid siis, kui on selged asutuse pikaajalised eesmärgid ning tee nende saavutamiseks. PERHis kehtis auditeerimise ajal üldine arengukava, kus olid sõnastatud PERHi strateegilised eesmärgid ja kriitilised edutegurid,[14] samuti oli koostatud Põhja-Eesti Regionaalhaigla funktsionaalse arengukava I ja II etapp. Samas on nimetatud arengukavad liiga üldised, et võtta need hangete kavandamisel aluseks. Auditi ajal olid väljatöötamisel PERHi kliinikute ja erialade arengukavad. Ei ole kindel, et hangete kavandamisel on lähtutud olemasolevatest strateegiatest, pigem on audiitorile antud selgituste käigus tulnud välja, et sageli, eriti just suuremate hangete korral (ehitus- ja remonditööd, seadmete soetamine) on hanke algatamine tingitud kas olemasolevate seadmete moraalsest ja füüsilisest vananemisest või PERHi-sisestest ümberkorraldustest.[15]

Lisaks strateegiliste plaanide olemasolule on nende täitmiseks vaja omada ülevaadet ka hetkeolukorrast. Hangete planeerimise seisukohast ei ole PERHil tegelikult täielikku ülevaadet põhinomenklatuuri kaubagruppidest ja vajalikest kogustest, eriti meditsiinitarvikute osas. Ülevaade on küll sellest, kui suurt kogust mingi kindla nimetusega toodet on kasutatud, kuid hanke ettevalmistamise seisukohalt oleks vaja teada, millised tooted saab hanke läbiviimisel koondada ühte kaubagruppi ja milliseid mitte. Selline ülevaade saadakse alles hanke ettevalmistamise etapis. Näiteks meditsiiniliste kinnaste riigihanke ettevalmistamisel jagati algselt laoarvestuse alusel saadud 139 erinevat kindaliiki lõpuks 12 hangitavaks tooterühmaks. PERHi loomisest alates on moodustatud küll erinevaid töörühmi, kelle ülesandeks on olnud koostada ülevaade olukorrast nii kaupade põhinomenklatuuri kui ka meditsiinitehnika jms osas[16], kuid praegusel PERHi hanketeenistusel puudub ülevaade nende rühmade tööst. Hanketeenistus saab olukorrast ülevaate riigihangete teostamise kaudu. Seetõttu ei kujune riigihangete plaan välja olukorra analüüsi tulemusena, vaid olemasolev olukord selgub riigihangete käigus.

1.2. Riigihangete plaani koostamine ja järgimine

PERHi hangete läbiviimise kord sätestab, et riigihanked korraldatakse juhatuse otsusega kinnitatud iga-aastase riigihangete plaani alusel.[17] Kuigi eelnev riigihangete läbiviimise kord plaani koostamist ei nõudnud, on ka 2004. aastaks riigihangete plaan koostatud. Hangete läbiviimise korra kohaselt võetakse hange riigihangete plaani juhatusele esitatud taotluse alusel, mida saavad esitada ka kliinikute juhatajad, seega peaks lõppkasutajate huvidega arvestamine uue korra kohaselt olema tagatud. 2004. aasta riigihangete plaani koostamise kohta selliseid avaldusi audiitorile ei esitatud, kuid varasem hangete korraldus ei eeldanud ka taotluste esitamist. Audiitorile antud selgituste kohaselt kujunes riigihangete plaan välja asutusesiseste eelarveläbirääkimiste tulemusena.

Niisama tähtis kui riigihanke plaani koostamine on ka sellest kinnipidamine. Valimis olnud 20 hankest oli 2004. aasta riigihangete plaani võetud vaid neli hanget, millest suudeti planeeritud ajal alustada kõigest üht.

Riigikontroll leiab, et riigihangete plaani koostamisel tuleks fikseerida nii hanke algus kui ka eeldatav lõpp. PERHi riigihangete plaanis on fikseeritud vaid hanke korraldamise kvartal. Hanke korraldamise

[14] SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla arengukava 2002–2004
[15] Suur osa ehitus- ja remonditöödest on ette võetud seepärast, et 2003. a liideti Keila haigla PERHiga, mistõttu oli vaja töö ümber korraldada.
[16] PERH Kuukiri nr 1, september 2001
[17] Kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise kord, kinnitatud PERHi juhatuse 25.08.2004. a otsusega nr 105

ajalise kestuse planeerimisel tuleks arvestada ka pakkujate võimalike vaidlustuste esitamisega Riigihangete Ametile, seda eriti tehniliselt keerukate asjade või teenuste ostmisel. Hanke vaidlustamisel pikeneb pakkumismenetlus ka vaidlustuse rahuldamata jätmisel vähemalt kolme nädala võrra. Näiteks lükkus 2004. aasta II kvartalis PERHis alustatud veenikanüülide hange vaidlustuse esitamise tõttu edasi kuus kuud. Kui hankeplaani koostamisel ei ole arvestatud võimalike vaidlustuste esitamisega, võib see haigla jaoks kriitiliste ressursside hankimisel tuua kaasa suuri lisakulutusi.

Kuna hangete planeerimine eeldab ka hanke objekti ostuks vajaliku raha planeerimist, siis peab hangete planeerimine olema tihedalt seotud asutuse eelarve planeerimisega. Auditi käigus selgus, et PERHis on raha planeerimine järgmiseks eelarveaastaks mõnevõrra raskendatud, kuna põhiliseks tuluallikaks on tervishoiuteenuste osutamine haigekassale ning lepingumahud selguvad sageli alles eelarveaasta teises kvartalis. Näiteks 2004. aasta eelarve kinnitati alles 30.04.2004. a, sest varem ei olnud sõlmitud lepingut haigekassaga. 2004. aasta riigihangete plaan kinnitati aga juba 21.01.2004.

1.3. Hangete tsentraalne korraldamine

Alates 2002. aastast on PERH läinud järk-järgult üle hangete tsentraalsele korraldamisele. Kui varem hankisid erinevad korpused vajalikke asju ja teenuseid iseseisvalt, siis praeguseks koordineerib kõiki suuremaid (riigi)hankeid hanketeenistus. Näiteks bürootarvete ja erinevate blankettide ostmiseks korraldati 2004. aastal riigihange, mille maht kattis ära kogu PERHi vajaduse. Hankelepingus on paika pandud tarnitavate kaupade aastakogus ja hind, konkreetsete tellimuste esitamine on tehtud ülesandeks erinevate osakondade vastutavatele õdedele.

Auditi käigus püüti selgitada, kuidas on haigla erinevate varustusküsimustega seotud töötajad uue süsteemi vastu võtnud. Selleks kasutati ankeetküsitlust. Küsitluse tulemuste analüüsimisel selgus, et keskmiselt 57% vastanute arvates ei ole hangete tsentraalne korraldamine kaasa toonud olulisi muutusi võrreldes varasemaga. Olulisemate probleemidena nimetati bürootarvikute ja blankettide tellimise tarneaja suurenemist ning selliste juhtumite sagenemist, kus saadud kaup ei vasta täpselt tellimusele. Samuti toodi probleemina välja, et osakondades ei ole kauba tellimise eest vastutavad isikud alati kursis kauba ostuks riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu tingimustega, samuti mainiti, et meditsiinitarvikute osas on võimalik kaupa tellida vaid kord kuus.

Seega arvasid haigla töötajad, kes vastutavad vajalike tarvikute olemasolu eest oma osakonnas või üksuses, et hangete tsentraalne korraldamine ei ole andnud erilist positiivset või negatiivset efekti. Selle põhjuseks võib olla ka asjaolu, et mitmete kaubarühmade osas ei ole PERHi hanketeenistus suutnud veel riigihankeid korraldada. Küll aga on riigihangete korraldamine hanketeenistuse andmetel aidanud erinevate tootegruppide osas kulusid kokku hoida kuni 10%.

Riigikontroll ei leidnud, et praeguse hangete korralduse juures oleks soetatud mittevajalikke asju või tellitud mittevajalikke teenuseid.

Ettepanekud SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhatusele

- Koostada
  - 2006 aasta riigihangete plaani koostamise ajaks ülevaade vajaminevate kaupade ja teenuste põhigruppidest ning
  - pikaajalised kavad PERHi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalike seadmete, tarvikute ja teenuste hankimiseks.
- Tagada edaspidi riigihangete plaani koostamine kehtestatud korra kohaselt ning lähtuda sellest hangete läbiviimisel.

2. Riigihankemenetluse korraldamata jätmine

Auditi käigus hinnati ka seda, kas kõigil seadusega nõutud juhtudel on riigihankemenetlus korraldatud.

Lisas 2 on ülevaade summadest, mis PERH tasus 2004. aastal erinevatele ettevõtetele erinevate kaubagruppide eest. Riigikontroll ei saa väita, et kõigil tabelis toodud juhtudel oleks tulnud riigihange korraldada (kuna näiteks kõigi proteeside koondamine ühte riigihankesse ei ole võimalik või otstarbekas), kuid enamikul juhtudel on siiski jäetud riigihankemenetlus korraldamata. Sellega on nõustunud nii PERHi juhatuse liige kui ka hanketeenistuse juhataja, kes audiitorile antud selgitustes mainisid, et hanketeenistus ei ole füüsiliselt jõudnud kõigi hangitavate kaupade riigihankeid ette valmistada ja läbi viia.[18] Tabelisse 4 on koondatud suuremad kaubagrupid, mille osas osteti asju või teenuseid riigihanketa.

Tabel 4. PERH poolt 2004. a riigihanketa ostetud asjade käive suuremate kaubagruppide arvestuses[19]

Kaubagrupp	**2004. a riigihanketa ostetud asjade või teenuste kogusumma (mln kr)**
Proteesid	26,5
Reaktiivid	13,8
Meditsiinitarvikud	35,9
Meditsiinikaup	2,35
Meditsiiniline gaas	3,7
Prügivedu	2
KOKKU	**84,25**

Lisas 2 toodud tabelis on välja toodud ka PERHi hanketeenistuse juhataja kommentaarid, millest selgub, et enamikul toodud juhtudest on hange ettevalmistamisel. Samas ei ole auditeerijatel kindlust, et kõikide kaubagruppide osas suudab olemasolev personal lähema kahe aasta jooksul PERHis vajalikud riigihanked nõuetekohaselt korraldada.

Riigikontroll on seisukohal, et hangete korraldamata jätmisega on PERH oluliselt rikkunud riigihangete seaduse nõudeid.

Põhja-Eesti Regionaalhaigla on 2004. aastal ostnud Elkdata OÜ-lt ilma riigihanketa (liigese)proteese 10,4 miljoni krooni eest. Äriregistri andmetel on Elkdata OÜ põhitegevusalaks muu arvutialane tegevus, alates 30.08.1999. a on tegevusalana kirjas ka meditsiinivahendite eksport-import. Audiitorile antud selgitustest selgus, et PERHi ortopeediakeskuses on nimetatud proteeside vaheladu, kusjuures laos olevad proteesid kuuluvad Elkdata OÜ-le. Kui patsiendile on vaja paigaldada protees, võtab raviarst selle laost ning hiljem esitab Elkdata OÜ PERHile arve. Kui mingi komponendi osas hakkavad laovarud lõppema, tellib PERHi ortopeediakeskuse juhataja neid Elkdata OÜst juurde. Riigikontroll tuvastas, et Elkdata OÜ ainus osanik ja ühtlasi juhatuse liige on lähedastes sugulussidemetes PERHi ortopeediakeskuse juhatajaga, mis viitab võimalikule huvide konfliktile nende tehingute teostamisel.

Riigikontroll ei saa olla kindel, et erinevate kaupade ja teenuste ostul on Põhja-Eesti Regionaalhaiglas alati järgitud haigla raha säästliku ja ratsionaalse kasutamise põhimõtet.

[18] Hanketeenistus loodi PERHis 2002. aastal.
[19] Allikas: SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla 2004. a ostuarvete nimekiri; Riigikontrolli analüüs.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Anda Põhja-Eesti Regionaalhaigla nõukogu liikmetele järgmised suunised:
  - Tagada asjade ja teenuste ostmisel riigihankemenetluse korraldamine seaduses sätestatud juhtudel; vajaduse korral kohustada haigla juhatust suurendama hankeosakonna personali.
  - Võtta seisukoht võimaliku huvide konflikti osas seoses liigeseproteeside ostmisega SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ortopeediakeskuses.
  - Kujundada oma seisukoht SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla poolt riigihangete korraldamata jätmise osas.
  - Otsustada nende isikute vastutuse küsimus, kes ei ole suutnud tagada riigihankemenetluse läbiviimist kõikidel seaduses ette nähtud juhtudel.

3. Hankemenetluse ettevalmistamine ja läbiviimine

3.1. Pakkumise kutse dokumentide koostamine

Pakkumise kutse dokumendid (edaspidi ka PKD) on riigihanke korraldamise seisukohast üks olulisemaid dokumente, kus ostja fikseerib kõik oma soovid hangitava ja võimaliku hankija suhtes: mida ja mis ajaks tahab ta saada, millistele nõuetele peab vastama pakkuja, milliste kriteeriumide alusel ostja pakkumisi hindab jms. See, mida pakkumise kutse dokumendid sisaldama peavad, on toodud riigihangete seaduses.[20]

Pakkumise kutse dokumendid on ka üheks kõige sagedamini Riigihangete Ametis vaidlustatavateks dokumentideks. Kui mõni pakkuja esitab ametile vaidlustuse, peab ostja pakkumismenetluse peatama. Seejärel on Riigihangete Amet kohustatud vaidlustuse kümne tööpäeva jooksul läbi vaatama. Kui amet vaidlustust ei rahulda, võib ostja pakkumismenetlust jätkata kümne päeva möödumisel otsuse tegemisest, vaidlustuse rahuldamise korral on ostjal kohustus pakkumise kutse dokumente muuta, lähtudes vaidlustuse rahuldamise otsusest.

PERH hangete läbiviimise korra[21] järgi koostab pakkumise kutse dokumendid selleks moodustatud hankekomisjon. Hankekomisjoni liikmed peavad need dokumendid allkirjaga kinnitama ning esitama PERHi juhatusele. Vaadeldud riigihangete puhul olid moodustatud küll hankekomisjonid, kuid nende komisjonide ette valmistatud pakkumise kutse dokumente ei olnud komisjoniliikmed viseerinud. Viseerimata jätmine võib tekitada arusaamatusi, eriti juhul kui hanketoimikus on mitu erinevat pakkumise kutse dokumentide versiooni ning ei ole üheselt mõistetav, milline neist on lõplik. Samuti ei saa olla Riigikontroll veendunud, et juhatuse kinnitatud ja pakkujatele edastatud pakkumise kutse dokumendid (nende tehniliste tingimuste osa) on täpselt samad, mis valdkonna spetsialistid hankekomisjonis kokku leppisid.

Riigikontroll on seisukohal, et kui PERHi juhatus on kehtestanud hangete läbiviimise korra, siis tuleb sellest ka lähtuda.

3.1.1. Hanke objekti tehniliste tingimuste kirjelduse koostamine

Hanke objekti tehnilised tingimused (tehniline kirjeldus) määravad ära kõik ostja poolt esitatavad nõuded, millele riigihanke objekt peab vastama. Tehniliste tingimuste korrektne sõnastamine on oluline, et pakkujad saaksid selgelt aru, mida ostja neilt saada soovib. Mitte vähem oluline ei ole ka see, et ostja saaks pakkumised nimelt sellise asja (töö, teenuse) kohta, mida ta tegelikult vajab. Halvasti koostatud tehniline kirjeldus võib põhjustada olukorra, kus pakkumised on küll ostja fikseeritud tehnilise kirjeldusega kooskõlas, kuid pakutav ei ole tegelikult see, mida ostja vajab.

Pakkumise tehniliste tingimuste kirjelduse koostamisse peab ostja kaasama võimalikult palju valdkonna spetsialiste ning hankeobjekti lõppkasutajaid. See suurendab korrektse ja täpse tehnilise kirjelduse valmimise tõenäosust. Auditi käigus selgus, et PERHis koostab hanke tehniliste tingimuste kirjelduse hankekomisjon, mille on moodustanud halduse eest vastutav juhatuse liige ning kuhu oli alati kaasatud ka võimalikult palju hankeobjekti lõppkasutajaid ja valdkonna spetsialiste. Näiteks kuulus meditsiiniliste kinnaste hanke tehnilised tingimused koostanud hankekomisjoni seitse liiget: kirurgiakliiniku juhataja, hanketeenistuse juhataja ning erinevate osakondade vastutavad õed.

[20] Riigihangete seadus, § 24
[21] Kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise kord, kinnitatud PERHi juhatuse 25.08.2004. a otsusega nr 105

Lihtmenetlusega hangete puhul on hanke objekti tehnilised tingimused kirja pannud PERHi töötaja, kes hanke objekti oma töös vajab. Erandiks siin on ehitus- ja remondihanked, mille tingimused kooskõlastatakse kõigi osapoolte esindajatega, kelle tööd planeeritav remont mõjutab.

Tehniliste tingimuste kirjelduse koostamisel on alati ka risk, et kirja pannakse nn suunavad tingimused, mille eesmärgiks on pakkumise suunamine ühele konkreetsele pakkujale. Seda riski aitab vähendada erinevate inimeste kaasamine hankekomisjoni. Samuti on selle riski maandamiseks riigihangete seaduses nähtud ette pakkumise kutse dokumentide vaidlustamise võimalus pakkujate poolt.[22] Kui hangitava kauba pakkujaid on turul palju ning nad on huvitatud konkureerimisest, siis peaks vaidlustuse esitamise võimalus nimetatud riski maandama. Ostja seisukohast toob vaidlustuse esitamine kaasa aga suure ajakulu, vaidlustuse rahuldamisel ka lisakulu uute pakkumise kutse dokumentide koostamiseks. Näiteks PERHi veenikanüülide hanke puhul esitas üks pakkuja vaidlustuse, kuna ta leidis, et pakkumise kutse dokumentide tehnilised tingimused piiravad põhjendamatult tema pakkumise esitamise võimalusi. Riigihangete Amet leidis, et vaidlustus on põhjendatud, ja rahuldas selle, misjärel suurenes hankemenetluse aeg kuus kuud. Samas ei ole pakkujad alati huvitatud vaidlustuse esitamisest kas siis sellega seonduva ajakulu või ka ostjaga heade suhete rikkumise kartuse tõttu.

Esines ka juhtumeid, kus ei olnud selge, kas tehnilises kirjelduses nõutud tingimused on põhjendamatult piiravad või mitte. Näiteks PERHi kiirabiautode ostmisel võttis PKD välja kaks pakkujat, kuid pakkumise esitas vaid üks. Selgus, et teisel pakkujal ei olnud võimalik pakkumist esitada, kuna üheks nõudeks, millele pakutav auto pidi vastama, oli esisillavedu. Esisillaveoga autosid aga mainitud pakkujal ei olnud. Samas on nimetatud firma müünud tagasillaveoga kiirabiautosid Soome. Esisillaveo nõuet põhjendas PERH sellega, et kiirabiautode puhul on vaja tagada hea läbitavus halbades teeoludes (eriti talvel, viletsate taluteede korral). Ei saa välistada, et just nimetatud esisillaveo nõude tõttu on aastatel 2001–2003 erinevatele Eesti haiglatele tarnitud uutest kiirabiautodest *ca* 80% pärit samalt hankijalt, kes võitis ka PERHi hankekonkursi.

3.1.2. Pakkujatele esitatavad nõuded ja kvalifitseerimiskriteeriumid, pakkumiste vastavaks tunnistamise kriteeriumid

Riigihangete seadus paneb ostjale kohustuse kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni.[23] Riigihangete seaduse §-d 32–35 sätestavad täpsemalt, milliseid dokumente võib nõuda ja mida teha pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks. Enamasti on valimis vaadeldud hangete puhul pakkujate kvalifitseerimistingimustena kasutatud vaid nõuet esitada ülaltoodud paragrahvides nimetatud dokumendid ning riigihangete seaduse §-s 35 esitatud tingimuste täitmine. Põhimõtteliselt võib pakkujatel tekkida probleeme viimase kolme aasta jooksul teostatud sarnaste asjade ostu-müügitehingute loetelu (koos maksumuse, tähtaja ja ostja äranäitamisega)[24] esitamisega, kui varasemad müügilepingud nõuavad lepingutingimuste konfidentsiaalsust.

Lisaks on üksikute vaadeldud hangete korral esitatud pakkujatele ka sarnaste asjade müügikäibe miinimumnõudeid. Näiteks on meditsiiniliste kinnaste hanke puhul üheks pakkujate kvalifitseerimistingimuseks, et pakkuja peab olema tarninud Eestis haiglatele viimase kolme aasta jooksul igal aastal hankes pakutavaid lateksist läbivaatuskindaid üle 1 500 000 tk. Põhimõtteliselt võib sellise tingimuse seadmine välistada väiksemate tarnijate pakkumised. Audiitorile antud selgituste põhjal on selle tingimuse seadmise eesmärgiks tagada Põhja-Eesti Regionaalhaiglale lepingu sõlmimine usaldusväärse partneriga, kes on võimeline lepinguga võetud kohustusi täitma. Samuti püüti selgituste kohaselt vältida selliste pakkujate valikut, kelle aastakäibest moodustaks aastase hankelepingu täitmine olulise osa (üle 50%). Samas tuvastas audiitor, et PERHi selline käitumine ei ole asjade või teenuste

[22] Riigihangete seadus, § 61
[23] Riigihangete seadus, § 30
[24] Riigihangete seadus, § 34 lg 1

hankimisel ühtne – näiteks sõlmis PERH 2004. aastal algatatud riigihanke tulemusena veresoonte proteeside ostuks lepingu Ateburg OÜga summas 1 647 600 kr, kuigi 2003. aasta realiseerimise netokäive[25] oli nimetatud firmal 2 miljonit krooni.

Pakkumise vastavaks tunnistamise tingimusteks on pakkumiste vastamine kõigile pakkumise kutse dokumentides esitatud nõuetele. See tähendab esmajärjekorras pakkumise vastamist PKD tingimustele. Pakkumiste vastavust hindab hankekomisjon pakkumiste avamise järel. Auditi käigus tuvastati, et üheks sagedamini esinevaks pakkumiste mittevastavaks tunnistamise põhjuseks on pakutud asja või teenuse mittevastamine nõutud tehnilistele tingimustele.

Teine põhjus, miks on pakkumised tunnistatud mittevastavaks, on PKDs nõutud dokumentide esitamata jätmine. Ühel korral tuvastas audiitor, et pakkumine tunnistati mittevastavaks nõutud dokumentide puudumise tõttu, kuigi dokumendid olid olemas, kuid mitte samas järjekorras kui PKDs nõutud. See, et dokumendid tegelikult olemas olid, on fikseeritud ka pakkumise mittevastavaks tunnistamise otsuses. Riigikontrolli hinnangul ei saa sellist praktikat heaks kiita. Riigihangete seaduse § 10 lg 2 sätestab, et pakkumismenetluse korraldamise eesmärk on ostja raha säästlik ja ratsionaalne kasutamine. Kui tunnistatakse mittevastavaks pakkumine, kus kõik nõutud dokumendid on küll olemas, kuid mitte PKDs nõutud järjekorras, võib juhtuda, et pakkumismenetluse eesmärk jääb täitmata ning edukaks osutub pakkumine, mille hind on kõrgem, kuid muud tingimused samad mis mittevastavaks tunnistatud pakkumisel.

3.2. Eduka pakkumise valik ja lepingute sõlmimine

Kõigi vaadeldud riigihangete korral on pakkumiste hindamiskriteeriumiks kehtestatud madalaim hind. Juhul kui pakkumise objekt on täpselt fikseeritud PKD tehniliste tingimuste osas, on madalaima hinna kasutamine eduka pakkuja väljavalimiseks parim lahendus. Kui hanke objektiks on olnud meditsiiniseadmed, on madalaima hinna leidmiseks kasutatud valemit, kus on arvestatud ka seadme hooldusmaksumust.[26]

Eduka pakkumise valiku otsuse teeb PERHi juhatuse esimees hindamiskomisjoni ettepanekul. Hindamiskomisjoni ettepanek protokollitakse ning komisjoni liikmed allkirjastavad selle. Hindamiskomisjoni koosseisu kuuluvad kõik hanke ettevalmistamiseks moodustatud hankekomisjoni liikmed. Hindamiskomisjoni protokollitud otsuses on välja toodud mittevastavate pakkumiste mittevastavaks tunnistamise põhjused (võrdlus PKDs esitatud nõuetega) ning vastavaks tunnistatud pakkumiste maksumused.

Analüüsitud hangetest olid ühel juhul – kerge kütteõli ostmisel – pakkumise kutse dokumentides sõnastatud hindamiskriteeriumid mitmeti mõistetavad, mistõttu PERH ei saavutanud oma eesmärki saada kõige soodsam hind. Nimelt paluti pakkujatel esitada hinnapakkumine järgmisel kujul:

kerge kütteõli hind – pakutud allahindlus = hind,

kus *kerge kütteõli hind* oli pakkuja viimase kuue kuu keskmine jaemüügihind. Nimetatud hinnapakkumise küsimisel soovis PERH saada tegelikult pakkumist allahindluse määrale ning ka leping sõlmiti allahindluse, mitte aga hinnatabelist saadud keskmise hinna peale. Kuna pakkumise kutse dokumentides aga ei olnud otseselt kirjas, et nimetatud valemi järgi saadud hind ei ole see hind, millega tahetakse sõlmida kaheaastane ostuleping, vaid lihtsalt hindamiskriteerium, siis kaks pakkujat olid tõlgendanud seda nii, et tegemist on hinnaga, millega nad jääksid seotuks kaheks aastaks. Nad tõid pakkumistes keskmise hinna küll välja, kuid lisasid, et seoses turusituatsiooni muutumisega ei ole võimalik selle hinnaga kütteõli pakkuda ning tõid pakkumise lõpus välja ka reaalse hinna, millega nad oleksid nõus sõlmima 2aastase lepingu. Reaalne müügihind oli aga

[25] Allikas: Äriregister
[26] Näiteks röntgeniaparaadi ostmisel, riigihanke viitenumber 015187

viimase kuue kuu keskmisest oluliselt kõrgem. Kuna üks pakkuja oli aga piirdunud vaid keskmise hinnaga, siis ei olnud hinnapakkumised sisuliselt omavahel võrreldavad ning hankekomisjoni otsus tunnistada edukaks pakkumiseks vaid keskmise hinna esitanud pakkumine ei olnud tegelikult majanduslikult soodsaim.

Riigikontrolli hinnangul on pakkujate vastavaks tunnistamise ja eduka pakkuja valiku protseduurid enamasti siiski hästi korraldatud, läbipaistvad ning tagavad pakkujate võrdse kohtlemise, juhul kui hanke tehnilised tingimused on korrektselt kirjas ja neis ei tehta põhjendamatuid soodustusi kindlatele pakkujatele.

Pärast eduka pakkuja valikut koostab hanketeenistus koostöös õigusteenistusega esialgse hankelepingu. Õigusteenistus kontrollib ka, kas hankeleping vastab eduka pakkumise ja pakkumise kutse dokumentide tingimustele, ning kinnitab seda oma allkirjaga. Auditi käigus hindas audiitor valimis olnud riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute tingimusi edukate pakkumiste ja vastavate pakkumise kutse dokumentide tingimustega ega tuvastanud erinevusi.

3.3. Hanketoimingute vastavus riigihangete seaduse nõuetele

Auditi käigus hinnati ka seda, kas PERHi hanketoimingud vastavad riigihangete seaduse nõuetele. Kuna PERHi hangete läbiviimise kord on kooskõlas riigihangete seaduses esitatud nõuetega, keskendus audiitor siin kahele põhiküsimusele:

1. Kas pakkumismenetluse liigi valik on seadusega kooskõlas?

2. Kas riigihangete registrile esitatud andmed on korrektsed?

Valimis olnud 20 hankest oli 9 juhul kasutatud riigihanke korraldamisel avatud pakkumismenetlust, 10 juhul oli kasutatud lihtmenetlust. Lihtmenetluse kasutamise põhjuseks oli hankelepingu maksumuse jäämine alla riigihangete piirmäära. Ühel juhul, kardioangiograafi röntgenitoru ostmisel oli kasutatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse valik oli tingitud hanke objektist: tegemist oli meditsiiniseadme amortiseerunud osa väljavahetamisega, mistõttu oli põhjendatud läbirääkimiste pidamine seadme tarnijaga.

Auditeerijate hinnangul oli pakkumismenetluse liigi valik riigihangete korraldamisel PERHis seadusega kooskõlas ning enamasti kasutati avatud pakkumismenetlust. Samas võiks neil juhtudel, kui avatud pakkumismenetlust ei kasutata, menetluse liigi valiku põhjenduse ka kirjalikult fikseerida ning lisada hanketoimikusse.

Riigihangete registrile esitatud andmete korrektsuse hindamisel võrdles audiitor valimis olnud 20 hanke andmeid registrile esitatud hanke deklaratsiooni ning hanketoimiku andmetega. Ebatäpsusi registrile esitatud ja tegelike andmete vahel ei fikseeritud. Hanke deklaratsioon tuleb esitada kümne päeva jooksul pärast pakkumismenetluse lõppu.[27] Valimis olnud 20 hanke puhul oli riigihangete deklaratsioon õigel ajal Riigihangete Ametile esitatud vaid üheksal juhul, ülejäänud kordadel oli deklaratsioon esitatud mõnepäevase kuni -kuuse hilinemisega.

[27] Riigihangete seadus, § 20. Sama seaduse § 8 lg 2 järgi on pakkumismenetluse lõppemise aluseks hankelepingu sõlmimine.

Ettepanekud SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhatusele

- Tagada SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla “Kaupade ja teenuste ostu ning riigihangete läbiviimise korra” täitmine.
- Lähtuda pakkujate valikul ühtsetest kvalifitseerimistingimustest.
- Tagada riigihangete seadusest tulenevate kohustuste õigeaegne täitmine seoses riigihanke kohta käivate andmete esitamisega riigihangete registrile.

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Auditeeritud hanked

Viitenr	Nimetus	Pakkumis-menetluse liik	Kuupäev
015436	Laserprinterid	A*	26.10.2004
015322	Kerge kütteõli	A	19.10.2004
015187	Röntgeniaparaat	A	12.10.2004
015125	Katusekatte remonttööd	L	07.10.2004
014944	Rigiidne bronhoskoop	L	28.09.2004
014826	Kiirabiraamid	L	16.09.2004
014750	Ambulatoorse vastuvõtu kabinettide remonttööd	L	09.09.2004
014749	Radioloogiaosakonna remonttööd	L	09.09.2004
014747	Sanitaarremonttööd C-korpuse II korrusel	L	09.09.2004
014647	Kardioangiograaf Philips PolyDiagnost C/DCI röntgentoru	T	03.09.2004
014139	Tsentrifuug-pesumasin	L	23.07.2004
014118	Videokolonoskoobi OLYMPUS remont	L	22.07.2004
014117	Arvutid	L	22.07.2004
014110	C-korpuse keldriruumide remont	L	22.07.2004
013407	Intensiivravi voodid	A	03.06.2004
013079	Kontoritarbed	A	18.05.2004
013054	Ultraheli aspiraator	A	14.05.2004
012474	Ühekordse kasutusega veenikanüülid, infusioonisüsteemid	A	06.04.2004
011995	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla kiirabiauto ost	A	02.03.2004
011879	Ühekordsed kasutusega meditsiinilised kindad	A	16.02.2004

*A – avatud pakkumismenetlus, L – lihtmenetlus, T – väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus

2. Aastal 2004 SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla poolt erinevate kaubagruppide kaupa ettevõtetelt riigihanketa ostetud asjade ja teenuste maht

Tarnija	Kaubagrupp	Summa, kr	PERHi kommentaar
AGA Eesti	Med. gaas, gaasi-balloonide rent[28]	3 700 000	Turul enamiku gaaside osas ainuke müüja, riigihange ettevalmistamisel
Antsma AS	Proteesid	1 200 000	Riigihange ettevalmistamisel
A&G Kaubanduse AS	Pesu	354 000	Personali tööriietus ja haigete riietus
AB Medical Group Eesti OÜ	Med-kaup	500 000	Hanked ettevalmistamisel
	Med-tarvikud	8 400 000	Osaliselt (413 000 kr ulatuses) riigi-hange, ülejäänute osas hanked ette-valmistamisel
AB Technology Associates OÜ	Proteesid	1 400 000	Riigihange ettevalmistamisel (liigeste proteesid)
Balti Intermed OÜ	Med-kaup	633 000	Riigihange ettevalmistamisel
	Med-tarvikud	6 200 000	Osaliselt (2 300 000 ulatuses) riigihange, osadele positsioonidele Riigihange ettevalmistamisel
Baltram AS	Kantseleitarbed	398 000	Ostetud enne Riigihanke toimumist
B.Braun Medical OÜ	Med-tarvikud	3 700 000	Osaliselt (2 200 000 ulatuses) riigi-hange, osaliselt riigihange ette-valmistamisel
Baltic Laboratory Systems OÜ	Reaktiivid	542 000	*
Baltrade OÜ	Med-tarvikud	330 000	Riigihange ettevalmistamisel
	Proteesid	6 700 000	Riigihange ettevalmistamisel
DPC Estonia OÜ	Reaktiivid	930 000	*
Datel AS	Kantseleitarbed	340 000	Ostetud enne riigihanke toimumist
DHL International Eesti AS	Tolliteenus	362 000	Valdavalt välisriikidest ostetud kauba impordikäibemaksu tasumine
Elkdata OÜ	Proteesid	10 400 000	Riigihange ettevalmistamisel (erine-vad liigeseproteesid ja nende osad)
Inbio OÜ	Reaktiivid	600 000	*
Isis Medical OÜ	Reaktiivid	419 000	*
Ilsanta Eesti Filiaal	Proteesid, meditsiinitarvikud	1 685 838	Riigihange ettevalmistamisel (kardioangiograafia lisavahendid)
	proteesid	550 935	Riigihange ettevalmistamisel (kardioangiograafia lisavahendid)
Johnson & Johnson AB	Proteesid	3 200 000	Riigihange ettevalmistamisel
	Med-kaup	870 000	Osaliselt (150 000 ulatuses) riigihange
	Med-tarvikud	8 000 000	Riigihange ettevalmistamisel (õmblusmaterjal)
Lisa AS	Reaktiivid	1 165 000	*
Meditrade OÜ	Med-tarvikud	460 000	Riigihange ettevalmistamisel
Meditsiinigrupp AS	Med-tarvikud	785 000	Riigihange ettevalmistamisel
Oriola AS	Reaktiivid	1 300 000	*
	Med-kaup	550 000	Riigihange ettevalmistamisel
	Med-tarvikud	7 000 000	Riigihange ettevalmistamisel

[28] Riigihangete registri andmetel on meditsiiniliste gaaside riigihange on algatatud 2005 aasta märtsis.

	Proteesid	520 000	Riigihange ettevalmistamisel
Extrazone OÜ	Majapidamistarbed	827 000	Väga erineva valdkonna kaubad, nt termosed, pikendusjuhtmed, joogi-klaasid, veekeetjad, seinakellad, taburetid jm
Olympus Estonia OÜ	Med-tarvikud	1 200 000	Riigihange ettevalmistamisel
ProNet OÜ	Proteesid	930 000	Riigihange ettevalmistamisel
Quantum Eesti AS	Reaktiivid	2 200 000	*
Ragn-Sells Eesti AS	Prügivedu	2 000 000	Riigihange ettevalmistamisel
Semetron AS	Med-tarvikud	638 000	Riigihange ettevalmistamisel
Sonar Eesti OÜ	Med-tarvikud	358 000	Riigihange ettevalmistamisel
St. Jude Medical Finland OY	Med-tarvikud	460 000	Riigihange ettevalmistamisel
Surgitech AS	Reaktiivid	6 700 000	*
Tamro Eesti OÜ	Med-tarvikud	3 900 000	Osaliselt (600 000 ulatuses) riigi-hange, osaliselt riigihange ette-valmistamisel
Waldegarn OÜ	Pesu	432 000	Personali tööriietus ja haigete riietus

* Paljudel juhtudel oli tegemist nn suletud süsteemidega ehk seadme tootja on määranud ära, millist reaktiivi võib kasutada.

Sotsiaalministri ja SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhatuse esimehe vastused






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

10.05.2005 nr OSIII-2-7.1/05/715

Teie 10.05.2005 nr OSIII-2-7.1/05/716

Meie 14.07.2005 nr 5-1/4536/4650

Riigikontrolli auditi kontrolliaruande eelnõu nr OSIII-2-5/05/37 „Hangete korraldus SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas"

Lugupeetud härra Kõrge

Esitasite meile läbivaatamiseks 10.05.2005. a kontrolliaruande eelnõu nr OSIII-2-5/05/37 „Hangete korraldus SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas". Oleme aruandega tutvunud ning täname Teid tehtud tähelepanekute ja ettepanekute eest.

Teie aruande ja meil olemasoleva info põhjal saame järeldada, et vaatamata asjaolule, et SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla on 2004. aastal täiustanud hangete läbiviimise korda, esineb puudusi kehtestatud korrast ja/või Riigihangete seadusest kinnipidamisel. SA-ses Põhja-Eesti Regionaalhaigla riigi asutajaõigusi teostajana taunime olukorda, kus sihtasutus on hangete korraldamisel läinud vastuollu Riigihangete seaduse või enda poolt kehtestatud korraga.

Samas juhime tähelepanu vajadusele täpsustada kontrolliaruande eelnõus esitatud informatsiooni. Teie aruandest ei selgu üheselt eksimustega seotud isikud, eksimuste võimalik kvalifitseerumine väärteo või süüteona ja muud asjaolud, mis on vajalikud lõpliku seisukoha kujundamiseks. Seetõttu soovitame SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla nõukogul korraldada siseauditi läbiviimine selgitamaks välja Teie aruandes toodud eksimustega seotud isikud ja nende poolt hangete korraldamisel teostatud toimingud ning toimingute vastuolu kehtivate õigusaktidega ja/või asutusesiseste dokumentidega.
Vabandame vastamisega viivitamise pärast.

Lugupidamisega

Jaak Aab
Minister

Apo Oja 626 9112
apo.oja@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.07.05 Reg nr OSIII-2-7.4/716-2

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209

www.sm.ee
info@sm.ee

Regionaalhaigla

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 10.05.2005 nr OSIII-2-7.1/05/717

Meie 27.05.2005 nr 6-1/3722

Arvamused kontrolliaruande eelnõus nr OSIII-2-5/05/37 sisalduvate seisukohtade kohta

1. Riigihangete seaduse nõudeid on rikutud.
Regionaalhaigla hanketeenistus alustas tööd 2002. a maikuus.
Ajavahemikul 02.05.2002 - 31.03.2005 algatas hanketeenistus 175 hanget, neist 85 avatud menetlusega. Apteek viis ajavahemikul 1.01.2004- 31.12.2004 läbi 19 ravimite hanget, kõik avatud hanked. Ülevaatliku pildi läbiviidud hangetest annab alljärgnev tabel:

Aasta	Hangete koguarv	Neist avatud hankeid	Sõlmitud lepingute kogumaksumus (milj. kr.)
2002	23	14	34
2003	69	37	112
2004	89	49	130

2005. aastal on plaanis läbi viia 90 hanget kogumaksumusega 230 miljonit krooni.
Seega on Regionaalhaigla poolt läbiviidavate hangete maht aasta-aastalt suurenenud, mis kinnitab Regionaalhaigla juhindumist Riigihangete seadusest.

2. Puudulik ülevaade vajaminevatest kaupadest raskendab riigihangete plaani koostamist.
Ei saa nõustuda väitega, et hanketeenistusel puudub ülevaade kaupade täielikust sortimendist ning et selle tulemusena on pärsitud riigihangete planeerimine ja ettevalmistamine.
Hanketeenistusel on koostatud esialgne plaan riigihangete läbiviimiseks ajaperioodil 2003 – 2006, mille aluseks on võetud haiglas kasutusel olev meditsiinikaupade nomenklatuur.
Riigihangete plaanis on märgitud hangete algatamine kvartalite kaupa ilma eeldatava lõppajata. Lõppaja määramine plaani tegemisel ei ole fikseeritav, kuna sõltub paljudest teguritest, mis ilmnevad alles hanke menetlemise käigus ning neid ei ole võimalik varem ette näha (nt ei ole teada palju esitatakse pakkumisi, millest sõltub pakkumiste läbivaatamisele ja hindamisele kuluv aeg. Samuti ei saa välistada vaidlustuse esitamise võimalust pakkumismenetluse käigus. Vaidlustusi esitatakse pakkujate poolt ka

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 30.05.05 Reg nr OSIII-2-7.1/05/717

SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla
North Estonia Regional Hospital
Sütiste tee 19, 13419 Tallinn
Reg nr 90006399
Hansapank a/a 221017874309
Ühispank a/a 10220020071012
tel/phone (+372) 697 1300
faks/fax (+372) 697 1200
info@regionaalhaigla.ee
www.regionaalhaigla.ee

pahatahtlikkusest ning seda sellistel juhtudel kui soovitakse pakkumismenetlusele kuluvat aega pikendada).
Osaliselt saab nõustuda väitega, et kõikidel juhtudel ei ole korraldatud riigihanke menetlust. Auditi läbiviijad viitavad oma aruandes mitmetele kaubagruppidele, kus on ostetud asju ilma riigihanketa:

1) Proteesid.

Proteesid on kasutusel enam kui kümnes osakonnas, seega on tegemist mitmeid meditsiinilisi erialasid hõlmavate toodetega, mis on vaja grupeerida ning tehniliselt kirjeldada. Vastavalt kirjeldatud andmetele saab ette valmistada pakkumise kutse dokumendid, mille põhjal on võimalik läbi viia vajalikud riigihanked.
Hanketeenistus on korraldanud paljudele kasutusel olevatele proteesidele/operatsiooni lisavahenditele riigihanked. Nendeks on: südame püsikardiostimulaatorid, veresoonte proteesid, oksügenaatorid, südame stabilisaatorid. Samuti on plaanis läbi viia ka kõikide ülejäänud haiglas kasutatavate proteeside riigihanked. Enamus nendest hangetest on plaanis teostada 2005. aasta jooksul ning see leiab kajastamist ka käesoleva aasta hanke plaanis.
Samuti soovib Regionaalhaigla juhtida tähelepanu asjaolule, et konsignatsioonileping Elkdata OÜ ja Mustamäe Haigla vahel on sõlmitud 02. jaanuaril 2001 aastal kehtivusega viis aastat. Seega ei ole nimetatud leping sõlmitud Regionaalhaigla poolt, küll aga kanduvad sellest lepingust tulenevad õigused ja kohustused üle Regionaalhaiglale. Regionaalhaigla maksab puusaproteesi eest 13 125 krooni ja haigekassa maksab regionaalhaiglale puusaproteesi eest 15 750 krooni.
Samuti peame vajalikuks rõhutada, et arstil peab olema võimalus valida patsientidele sobivaim endoprotees sõltumata tema tarnijast ehk arstil peavad kasutamise vajaduse tekkimise puhuks kättesaadavad olema kõik võimalikult vajaminevad endoproteesid nii koguseliselt kui kõikide erinevate liikide lõikes. Me ei pea võimalikuks piirata patsientidele vajalike proteeside valikut tulenevalt arstide ja tarnijate sugulussidemetest. Ortopeediliste proteeside hankimiseks korraldatavast hankest on oodatud samuti osa võtma kõik pakkujad, kellel on pakkuda nõuetele vastavat kaupa.
Tänaseks on liigeseproteeside pakkumise kutse dokumendid ettevalmistamisel.

2) Reaktiivid.

Reaktiivide riigihankeid ei ole käesolevaks hetkeks tõesti korraldatud, mis aga ei tähenda, et need jäetakse korraldamata. Reaktiivide hankeid on plaanis läbi viia 2005. aastal. Kuna reaktiivide puhul on valdavalt tegemist nn suletud süsteemidega (seadme tootja on ette määranud, millist reaktiivi tohib kasutada, et oleks tagatud õiged analüüsi tulemused), siis on avatud riigihangete korraldamine selles osas mõttetu, kuna reaktiivi pakub ainult üks firma. Seadmed on aga soetatud Mustamäe haigla poolt enne Regionaalhaigla loomist.

3) Meditsiinitarvikud.

Meditsiinitarvikute osas on läbi viidud mitmeid riigihankeid, nt süstalde ja süstlanõelte hange, meditsiiniliste kinnaste hange, sterilisatsiooni pakkematerjalide hange, kanüülide hange, vaakumkatsutite hange jne.

4) Meditsiinilised gaasid.

Antud riigihange viidi läbi käesoleva aasta märtsis väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankega lähtuvalt riigihangete seaduse §-st 57 lg 1 p 5.

5) Prügivedu.

Antud hange oli 2004. aasta riigihangete plaanis, kuid tulenevalt uuest jäätmeseadusest hanget läbi ei viidud. Hetkel koostab Regionaalhaigla jäätmekäitluskava, mille põhjal taotletakse luba jäätmekäitlushanke läbiviimiseks.

Asjade ostmisel on ilma riigihankemenetlust läbiviimata põhjuseks asjaolu, et riigihanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks kulub teatav aeg. Kuid enamus Regionaalhaigla igapäevases ravitöös kasutatavatest meditsiinitarvikute kaubagruppidest ületab riigihangete seadusega etteantud piiri. Seetõttu ei ole võimalik korraldada ühekorraga ning samal ajahetkel riigihankeid Regionaalhaiglas kasutatavale ligikaudu 2000-le meditsiinitarvikule ning orienteeruvalt 1300-le proteesile või operatsiooni lisavahendile. Samuti ei ole aga mõeldav haigete ravi ning arstiabi osutamise peatamine selleks ajaperioodiks kui viiakse läbi riigihanked. Seega tuleb paratamatult osa vahendeid sisse osta mingi ajaperioodi jooksul ilma riigihankemenetlust korraldamata. See aga ei tähenda, et hanketeenistus ei plaani korraldada kõiki vajalike riigihankeid. Vastupidiselt on hanketeenistus võtnud eesmärgiks kõikide vajalike riigihangete korrektse ettevalmistamise ning nõuetekohase läbiviimise. Selle eesmärgiga on koostatud ka riigihangete plaanid.

3. Pakkumise kutse dokumentides esines vajakajäämisi.

Hangete tegemise keerukus ei seisne nende läbiviimises, vaid tehnilise spetsifikatsiooni koostamises. Spetsifikatsioonide koostajateks saavad olla need personali liikmed, kes antud vahendeid oma igapäevatöös kasutavad. Kuna nende põhitegevuseks on teha arstitööd, siis hankeprotsessis osalemine on neile lisakohustus, mille täitmiseks tuleb leida täiendavalt aega.

Kõik haiglas kasutatavad meditsiinitarvikud ja operatsiooni lisavahendid peavad tagama patsientide efektiivse ravi. Seega peavad need tooted olema piisavalt täpselt kirjeldatud. Ainult selline tegutsemine tagab töökõlbulike vahendite kasutamise patsientide ravimisel (kindlasti ei soovi ükski patsientidest, et tema peal katsetatakse meditsiinitarvikut või operatsioonilisavahendit, mis on ostetud lähtudes ainult toote nimest ja odavaimast hinnast). Ka auditeerijad ise on märkinud, et pakkumise kutse dokumendid on riigihanke seisukohast üks olulisimaid dokumente, kus ostja fikseerib kõik oma soovid hangitava suhtes. Kõigest sellest lähtuvalt on moodustatakse iga hanke läbiviimiseks hankekomisjon, kuhu kaasatakse alati ka hanke objekti lõpptarbijad. Komisjoni liikmete töö tulemusena valmivad pakkumise kutse dokumendid, millede alusel viiaksegi läbi hanked.

4. Pakkujate valiku põhimõtteid ei järgitud.

Oma auditis on audiitor esitanud väite, et pakkujatele kvalifitseerimistingimuste seadmisel ei käitu Regionaalhaigla ühtsete põhimõtete alusel, tuues näiteks veresoonte proteeside ostmise Ateburg OÜ-lt. Antud printsiipi ei olegi võimalik alati järgida, kuna väga spetsiifiliste toodete puhul (nagu seda on ka veresoonte proteesid) on pakkujateks firmad, kes tegelevadki ainult konkreetsete toodete müügiga (omavad antud toote esindus ja müügiõigust). Kuna selliseid tooteid nagu veresoonte proteesid kasutavad Eesti Vabariigis valdavalt kaks haiglat (Tartu Ülikooli Kliinikum ja Regionaalhaigla), siis ongi nimetatud tooteid võimalik müüa ainult nendele haiglatele. Seega antud juhul ei ole

otstarbekas nõuda pakkujalt, et pakutava toote puhul ei moodustaks see tema käibest olulist osa.
Pakkumismenetlusi korraldades on Regionaalhaigla juhindunud riigihangete seaduse §-st 7 lg 2. Pakkumiste vastavaks tunnistamisel on ostja lähtunud alati riigihangete seaduse §-st 6, mis ütleb, et ostja kohtleb kõiki riigihanke pakkumismenetluses osalevaid isikuid võrdselt. Ostja on koostanud lähtuvalt riigihangete seaduse §-st 24 pakkumise kutse dokumendid ning nendes esitanud ka pakkumiste struktuuri, mille järgimine pakkujate poolt on loomulik tegevus. Juhul kui osad pakkujatest ei esita oma pakkumist vastavalt pakkumise kutse dokumentides nõutule ning ostja tunnistab nad vastavaks, siis säilib alati oht, et keegi, kes esitas oma pakkumise korrektselt, võib vaidlustada ostja vastavasisulise otsuse. See aga tähendab kindlasti kaotatud aega ning võib tähendada ka pakkumismenetluse uuesti alustamist, sest ostja ei ole juhindunud selliselt toimides seadusest. Samas ei ole Regionaalhaigla ühelgi juhul ainult dokumentide valele järjekorrale viidates tagasi lükanud odavaimat pakkumist. Seega on alati püütud järgida ka rahaliste vahendite säästliku kasutamise printsiipi.

Regionaalhaigla hindab kõrgelt auditeerijate tööd ning arvestab oma edaspidises tegevuses tehtud ettepanekutega.
Iga aastaselt suurenenud läbiviidud hangete arv ning rahaline maht kinnitab fakti, et Regionaalhaigla töötab tõsiselt selles suunas, et viia nõuetekohaselt läbi kõik riigihanked. Kõik need faktid peaks sisendama auditeerijatesse kindlust, et Regionaalhaiglal on soov ja tahtmine viia läbi riigihanked kõikide kaubagruppide osas.

Lugupidamisega

Tõnis Allik
Juhatuse esimees

Sven Nirk 697 2016
Sven.Nirk@regionaalhaigla.ee