

Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

*Kas riigiasutuste hanketegevusega seotud
sisekontrollisüsteemide ülesehitus ja
hankemenetluste korraldamine on riigihangete
seadusega kooskõlas?*

Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Kas riigiasutuste hanketegevusega seotud sisekontrollisüsteemide ülesehitus ja hankemenetluste korraldamine on riigihangete seadusega kooskõlas?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditi käigus kontrollisid Riigikontrolli audiitorid, kas hankemenetluste korraldamiseks loodud sisekontrollisüsteem toimib, riigiasutuste loodud hankekorrad vastavad uuele riigihangete seadusele ning riigiasutused jälgivad asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel riigihangete seadust.

Asutuste loodud sisekontrollisüsteemide ülesehitusele hinnangu andmiseks analüüsiti, kas valitsemisala/asutuste hankekord sisaldab kõiki olulisi hankemenetluse etappe ja need tegevused on kooskõlas riigihangete seadusega. Auditi käigus hinnati, kas hankekordades on selgelt kindlaks määratud hankega seotud isikute kohustuste, õiguste ja vastutuse jaotus, huvide konflikti vältimise meetmed. Pisteliselt kontrolliti asutustes, kas korraldatud riigihangete puhul on riigihangete seadusest ja hankekordadest kinni peetud. Riigikontroll selgitas, milliste asjade ostmisel ning teenuste ja ehitustööde tellimisel on valitsemisalades jäänud enim riigihanke menetlusi korraldamata ning millised on hankeprotsessis enam esinevad vead. Lisaks korraldati intervjuud, et selgitada, milline on asutuste kogemus riigihangete seaduse täitmisel ja mida nad arvavad riigihangete praegusest korraldusest.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Asutused peavad olema oma töö korraldanud selliselt, et nad kasutavad hankijatena riigi raha otstarbekalt, säästlikult, läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt ning kohtlevad isikuid võrdselt, kasutades efektiivselt ära konkurentsi, sõlmides hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning vältides konkurentsi kahjustavat huvide konflikti.

Varem on Riigikontroll oma auditites teinud järjepidevalt tähelepanekuid selle kohta, et asutused on otnud asju, tellinud teenuseid ja ehitustöid, korraldamata riigihanke menetlust (sh lihthankemenetlust, hanke-menetlust, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust). Viimati auditeeris Riigikontroll riigihangete menetluste läbiviimist 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande auditites.

2017. aasta septembris jõustus uus riigihangete seadus ja 2018. aastal võeti kasutusele uus riigihangete register. Riigikontroll uuris, milline on olnud nende mõju riigiasutuste hanketegevusele.

Audititoiminguid tehti kuues valitsemisalas, kus varem on Riigikontrolli audiitorid täheldanud enim probleeme. Need olid Kaitseministeerium,

Maaeluministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium ning Siseministeerium. Dubleerimise vältimiseks ei tehtud toiminguid nendes kontrollitavate valitsemisalade asutustes, kus auditi planeerimise ajal tegi Rahandusministeerium järelevalvet 2017. aasta kohta (vt täpsemat loetelu auditeeritud asutustest lisas A).

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi toimingute tulemusena järeldas Riigikontroll, et korraldamata hankemenetlusi (s.t hankemenetlus on jäänud üldse tegemata) on vähem. Võrreldes 2016. aastaga, mil Riigikontroll viimati asutuste hanketegevust auditeeris, on tuvastatud eksimused korraldatud hankemenetlustes enamikus valitsemisalades sama laadi. Auditi käigus tehti järgmised peamised järeldused:

- Kuigi uue riigihangete seaduse üks eesmärke oli muuta hankemenetlus lihtsamaks, tundub nende kasutajate sõnul, kes korraldavad riigihankeid harva, uus seadus liiga mahuka, keerulise ja vastuolulisena ning sellest lähtuvalt tehakse ka vigu. Ka uue riigihangete registri kasutamist hinnati keeruliseks.
- Ka pärast uue riigihangete seaduse rakendamist tehakse menetluste läbiviimisel jätkuvalt vigu. Näiteks ei oska asutused sageli hinnata õigesti ostetavate asjade, tellitavate teenuste ja ehitustööde eeldatavat maksumust ning sellest tulenevalt valitakse vale hankemenetluse liik. Eksitakse nii riigihanke seaduse kui ka hankekorras kehtestatud nõuete vastu.
- 2018. aastal on ostetud asju, tellitud teenuseid ja ehitustöid ilma riigihangete seaduses nõutud menetlust korraldamata kokku vähemalt 4,52 miljoni euro eest.¹ Selgituseks, et 2018. aastal oli auditeeritud asutuste korraldatud 769 riigihanke lepingute maksumus riigihangete registrit saadud andmete kohaselt ca 145,5 miljonit eurot.
- Kõige sagedamini on menetluseta ostetud soojusenergiat ja toiduaineid. Soojusenergia hangete puhul on Riigikontrolli arvamusel, et hankemenetluse korraldamine ei aita sisuliselt kaasa konkurentsi parandamisele ega majanduslikult parima pakkumise leidmisele, sest piirhind on kaugkütteseaduse alusel kooskõlastatud. Riigikontrolli hinnangul saaks Rahandusministeerium suhtluses Euroopa Komisjoniga pöörata tähelepanu praktilisele vajadusele algatada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi muutmise, et vähendada halduskoormust.
- Asutuste kehtestatud hankekorrad on üldiselt uuendatud, vastavad riigihangete seadusele ning sisaldavad olulisi sisekontrolli-komponente, kuid hanketegevuse paremaks korraldamiseks peaks hankekorras põhjalikumalt kirjeldama neid protsesse, mis seaduse kohaselt tuleks asutuses endal reguleerida (nt alla piirmäära hangete läbiviimise nõuded).
- Riigihangete registris kajastuvad andmed võivad sisaldada vigu, kuna auditi käigus tuvastati, et hankelepingu sõlmimise teateid on esitatud hilinemisega, lepingute summad ja lõpptähtajad ei ole mõnel juhul

¹ Summa sisaldab väljakuulutamisetähtaegade tähtsustamisega hankemenetluse teel ostetavat soojusenergiat, vt punktid 68–73.

õigesti sisestatud, lepingu muudatused on jäetud märkimata jne. Vigu on tekkinud ka tehnilistel põhjustel vanast registrist andmete ületoomisel.

Riigikontrolli hinnangul on riigiasutused jätnud riigihankeid korraldamata või teinud vigu riigihanke menetluste läbiviimisel eelkõige kompetentsuse puudusest, teadmatusest ja vähesest oskusest riigihangete seaduse tõlgendamisel. Asutused, kes korraldavad harva riigihankeid, teevad igapäevaste hankijatega võrreldes rohkem vigu, kuna ei orienteeru riigihangete seaduses. Samuti ei osata kasutada riigihangete registrit ja valida õigesti seal pakutavaid eelvalikuid. Asutused jätsid seaduses nõutud riigihanke menetlused korraldamata ka teadlikult põhjusel, et asutuste hinnangul on ebamõistlik korraldada menetlus asja ostmiseks või teenuse tellimiseks, mille hind on õigusakti alusel kooskõlastatud või kehtestatud (nt kaugkütte puhul).

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli saatis haridus- ja teadusministrile, kaitseministrile, kultuuriministrile, maaeluministrile, väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministrile, majandus- ja taristuministrile ning siseministrile märgukirja, kus on tehtud kokkuvõtte iga valitsemisala auditi tulemustest ja antud detailsed soovitusel. Olulisemana soovitas Riigikontroll kohustada riigiasutusi täiendama hankekordasid ja tugevdama ministeeriumi järelevalvet riigihangete seaduse täitmise üle valitsemisala asutustes. Peale selle soovitas Riigikontroll hinnata koolitusvajadust, koondada ja analüüsida asutuste ostuvajadusi, korraldada ühishankeid ja kaaluda liitumist keskkete hangetega.

Riigikontrolli soovitab riigihalduse ministril

- jätkata koostööd asutustega riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel, et muuta riigihangete seadus kasutajale lihtsamini mõistetavaks ja otsida võimalusi vähendada halduskoormust;
- jätkata riigihangete registri arendamisel selle kasutajasõbralikumaks muutmist, nii et seal esitatavast infost oleks kasutajal võimalik lihtsalt ja üheselt aru saada. Seejuures tuleks hinnata jätkuvalt kasutajate koolitusvajadust ja teha suunatud õppepäevi enam levinud vigade ärahoidmiseks. Vaja oleks ka täiendada kontrolli riigihangete registri täitmise üle, näiteks lisades programmi rohkem automaatseid kontrollkohti, mis võimaldavad hinnata sisestatud andmete terviklikkust ja õigsust;
- tõhustada Rahandusministeeriumi järelevalvet riigiasutuste hanketegevuse üle ja arvestada riskihinnangute koostamisel aruandes väljatoodud vigu. Samuti tuleks jätkata valitsemisaladele nõustamisteenuste pakkumist, et muu hulgas tagada keerulisemate ja enim probleeme valmistavate hangete korrektne läbiviimine.

Auditeeritud ministeeriumid nõustusid üldiselt märgukirjas edastatud Riigikontrolli tähelepanekute ja soovitustega. Rahandusministeerium on lubanud jätkata koostöös asutustega riigihangete seaduse muudatuste väljatöötamist, riigihangete registri edasiarendamist ja asutuste nõustamist. Samuti kaalub Rahandusministeerium võimalust lisada järelevalveplaani senisest enam valitsemisalade asutusi.

Rahandusministri vastus: Kindlasti jätkub hea koostöö

Rahandusministeeriumi ja hankijate ning ettevõtjate vahel ka edaspidi. Vaatamata sellele, et riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse koostamisele eelnevalt juba kohtuti paljude hankijate ja pakkujatega ning kõikidel huvitatud osapooltel oli võimalus väljatöötamise kavatsuse kohta oma arvamusi esitada, on ideed riigihangete seaduse lihtsustamiseks jätkuvalt teretulnud. Enne eelnõu teksti valmimist on plaanis huvigruppidega kohtuda, et arutada veel selliseid lahtisi teemasid, mille osas vastukajast väljatöötamise kavatsusele ühtset seisukohta kujundada ei olnud võimalik. Kohtutakse ka teistele akuutsetele küsimustele parimate lahenduste leidmiseks. Samuti saab kõigil olema võimalik arvamust avaldada ka juba valmis eelnõu teksti kohta.

Riigihangete register (edaspidi register) abistab hankijaid ja pakkujaid eeltäidetud andmevormide, abistava lisainfo ja automaatkontrollidega. Veidi enam kui aasta aega kasutusel olnud registri uue versiooni arendamine on toimunud koostöös lõppkasutajatega. Oleme kohtunud nii hankijate kui ka pakkujatega ja kogunud tagasisidet nii analüüsi, testimise kui ka kasutamise faasis. Vastavalt rahalistele võimalustele teostame saadud kasutajamugavuse kohta tehtud ettepanekuid nende prioriteetsuse ja mõju järjekorras. Andmete migreerimise käigus tekkinud vead on likvideeritud või lahendatakse neid juhtumipõhiselt. Kontrollijatele, järelevalvele ning hankijatele on arendamisel hankijapõhised aruanded, mis aitavad ülevaatlikumalt tuvastada lepingu andmete ebakõlasid või andmete esitamisega hilinejaid. Rahandusministeerium on 2018.–2019. aastal läbi viinud mitmeid uut registrit tutvustavaid infopäevi ning praktilisi kasutajakoolitusi. Ühe teemana infopäevadel kajastati ka levinumaid eksimusi. Koolitused jätkuvad järgnevatel aastatel.

Rahandusministeerium teostab järelevalvet riigiasutuste korraldatavate riigihangete üle ka edaspidi, kaalub võimalust lisada järelevalveplaanis enam valitsemisalade asutusi ning võtab plaanilise järelevalvemenetluse valimi koostamisel arvesse varasemate kontrollide tulemusi, kohandades igal aastal valimi koostamise aluseks olevaid riskikriteeriume.

Riigihankealase nõustamispäringu esitamise võimalus on eranditult tagatud kõikidele isikutele, kuivõrd Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond vastab nii hankijate, pakkujate kui ka huvitatud isikute küsimustele. Oma küsimuse saab saata Rahandusministeeriumi veebilehe päringuvormi kaudu, e-kirjaga või ka helistada nõustamistelefonile, mille tööaeg on avaldatud Rahandusministeeriumi veebilehel.

Vaatamata asjaolule, et nõustamispäringute näol on tegemist selgitus- taotlustega, on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna eesmärk vastata päringutele hiljemalt seitsme tööpäeva jooksul, toetamaks riigihangete võimalikult sujuvat ja tõrgeteta läbiviimist. 2018. aastal said e-kirja teel saadetud küsimustest valdav enamus ehk 97,6% päringutest vastuse seitsme tööpäeva jooksul. Pikem vastamisaeg oli reeglina tingitud küsija poolt päringu täpsustamisest või uute küsimuste lisamisest. E-kirja teel esitati 2018. aastal 1387 päringut, telefoni teel pöörduiti nõu saamiseks 1317 korral, aasta kokkuvõttes pöörduiti niisiis nõu saamiseks 2704 korda.

Sagedamini esitatud küsimused koos vastustega kajastuvad Rahandusministeeriumi veebilehel riigihangete alalehel korduma

kippuvate küsimuste rubriigis. Samuti uuendab Rahandusministeerium perioodiliselt riigihangete alaste kohtulahendite kokkuvõtet ning riigihangete alalehel on kättesaadavad erinevad materjalid, mis aitavad riigihankeid parimal moel korraldada.

Sisukord

Uue riigihangete seaduse järgimisel ja uue riigihangete registri kasutamisel esineb probleeme	7
Hanketegevust kontrollivad Rahandusministeerium ja asutuste siseaudiitorid	9
Asutuste sisemised korrad on üldjuhul kooskõlas uue riigihangete seadusega ja sisaldavad olulisi sisekontrollimeetmeid	11
Riigiasutused on otnud asju ning tellinud teenuseid ja ehitustöid, korraldamata riigihanke menetlust	14
Enim probleeme on soojusenergia ja toiduainete hankimisel	15
Menetlused on jäetud korraldamata eri põhjustel	15
Seaduses nõutud väljakuulutamisetähtaegade järgimistega hankemenetluse korraldamine ei pruugi alati olla otstarbekas	17
Hanketegevuse korraldust saab parandada	18
Hankekordade ja hankeplaanide avalikustamine vajab parandamist	18
Hankeplaanides olev info ei ole täielik	19
Riigihanke menetlustel tehtavad vead on jäänud olulises osas samaks	19
Lepingute täitmise jälgimine vajab paremat korraldust	23
Riigikontrolli soovitusel ja Rahandusministeeriumi vastused	25
Auditi iseloomustus	27
Riigikontrolli varasemaid auditeid hangete valdkonnas	29
Lisa A. Auditeeritud asutuste valitsemisalade kaupa	30
Lisa B. Korraldamata riigihanke menetlused	33
Lisa C. Hinnang sisekontrollisüsteemi ülesehitusele	35

Uue riigihangete seaduse järgimisel ja uue riigihangete registri kasutamisel esineb probleeme

Riigihangete seaduse muudatused olid muu hulgas mõeldud hanketegevuse lihtsustamiseks, kuid enamik riigiasutusi tajub seda vastupidi

Hankepass – dokumendivorm, kus ettevõtja kinnitab, et kvalifitseerimistingimused on täidetud ja vastavad tõendid esitab hiljem vaid edukaks tunnistatud pakkuja.

Pöördmenetlus – menetlus, mis algab pakumuste sisulisest läbivaatamisest ning kus kvalifitseerimistingimustele vastamist ja kõrvaldamise aluseid kontrollitakse üksnes eduka pakkuja suhtes.

1. Alates 1. septembrist 2017 hakkas kehtima uus riigihangete seadus. Rahandusministeeriumi eesmärk uue riigihangete seaduse väljatöötamisel oli viia Eesti seadus kooskõlla Euroopa Liidu direktiividega ja reguleerida alla rahvusvahelise piirmäära riigihankesid Eesti vajaduste kohaselt. Seejuures sooviti arvestada ühest küljest hankijate optimaalset töökoormust ning teisalt ettevõtjate huve, samuti lihtsustada väike ja keskmise suurusega ettevõtjate turulepääsu, järgides ühtlasi riigihangete võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning konkurentsiseaduse soodustamise põhimõtteid. Jõustunud direktiivide eesmärk omakorda oli lihtsustada ja ajakohastada riigihankemenetlust.
2. Seega jõudsid Eesti riigihangete seadusesse sellised muudatused nagu **hankepassi** kasutuselevõtt ja **pöördmenetlus**, suurenesid hangete piirmäärad, kohati lühenesid menetlustähtajad. Täiendavalt lisandus kohustus kontrollida ka teist isikut, kelle vahenditele pakkuja tugineb, ning kohustus hakata arvestama olulusringi kulusid. Seni lihtsustatud korras tellitavad teenused jagati sotsiaal- ja eriteenusteks, kasutusele võeti innovatsioonipartnerluse menetlusliik jpm.
3. Auditi käigus intervjuusid tehes ilmnes, et mitmed asutused ei taju, et tänu uuendatud seadusele oleks nende hanketegevus hõlpsamaks muutunud. Leiti, et kui asutus pidevalt hankeid ei korralda, siis on seaduses väga raske orienteeruda. Muude tähelepanekutena nimetati ka keerukust kontrollida pakkuja hankest kõrvaldamise aluste puudumist, raamlepingu sõlmimise kohta käiva info vastuolulisust, liiga paljude erandite olemasolu või vastupidi erandite vähesust (nt kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas), hanke mahu prognoosimise keerukust ja ebaselgust, kuidas toimida, kui hanke maht kasvab jm.
4. Asutused tõid ka välja, et isegi kui tehakse pidevalt hankeid, tekivad ikkagi probleemid keeruliste ja mahukate hangete ettevalmistamisega, kus on palju asjaolusid vaja arvesse võtta ja raske mahtusid prognoosida. Samuti ilmnevad probleemid, kui tegu on rahvusvahelise hankega, kus pakkuja on välisettevõtte, kes soovib toimetada oma asukohariigi reeglite kohaselt. Auditeeritute sõnul on sel juhul raske seadust järgida.
5. Neid probleeme aitab vähemalt osaliselt nüüd lahendada 2019. aasta oktoobris ilmunud riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne.² Tegu on mahuka kogumikuga, mis sisaldab hulgaliselt praktilisi näiteid.
6. Samal ajal on Rahandusministeerium asunud koondama asutuste ettepanekuid selle kohta, mida võiks riigihangete seaduses muuta, ning kõik esitatud ettepanekud on nähtavad ministeeriumi kodulehel.³ Seaduse muutmise eelnõu peaks esialgse prognoosi kohaselt Riigikogusse lugemisele jõudma 2020. aasta I kvartalis.

² Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad Mari Ann Simovart ja Mart Parind. Tallinn, kirjastus Juura, 2019.

³ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/oigusaktid/valjatootamiskavatsus>.

Riigihangete registrit tuleks jätkuvalt edasi arendada ja muuta see kasutajasõbralikumaks

7. Alates 22.10.2018 võttis Rahandusministeerium kasutusele uuendatud riigihangete registri. Riigikontroll küsis registri kohta nii auditeeritute tähelepanekuid kui tegi neid ka ise audititoimingute käigus.

8. Peamiselt oldi mures, et kui töötaja ei kasuta registrit pidevalt, siis on selle kasutamine keeruline (palju lahtreid täita, ebaselge, mida ja kuhu kirjutada), ja kui midagi läheb valesti, siis on raske aru saada, kus ja mis täpselt valesti läks. Kes aga registrit pidevalt kasutasid, hindasid selle paindlikke võimalusi ja mugavat kasutust.

9. Auditeeritud töid näiteks välja, et

- pakkumuste avamine on võrreldes vana registriga muutunud uues registris keerulisemaks;
- kuigi seadus lubab hankijal pakkumustes arvutusvigu parandada, register seda ei võimalda;
- kui on vaja juba tehtud otsust muuta, siis uue otsuse koostamisel jääb otsusest välja nende pakkujate info, kelle osas muutust teha ei olnud vaja. Selleks, et uues otsuses oleks sees kõik pakkujad, tuleb ka nende osas midagi muuta (nt tühik lisada);
- mõnel juhul ei ole võimalik vajaduse korral uut otsust koostadagi (nt eduka pakkuja automaatne kontroll);
- register ei võimalda raamlepingu tähtaega muuta;
- andmete kopeerimine eelnevast hankest uude hankesse ei ole mugav, sest kaasa tuleb kogu eelneva hanke info, ka see, mida ei soovita;
- asutuse hangetest ülevaate saamine oli vanas registris kergem.

10. Hangetest ülevaate saamine on uues registris võrreldes varasemaga mõnevõrra muutunud. Lisandunud on mitmeid otsingukriteeriume (nt lepingu andmed, vaidlustuse andmed, kas hanke käigus on arvestatud keskkonnahoiu, innovaatilisi või sotsiaalseid aspekte). Samas on jällegi kadunud funktsioone, mis varem olid võimalikud. Näiteks ei saa registri kodulehelt allalaaditavasse ülevaatesse kuvada eduka pakkuja nime. Registris avalikus vaates olemasolevatest andmetest ei saa ise täismahus väljavõtet teha, vaid seda tuleb küsida Rahandusministeeriumist ning see muudab protsessi ebamõistlikuks.

11. Riigikontrolli soovitused riigihalduse ministrile:

- arvestada asutuste ettepanekutega Riigikogule 2020. aastal esitatava riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel, et muuta riigihangete seadus hankijatele ja tarnijatele lihtsamini mõistetavamaks ning arendada riigihangete registrit kasutajasõbralikumaks selliselt, et seal esitatavast infost oleks registri kasutajal võimalik üheselt aru saada;
- hinnata kasutajate koolitusvajadust ja teha suunatud õppepäevi (näiteks valitsemisalade kaupa) enam levinud vigade ärahoidmiseks.

Ministri vastus: Rahandusministeerium püüab riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamisel antavate arvamustega võimalikult suurel määral arvestada. Kuivõrd riigihangete seadusega võetakse üle Euroopa Liidu õigust, on teatud juhtudel võimalik seaduse lihtsustamise kohta esitatavaid ettepanekuid arvestada üksnes nende riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus jääb allapoole riigihanke direktiivides sätestatud rahvusvahelisi piirmäärasid. Samuti tuleb silmas pidada, et lisaks hankijate ettepanekutele arvestatakse muudatuste tegemisel ka ettevõtjate huvisid.

Riigihangete registri arendusprojekt jätkub, näiteks 2020. aasta jooksul valmivad hankijapõhised aruanded, statistikamoodul, masintöödeldavad avaandmed ja turu-uuringute läbiviimise võimalus.

Rahandusministeeriumi kommentaarid auditeeritute tähelepanekute kohta p-s 9:

- Pakkumuste avamise kohta saadab hankijale meeldetuletuse esitamise/avamise tähtpäeva saabumisest. E-hankes ei ole enam vaja avamise protokoll koostada ega edastada, kuna register avaldab esitanud pakkujate nimed, registrikoodid ja hinnatavad väärtused hankes osalistele ise.
- Arvutusvigu ei lase register hankijal pakkuja pakkumuses parandada andmete terviklikkuse tagamiseks. Hankijal on võimalik saata pakkumus kohandamiseks pakkujale endale.
- Register pakub võimalust koostada registri vahendusel otsuse dokumente. Otsuse dokumente saab koostada ka väljaspool registrit. Raamlepingu tähtaega on võimalik muuta lepingu parandamise tegevuse abil.
- Register pakub võimalust kopeerida andmeid teostatud hankest. Kopeerimise alustamisel küsitakse hankijalt, milliseid andmeid soovib ta kopeerida. Kopeeritud hanke andmed tuleb alati üle kontrollida.

Auditeeritute väljatoodud tähelepanekud registri kohta näitavad koolituste ja täiendavate selgituste vajadust. Rahandusministeerium on 2018.–2019. aastal läbi viinud mitmeid uut registrit tutvustavaid infopäevi ning praktilisi kasutajakoolitusi. Ühe teemana infopäevadel kajastati ka levinumaid eksimusi. Koolituste ja abiinfode täiendamisega jätkab Rahandusministeerium ka järgmistel aastatel.

Hanketegevust kontrollivad Rahandusministeerium ja asutuste siseaudiitorid

Rahandusministeeriumi järelevalvetegevus

12. Riigihangete seaduse alusel teeb Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond avalike huvide kaitseks riigihangete üle riiklikku ja haldusjärelevalvet. Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt peavad nad esitama aruandeid Euroopa Komisjonile ja selleks on vaja ülevaadet iga hankijate grupi kohta. Seega kuuluvad kontrollitavate objektide ringi lisaks riigiasutustele ka kohalikud omavalitsused, riigi äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud jt.

13. Järelevalvemenetlusi viiakse läbi nii valimipõhiselt (riskianalüüsi alusel ja juhupõhiselt) kui ka juhtumipõhiselt (välise taotluse alusel, järelevalveteate põhjal või mõnel muul ajendil).

14. Kuna kontrollitavate ring on äärmiselt lai, satub riigiasutusi valimisse vähe. 2018. aastal viis Rahandusministeeriumi läbi 21 valimipõhist järelevalvemenetlust, neist vaid 5 riigiasutustes (Riigi Infosüsteemi Amet, Eesti Töötukassa, Maanteeamet, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Haapsalu Kutsehariduskeskus). 2017. aastal korraldati 20 järelevalvemenetlust, neist kaks riigiasutustes (Räpina Aianduskool, Riigimetsa Majandamise Keskus).

15. Riigihangete seaduse kohaselt on Rahandusministeeriumi kontrolli põhikese riigihanke menetluste korraldamise kohustuse kontrollimisel ehk riigihangete seaduse nõuete järgimisel. Järelevalvemenetluse käigus ei hinnata hankija tegevuse otstarbekust ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkust. Valimipõhises järelevalvemenetluses kontrollitakse ka hankeplaani ja hankekorra olemasolu ning vastavust riigihangete seadusele. Tulenevalt Riigikontrolli 08.01.2019. aasta aruandes⁴ esitatud soovitustest küsitakse alates 2018. aastast järelevalvemenetluses vajaduse korral hankijalt pisteliselt ehitushangete koosolekute protokolle, ehituspäevikuid ja tehtud tööde akte.

16. Lisaks üksikasutuste kontrolliaktidele koostab Rahandusministeerium oma järelevalve pinnalt ka kokkuvõtted riigihangetel ilmnenu olulisemate vigade kohta. Põhilised vead, mida ministeerium on viimastel aastatel tuvastanud, on riigihanke menetluse korraldamata jätmine, riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine, hankega seotud info mittetähtaegne esitamine registrile, selgitustega hanke alusdokumentide muutmine.

17. Asutuste sisekontrollisüsteemidele ja hanketegevuse tulemuslikkusele on hinnanguid andnud ka siseaudiitorid. Valitsemisalade kaupa on tähelepanu valdkonnale olnud erineva ulatusega.

- Siseministeeriumi siseauditi osakond auditeeris 2016.–2017. aastal läbiviidud hangete põhjal hangete maksumuse kavandamist.
- Kaitseministeeriumi valitsemisalas hindasid siseaudiitorid 2018. aastal Kaitseväge tegevust hankeprotsessi läbiviimisel ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse loomisele seatud eesmärkide täitmist.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi siseaudiitorid ei ole viimasel ajal hanketegevust auditeerinud, kuid riigivara osakond on viinud läbi hankeplaanide ja hankekordade pistelist kontrolli koolides.
- Maaeluministeeriumi valitsemisalas auditeeriti viimati 2017. aastal kaht Euroopa Merendus- ja Kalandusfondiga seotud hanget.

⁴ Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ei ole siseaudiitorid hanketegevusega seotud auditeid 2018. aastal teinud.

Riigikontrolli varasemad tähelepanekud

Teadmiseks, et

2019. aasta jaanuaris avaldas Riigikontroll auditi „Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve“, kus tõi muu hulgas puudusena välja, et ehitised ei saa valmis nõutud tähtajaks ja riigihanke tulemusel kujunenud maksumuse eest. Aga ka seda, et hankijad vaatavad mõningatel juhtudel ehitusprotsessis riigihangete üldpõhimõtete ja riigihangete seaduse eesmärkide täitmisele läbi sõrmede.

18. Riigikontroll auditeeris riigihangete teostamist riigiasutustes ulatuslikult viimati auditi „Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ ning vastavate ministeeriumite auditite käigus. Auditis tuvastati, et 2016. aastal tehti ostusid kokku vähemalt 4,2 miljoni euro eest ilma riigihanketa. Hankemenetlus jäi korraldamata 26 juhul ja lihthankemenetlus 73 juhul.

19. Lisaks korraldamata hangetele tuvastati ka muid eksimusi, näiteks ei peetud hankelepingute mahtudest kinni, ei kontrollitud pakkuja maksuvõlga, hilineti riigihanke aruannete ning nende lisade registrile esitamisega, mitmed asutused ei avalikustanud hankelepinguid asutuse dokumendiregistris. Kontrollitoimingute käigus on tuvastatud ka mõned korruptsioonile viitavad juhtumid.

20. Arvestades tehtud tähelepanekute paljusust varasematel aastatel, Rahandusministeeriumi järelevalve käigus kontrollitavate riigiasutuste vähest hulka ning siseaudiitorite tagasihoidlikku tegevust, korraldas Riigikontroll auditi eesmärgiga saada laiem ülevaade riigiasutuste hanketegevusest.

Asutuste sisemised korrad on üldjuhul kooskõlas uue riigihangete seadusega ja sisaldavad olulisi sisekontrollimeetmeid

Teadmiseks, et

avaliku sektori hankija peab kehtestama organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade, teenuste ja ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada hankekorra ja hankeplaani ministeeriumi valitsemisala hankijate eest.

21. Riigikontroll kontrollis kuue ministeeriumi valitsemisala asutuste hankekordade olemasolu ning nendes asutustes, kus testiti detailselt korraldatud riigihanke menetlusi, kontrollis ka kordade vastavust riigihangete seadusele ning analüüsis nende piisavust. Eesmärk oli veenduda, et hankekorrad on viidud kooskõlla uue riigihangete seadusega ja sisaldavad olulisi ennetavaid, avastavaid ja parandavaid kontrollimeetmeid, mis hoiaksid ära vead riigihangete läbiviimisel.

22. Hankekorra üldnõuded sätestab riigihangete seaduse § 9 lõige 4, mille kohaselt tuleb kehtestada hankekord, kus peab muu hulgas käsitlema riigihangete planeerimist, sh hankeplaani koostamist, riigihanke eest vastutava isiku määramist, meetmeid huvide konflikti ennetamiseks, vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete ning alla piirmäära hangete teostamist.

23. Lisaks seaduses nõutud punktidele, mida hankekorras tuleb käsitleda, on seaduses sätestatud ka need protsessid, mida asutus peab ise reguleerima. Riigikontrolli arvates peaks asutused hanketegevuse paremaks korraldamiseks oma hankekordades senisest põhjalikumalt käsitlema järgimisi protsesse:

- hangete kavandamine (sh hankeplaani muutmine);
- hangete korraldamine (sh hanke menetlusprotsessis osalejate ring ja nende ülesanded);
- hangete korralduslikud üldnõuded (sh nõuded hankekomisjonile);

- alla piirmäära hangete läbiviimise nõuded (sh mitme pakkujaga läbirääkimiste pidamine, põhjendus pakkujate vähesuse korral, nõue jälgida lepingute muutmisel, et ei ületaks hanke piirmäära);
- hankelepingute täitmine (sh hankelepingute sõlmimise kohustus, lepingute täitmise jälgimise kohustus, tegevused lepingu muutmise vajaduse korral).

24. Vaid üksikute asutuste hankekorrad ei olnud pärast riigihangete seaduse muutmist ajakohastatud (nt Jõgevamaa Gümnaasium, Pärnu Koidula Gümnaasium, Kehtna Majandus- ja Tehnoloogiakool, Eesti Arhitektuurimuuseum, Tartu Tamme Gümnaasiumi).

25. Riigikontrolli hinnangul on analüüsitud hankekorrad olulises osas head, vaatamata sellele et mitmetes riigihangete kordades esineb siiski reguleerimata valdkondi või puudusi, mis võivad põhjustada eksimusi riigihangete korraldamisel.

Hankekommisjoni ülesanded ja otsustusvõimelisus

26. Hankekommisjoni liikmete ülesanded vajavad mõnedes hankekordades põhjalikumalt kirjeldamist. Komisjoni ülesannete hulka kuuluvad näiteks laekunud pakkumuste avamine, pakkumuste hindamine, pakkujate kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste kontroll ning seisukoha andmine riigihankega seotud küsimustes jm. Kohati oli reguleerimata see, millal on komisjon otsustusvõimeline.

27. Komisjoni töökorraldus on tarvis asutusesiseselt kokku leppida ja fikseerida selleks, et hankemenetluses vajalikud toimingud oleksid volitatud isikutel õigel ajal tehtud. Ülesannete kirjeldamine hankekorras tagab sujuva hankimise ka siis, kui asutuse isikukoosseis muutub ja komisjoni liikmed vahetuvad.

Hankemenetluse otsuste põhjendamine

28. Riigihangete seadus näeb ette, et riigihanke menetluses tehtavad otsused peavad olema sisuliselt põhjendatud. Auditi käigus ilmnis, et komisjonid oma otsustes eraldi põhjendusi välja ei too ja menetluses kasutatakse riigihangete registris automaatselt loodavaid otsuste põhjasi.

29. Näiteks palusid pakkujad ühes Eesti Rahva Muuseumi korraldatud hankes järele saata põhjendused selle kohta, millistel kaalutlustel oli komisjon pakkumuste hindamisel punkte jaganud, kuna registris olevad otsused kajastasid vaid pakkumisele antud punktide summat. Et sellist olukorda vältida, peaks komisjoni hindamise põhjendused sisestama riigihangete registris genereeritud otsuste juurde kommentaaridena.

30. Põhjenduste lisamist ei ole nõutud asutuste hankekordades ka alla lihthankemenetluse piirmäära tehtavate ostude puhul, kus hinnapäringule ei tule vastust või pakkumuse esitab vähem kui kolm pakkuja. Riigikontrolli arvates on oluline hankekorras määrata kindlaks alla lihthankemenetluse piirmäära ostude menetlus, et tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine ka nende ostude puhul, mida riigihangete seadus täpsemalt ei reguleeri.

Huvide konflikt vältimise meetmed

31. Huvide konflikti vältimine on üks riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest ning hankijal on kohustus sätestada hankekorras või muus asutuse töökorraldust reguleerivas dokumendis meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel.

32. Auditis selgus, et peaaegu kõigis hankekordades on nimetatud meetmeid käsitletud, kuid leidis asutusi, kelle hankekorras või muus organisatsioonisiseses töökorraldust reguleerivas dokumendis neid meetmeid ei olnud kehtestatud (nt Eesti Taimekasvatuse Instituut). Üldjuhul oli hankekordades tehtud töötajatele kohustuseks teavitada juhtkonda, kui neil peaks tekkima huvide konflikt, kuid asutused ei ole endale võtnud mingeid kohustusi konfliktsete olukordade ennetamiseks või tuvastamiseks.

33. Osa asutuste hankekordades on sõltumatuse kinnituste esitamine tehtud kohustuslikuks vaid majaväliste ekspertidele, kuid mitte oma töötajatele (nt Kultuuriministeerium, Päästeamet). Asutused ei pea seda töötajate puhul vajalikuks ja hindavad korruptsiooniriski väheseks.

34. Riigikontroll on varasemates auditites tuvastanud, et isikud, kellel esineb huvide konflikti risk, ei pruugi sellest tahtmatult või tahtlikult hankijat teavitada ning sellise teavituskohustuse panemine neile ei maanda reaalselt huvide konflikti tekke riski.

Teadmiseks, et

2018. aasta riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi vastuses on Rahandusministeerium öelnud, et saab jätkuvalt toetada huvide konflikti vältimist riigihangetes hankijate juhendamise, nõustamise aga ka järelevalve abil ning võimaluse korral loob hankijaid abistava, kuid samas väiksemat töökoormust kaasa toova vahendi riigihangete registrisse.

35. Riigikontrolli arvates on oluline, et asutused hindaksid, kas meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks on ikkagi piisavad, ning mõtleksid välja tõhusad meetmed, kuidas asutus saab vältida huvide konflikti, mis võib muu hulgas kahjustada konkurentsi.

36. Riigikontroll on nii 2016. aasta kui ka 2018. aasta riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditis soovitanud muuta sõltumatuse kinnitamise kohustuslikuks, kasutades bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi. Igakordne sõltumatuse kinnitamine võimaldab paremini teadvustada kehtivaid toimingupiiranguid / võimalikku huvide konflikti, aidates tagada, et avaliku raha kasutamine on aus, läbipaistev ja kallutamata.

37. Seetõttu leiab Riigikontroll, et Rahandusministeerium peaks välja pakkuma lahendusi, mis aitaks asutustel vältida konkurentsi kahjustavat huvide konflikti, näiteks luua riigihangete registris selleks automatiseeritud lahendus

Lepingute täitmine ja jälgimine

38. Hankekordades ei ole reguleeritud, kuidas alla lihthanke piirmäära jäävate ostude korral jälgitakse, et lepingute muutmisel ei rikutaks riigihangete seaduses sätestatud korda ja ei võetaks täiendavaid kohustusi, mis kokkuvõttes nõuaks hankemenetluse korraldamist. Selliste nõuete kehtestamisega pannakse vastutavale isikule ülesandeks jälgida lepingute mahtu, mis aitab ära hoida korraldamata hangete esinemise.

39. Auditi käigus tehti mitmeid tähelepanekuid selle kohta, et riigihanked jäid tegemata, sest ei osatud kulusid õigel ajal planeerida. Näiteks hakkasid lepingute mahud täituma ning uue hanke vajadus selgus ootamatult. Seetõttu on kuluarvestuse süsteemi ülesehitus asutuses oluline.

40. Riigikontroll on seisukohal, et asutused peaksid hankekordades pöörama rohkem tähelepanu nendele protsessidele, mida ei ole riigihangete seaduses täpsemalt reguleeritud, et tagada raha säästlik ja läbipaistev kasutamine.

41. Kokkuvõtvalt võib öelda, et hankekordades puudusid eelkõige riske ennetavad sisekontrollimeetmed hankemenetluse korraldamise etapis (nt komisjonide ja vastutavate isikute määramine). Riigikontrolli detailsed soovitused ministritele edastati märgukirjades, kus olid valitsemisala auditi tulemused kokku võetud.

42. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriale:** töötada välja bürokraatiat mittesuurendav lahendus, et aidata vältida konkurentsi kahjustavat huvide konflikti, näiteks luua riigihangete registris selleks automatiseeritud lahendus.

Ministri vastus: Analüüsimise võimalusi, kuidas realiseerida riigihangete registris huvide konflikti vältimiseks täiendav lahendus.

Riigiasutused on ostnud asju ning tellinud teenuseid ja ehitustöid, korraldamata riigihanke menetlust

Korraldamata riigihanke menetlusi tuvastati kõigis valitsemisalades

43. Riigihangete seadusega on seatud eesmärk, et hankija peab oma raha kasutama läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, kohtlema isikuid võrdselt ning kasutama efektiivselt ära konkurentsi. Jättes asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel korraldamata seaduse kohaselt nõutavad riigihanke menetlused (sh lihthankemenetlused, hankemenetlused, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlused), ei ole tagatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimine. Eelkõige ei ole tagatud, et hankija on kasutanud eelarveraha läbipaistvalt ning saanud parima hinna ja kvaliteedi suhtega asja või teenuse, piiramata konkurentsi.

44. Selleks et anda hinnang sisekontrollisüsteemi toimimisele ja riigihangete seaduse nõuete täitmisele, analüüsis Riigikontroll kuue valitsemisala kokku 127 riigiasutuse 2018. aasta majandustehinguid (täpne nimekiri lisas A). Analüüsi käigus selgitati, kas asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel on nõutavad riigihanke menetlused korraldatud riigihangete seaduse kohaselt.

45. Riigikontroll tuvastas, et auditeeritud asutustes oli 2018. aastal ostetud asju, tellitud teenuseid ja ehitustöid ilma riigihanke menetlust korraldamata kokku vähemalt 51 juhul 4,52 miljoni euro ulatuses.⁵ Võrdluseks, et auditeeritud asutuste 2018. aastal korraldatud 769 riigihanke lepingute maksumus oli riigihangete registrist saadud andmete kohaselt ca 145,5 miljonit eurot. Detailsem info selle kohta, mis summade eest on ostetud asju ja tellitud teenuseid või ehitustöid ilma riigihanke menetlust korraldamata, on esitatud lisas B.

Korraldamata riigihanked valitsemisalade kaupa

46. Enim oli eksimusi Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas, mis on seletatav allasutuste suure hulgaga. Korraldamata riigihanke menetlusi tuvastati seal 28 asutuses 30 juhul summas 2,43 miljonit eurot.

47. Teiste valitsemisalade asutustes oli tuvastatud eksimusi vähem:

⁵ Sisaldab väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse teel ostetavat soojusenergiat, vt punktid 68–73.

- Kaitseministeeriumi valitsemisalas oli korraldamata 4 asutuses 8 riigihanke menetlust vähemalt summas 1,23 miljonit eurot;
- Maaeluministeeriumi valitsemisalas oli korraldamata 3 asutuses 4 riigihanke menetlust vähemalt summas 0,27 miljonit eurot;
- Siseministeeriumi valitsemisalas oli korraldamata 2 asutuses 4 riigihanke menetlust vähemalt summas 0,26 miljonit eurot;
- Kultuuriministeeriumi valitsemisalas oli korraldamata 4 asutuses 4 riigihanke menetlust vähemalt summas 0,19 miljonit eurot;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oli korraldamata 1 riigihanke menetlus summas 0,14 miljonit eurot.

48. Arvestades valitsemisalades tehtud ostude mahtu ja hulka, on ilma riigihangete seaduses nõutud riigihanke menetlust korraldamata tehtud hankeid pigem vähe.

Enim probleeme on soojusenergia ja toiduainete hankimisel

Teadmiseks, et

Lihthankemenetlus tuleb korraldada, kui asjade ja teenuste hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ületab 30 000 eurot ning ehitustööde hankeleping 60 000 eurot.

Hankemenetlus tuleb välja kuulutada, kui asjade ja teenuste hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ületab 60 000 eurot ning ehitustööde hankeleping 150 000 eurot.

Ideekonkursi ja eriteenuste puhul tuleb menetlus korraldada, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ületab 60 000 eurot

Sotsiaalteenuste puhul tuleb erimenetlus korraldada, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ületab 300 000 eurot. Teenused, millele sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse kord laieneb, on needsamad teenused, mida varem telliti lihtsustatud korras.

49. Lihthankemenetlust korraldamata ostsid riigiasutused mitmesuguseid asju ning tellisid teenuseid ja ehitustöid vähemalt summas 0,97 miljonit eurot. Näiteks osteti oma tegevusvaldkonna spetsiifilisi masinaid ja seadmeid, servereid ja nende hooldust, mööblit, vormiriietust ning telliti hoone remonditöid. Enim lihthankemenetlusi oli aga jäänud korraldamata toiduainete ja soojusenergia soetamisel.

50. Hankemenetlust korraldamata osteti asju ja telliti teenuseid vähemalt 2,48 miljonit euro eest. Näiteks osteti ilma vajalikku hankemenetlust korraldamata ehituse väikevahendeid, kütust, õpikuid ja töövihikuid, muusikariistu, sideteenust, valveteenust ning jäätme kõrvaldus- ja käitlusteenust. Enim riigihanke piirmäära ületavaid hankemenetlusi jäi korraldamata soojusenergia ostmisel.

51. Ilma eriteenuste erimenetlust korraldamata on tellitud toitlustusteenust kokku vähemalt summas 0,27 miljonit eurot. Ilma sotsiaalteenuste erimenetlust korraldamata on tellitud tervishoiuteenuseid kokku vähemalt summas 0,73 miljonit eurot.

52. Kokkuvõtvalt jätsid riigiasutused arvuliselt enim korraldamata väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusi ja lihthankemenetlusi. Ilma riigihangete seaduses nõutud menetlust korraldamata on sagedamini ostetud soojusenergiat ja toiduaineid ning tellitud toitlustusteenust. Muude asjade ostmisel ja teenuste tellimisel korduvaid korraldamata menetlusi ei olnud.

Menetlused on jäetud korraldamata eri põhjustel

53. Paljudel juhtudel hankisid asutused mitmelt erinevalt ettevõttelt sama liiki, sama eesmärgi saavutamiseks või funktsionaalselt koostoituvaid asju, teenuseid või ehitustöid, summeerimata neid ostusid. Sellega on eksitud riigihangete seaduse põhimõtte vastu, mille kohaselt ei või riigihanget jaotada osadeks, et eirata riigihanke teostamiseks kehtestatud

korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad ja teenused (nt Tallinna Polütehnikum, Luua Metsanduskool, Eesti Rahva Muuseum).

54. Sagedamini eirati seda põhimõtet toiduainete ostmisel, kus erinevatele tarnijatele makstud kulud kokku ületasid riigihanke menetluse korraldamise piirmäära. Mõnel juhul toodigi põhjenduseks, et piirmäära jälgiti vaid tarnija või kaubagrupi järgi.

55. Kuigi toidukaupade ostmisega on palju probleeme, leiab Riigikontroll, et seadusandja on juba praegu võimaldanud selleks kasutada lihtsamat menetlust – väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust. Ka on Haridus- ja Teaduministeerium kinnitanud, et on astunud samme, et parima praktika kaudu tulevikus koole toiduainete ja toitlustusteenuse riigihanke korraldamisel abistada.

Planeerimisvead, asutuste reorganiseerimised

56. Hankemenetluste korraldamata jätmise põhjuseks oli sageli ka kehv planeerimine: asutused ei osanud nii suuri kulusid ette näha ega arvestada vajatava asja või teenuse kogust ega eeldatavat maksumust (nt Tallinna Ehituskool, Lahmuse Kool). Mõnel juhul olid planeerimisvead tingitud ka asutuse või tegevuse reorganiseerimise viibimisest (nt Seli Tervisekeskus, Eesti Hoiuraamatukogu).

Hankemenetluse korraldamine arvati ebamõistlikuks

57. Peamine põhjendus, miks jäeti piirmäära ületavate ostude riigihanke menetluse korraldamata, oli see, et asju või teenused pakub ainult üks ettevõtte. Valdavas osas tehti sellised tähelepanekud soojusenergia ostu kohta.

58. Kehtiva riigihangete seaduse kohaselt on juhul, kui tehnilistel, kunstilistel või ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakujaga, hankijal õigus avatud hanke asemel korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust. Soojusenergia hankemenetlusega seonduvat on käsitletud põhjalikumalt punktides 68–73.

Varem sõlmitud tähtajatud lepingud

59. Osal juhtudel on jätkatud hankimist eelmise riigihangete seaduse redaktsiooni sätete alusel või jätkatud ostude tegemist varem sõlmitud tähtajatute lepingute alusel (nt Kaitseministeerium, Kaitsevägi, Kaitseressursside Amet, Veeteede Amet, Tartu Hiie Kool).

60. Nii näiteks ei pidanud Kaitseressursside Amet eelmise riigihangete seaduse redaktsiooni kohaselt hankima postiteenust, kuna 2008. aastal sõlmitud lepingu ajal oli Eesti Postil selleks ainuõigus ja uue seaduse jõustudes jätkati vanaviisi teenuse tellimist, korraldamata eriteenuste erimenetlust.

61. Riigikontrolli arvates tuleb varem sõlmitud tähtajatute lepingute puhul hinnata, kas ostetavate kaupade ja teenuste lepingutingimused on kooskõlas kehtiva riigihangete seadusega ning kas turuolukord on vahepeal muutunud ja sõlmitud lepingud ei edenda enam konkurentsi. Kui vaja, tuleb korraldada uus riigihange.

62. Vältida tuleks liiga pikki lepingu täitmise tähtaegu, kuna see on vastuolus konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõttega. Näiteks võib kehtiva riigihangete seaduse kohaselt raamlepingu sõlmida pikkusega

kuni 4 aastat, v.a juhul, kui pikem tähtaeg on põhjendatud, eeskätt raamlepingu esemest tulenevalt.

Välisriigi pakkujate vähene huvi

63. Ühel juhul tõi asutus (Politsei- ja Piirivalveamet) välja, et riigihangete seaduse nõuete täitmine oli raskendatud seoses teise riigi territooriumil tekkinud ostuvajadusega, mis ületas lihthankemenetluse piirmäära. Asutus püüdis tegutseda parimal võimalikul viisil, selgitades riigihangete seaduse sätteid ja korda välisriigi ettevõtjale. Asutuse sõnul ei ole teise riigi pakkujad tihti aga huvitatud Eesti riigihangete registri kaudu pakkumuse esitamisest, sest lihthankemenetluse puhul on eeldatav maksumus nende jaoks madal.

64. Siseministeerium on esitanud Rahandusministeeriumile riigihangete seaduse muudatusettepaneku, et selliste välisriigis ostetavate asjade või teenuste lihthankemenetluse korral võiks olla võimalus esitada pakkumus mõnes muus keskkonnas.

65. Riigikontrolli arvates ei saanud kirjeldatud juhul riigihangete seadus takistuseks olla, kuna riigihangete registris on küll kohustus avaldada teade lihthankemenetluse alustamise kohta, kuid menetluse läbiviimise (sh kuidas ja kuhu pakkumised esitada) saab reguleerida asutus ise.

66. Riigikontrolli hinnangul on riigiasutused jätnud nõuetekohased riigihanke menetlused korraldamata eelkõige kompetentsuse puudusest, teadmatusel ning vähesest oskusest ja kogemusest riigihangete seaduse tõlgendamises ning seda kinnitasid ka mõned asutused ise. Soojusenergia hankemenetlused jäeti tegemata aga teadlikult, kuna nende korraldamist hinnati ebamõistlikuks.

67. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriile:** jätkata koostööd asutustega riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel, et muuta riigihangete seadus kasutajale lihtsamini mõistetavaks.

Ministri vastus: Rahandusministeeriumi ja hankijate ning ettevõtjate vahel toimub tihe ja konstruktiivne koostöö. Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõule ootame aktiivset vastukaja ning arvestame hankijate ja ettevõtjate esitatavate arvamustega seaduse lihtsustamiseks võimalikult suurel määral.

Seaduses nõutud väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse korraldamine ei pruugi alati olla otstarbekas

Kehtestatud hinnakirja alusel asjade ja teenuste tellimine

68. Arvestades maksumust, on enim riigihangete seaduses nõutud hankemenetlusi jäänud korraldamata põhjusel, et asutuste hinnangul ei ole hankemenetluse korraldamine mõistlik, kui asju ostetakse või teenuseid osutatakse õigusakti alusel kehtestatud või kooskõlastatud hinnakirja alusel.

69. Nii on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste piirhindade alusel tellitud tervishoiuteenuseid vähemalt summas 0,7 miljonit eurot, jättes korraldamata sotsiaalteenuste erimenetluse. Kaugkütteseaduse alusel Konkurentsiameti kooskõlastatud soojuse piirhinna alusel on ostetud soojusenergiat vähemalt summas 1,99 miljonit eurot ilma hankemenetlust korraldamata.

70. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei näe asutused mõtet ja neil puudub põhjendatud vajadus korraldada soojusenergia ostmiseks hankemenetlus. Toodi välja, et hankemenetluse korraldamata jätmisel on eelarveraha kasutatud kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega, säästlikult ja otstarbekalt. Seda põhjusel, et soojusenergiat ei ole võimalik osta mõnelt teiselt piirkonna soojusettevõtjalt (teisi konkureerivaid kaugkütet pakkuvaid ettevõtteid piirkonnas ei ole) ja soojusenergiat ostetakse Konkurentsiameti kooskõlastatud soojuse piirhinna alusel.

71. Kuigi riigihangete seadus näeb ette sellises olukorras, kus hankelepingu saab tehnilistel põhjustel sõlmida ainult ühe pakkujaga, korraldada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus, ei näe asutused ise kooskõlastatud soojuse piirhinnas läbirääkimisruumi.

72. Riigikontrolli hinnangul ei aita kehtestatud piirhinnaga teenuste puhul hankemenetluse korraldamine sisuliselt kaasa konkurentsi parandamisele ega majanduslikult parima pakumise leidmisele. Seega ei riiva menetluse korraldamata jätmine ka riigihangete seaduses toodud üldpõhimõtteid ning võiks kaaluda erandi kehtestamist.

73. Rahandusministeeriumi sõnul ei saa nad seaduse muudatust erandi kehtestamiseks teha, kuna riigihanke direktiivid seda võimalust ette ei näe. Riigikontrolli hinnangul saaks Rahandusministeerium suhtluses Euroopa Komisjoniga pöörata tähelepanu praktilisele vajadusele algatada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi muutmine eesmärgiga vähendada asutuste halduskoormust õigusakti alusel kehtestatud või kooskõlastatud hinnakirja alusel asjade ostmisel ja teenuste tellimisel.

Hanketegevuse korraldust saab parandada

Hankekordade ja hankeplaanide avalikustamine vajab parandamist

74. Riigikontroll võrdles asutuste 2018. aasta hankeplaanide riigihangete registris 2018. aastal läbiviidud hangetega. Hea sisekontrollisüsteemi eelduseks oli, et asutused on kõik ostud aegsasti planeerinud ning hankemenetlused on viidud läbi hankeplaani ja -korra kohaselt, vajaduse korral on hankeplaan uuendatud ning hankekord ja -plaanid on avalikustatud asutuste kodulehtedel.

75. Auditi käigus ilmnas, et hankeplaanid ja hankekorrad ei ole paljude asutuste kodulehel avalikud ega mõnedel juhtudel leitavad ka asutuste avalikust dokumendiregistrist.

76. Riigikontroll on arvamisel, et hankeplaanide ja hankekordade avalikustamine asutuse kodulehel on oluline läbipaistvuse tagamiseks ning efektiivse konkurentsi ärakasutamiseks. Hankekorrad selgitavad, kuidas riigihanke menetlus asutuses toimub, aga ka seda, kas ja kui sageli hankeplaan uuendatakse. Hankeplaanid annavad infot, milliseid hankeid planeeritakse ja võimaldavad huvitatud isikutel aegsalt valmistuda väljakuulutatavaks riigihankeks.

77. Ka on Riigikontrolli arvates oluline, et hankeplaan sisaldab sellist infot, mis võimaldab asutusel planeerida raha kasutust, õige hankemenetluse liigi valikut, hankele kuluvat ressursi. Korralikult läbimõeldud ja vajaduse järgi korrigeeritav hankeplaan on oluline vahend, et vältida korraldamata riigihangete menetlusi või vale

Hankekordade ja -plaanide avalikustamine

Hankeplaanide vormistamine

menetlusliigi valikut, seda enam, et sellelaadiliste eksimustega tähelepanekuid tehti auditi käigus mitmeid.

Hankeplaanides olev info ei ole täielik

Hankeplaan ei uuendata

78. Kuigi enamiku asutuste hankekordades on ette nähtud, et hankeplaan vaadatakse üle ja seal tehakse vajalikud muudatused kas kindla regulaarsusega või vajaduse järgi, tehti tegelikkuses seda harva. Kui asutuse hankekorras on info, et asutuse hankeplaani uuendatakse regulaarselt ja tegelikkuses seda ei tehta, siis nendes sisalduv aegunud info eksitab Riigikontrolli hinnangul võimalikke hankest huvitatud isikuid. Alljärgnevalt on toodud selle kohta mõned näited.

Planeeritud hankemenetlusi ei korraldata

79. Mitmed hankeplaanides planeeritud hanked jäeti tegelikult korraldamata. Näiteks avastati mitmel juhul hanget korraldama hakates, et ostetava teenuse hind jääb alla lihthanke piirmäära ja riigihanke menetlust ei peagi registris korraldama. See viitab, et mõnedel asutustel on raskusi ostu või teenuse eeldatava maksumuse määramisega.

80. Ka korraldatud hangete puhul oli mitmeid juhtumeid, kus eeldatav maksumus erines oluliselt tegelikult sõlmitud lepingu maksumusest (mis oli nii väiksem kui ka suurem), kuna ei osatud prognoosida ostuvajadust.

81. Üsna levinud põhjus hanke ärajätmiseks oli ka raha puudumine eelarves. Keerukamad hanked lükkusid edasi järgmisesse aastasse tehniliste kirjelduse koostamise ja planeeritust mahukama kooskõlastusprotsessi tõttu.

Hankeplaanivälised hankemenetlused

82. Korraldati ka mitmeid hanked, mida hankeplaanid ei sisaldanud. Peamiseks põhjuseks toodi see, et kuna rahastusallikas (projektitoetused, omatulu, riigieelarve lisaelarve) ei olnud aasta alguses kindel, ei planeeritud hankeplaani ka ostu. Plaaniväliste hangete selgituseks toodi ka seda, et eelmise hankelepingu mahud hakkasid ootamatult täis saama või tähtajad lõppema ning ruttu oli vaja korraldada uus hange.

83. Hankeplaanides ei kajastata alati ka kõiki aasta jooksul riigihanke piirmäära ületavad ostusid, mida asutus kavatseb teha. Nimelt kajastab enamik asutusi hankeplaanides vaid neid hanked, mida nad ise korraldavad. Sealt puuduvad kas täielikult või osaliselt ühis- ja kesksete hangete kaudu ostetavad asjad/teenused. Riigikontrolli arvates võiks selle, milliseid hanked hankeplaan kajastab, selguse mõttes määrata ära juba hankekorras.

Riigihanke menetlustel tehtavad vead on jäänud olulises osas samaks

84. Selleks, et testida, kas asutuste kehtestatud sisekontrollisüsteemid toimivad ning hankemenetlused on läbi viidud kehtestatud hankekordade ja hankeplaanide kohaselt ning on riigihangete seadusega kooskõlas, valiti riigihangete registris auditeeritud asutuste registreeritud 769 hanke hulgast välja 30 hankemenetlust. Kokku testiti korraldatud hanked 25 riigiasutuses (ülevaade tabelis 1).

85. Kõigist valitsemisaladest valiti detailsele testimisele välja need hanked, kus Riigikontrolli hinnangul olid suuremad riskid. Näiteks olid sellised suuremahulised, erakorralised ostud, eriliigilised hankemenetlused, vastuoluline info riigihangete registris vms.

Tabel 1. Auditeeritud hankemenetlused Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM), Kaitseministeeriumi (KAM), Kultuuriministeeriumi (KUM), Maaeluministeeriumi (MEM), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) ning Siseministeeriumi (SIM) valitsemisalas

Hankemenetluse liik	Hankeid registris kokku*	Auditeeritud hankemenetlusi						
		HTM	KAM	KUM	MEM	MKM	SIM	KOKKU
Avatud hankemenetlus	314	3		1	1	1		6
Avatud ideekonkurss	1							
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	4						1	1
Kontsessiooni erimenetlus	2							
Lihthange	198	2	1		3		2	8
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	1							
Minikonkurss raamlepingu alusel	116			1				1
Piiratud hankemenetlus	2							
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	37	3				1		4
Võistlev dialoog	4			1				1
Väikehange	1							
Väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlus	89	3		2		2	2	9
KOKKU	769	11	1	5	4	4	5	30

* Auditeeritud asutused vt lisa A.

86. Kuigi asutuste hankekorrad on üldjuhul head ja peaksid ära hoidma eksimusi hanketegevuses, tuvastasid audiitorid hankemenetluste detailsetes kontrollides ja muude toimingute käigus siiski mitmeid vigu.

Menetlusliigi valikud

87. Mitmel juhul tuvastati, et eeldatava maksumuse põhjal korraldati lihthanke menetlus, kuid sõlmitud lepingu maksumust arvestades oleks pidanud korraldama avatud hankemenetluse (nt Põllumajandusuuringute Keskus, Sisekaitseakadeemia). Põhjenduseks toodi, et eeluuringu põhjal eeldati madalamat maksumust või lähtuti eelmisel perioodil kehtinud hindadest. Vaid üksikutel juhtudel jaotati asjade/teenuste ostud osadeks, nii et ühe avatud hanke asemel korraldati mitu lihthanget (Porkuni Kool) või lihthanke asemel tehti väikeostud (Eesti Hoiuraamatukogu).

88. Mõnedel üksikutel juhtudel tuvastasid audiitorid ka töö- ja halduskoormuse ebamõistlikku suurendamist – mõned asutused korraldasid lihthankemenetlused ka siis, kui sõlmitav lepingumaksumus jäi oluliselt alla lihthanke piirmäära (summad alates mõnest tuhandest eurost). Peamiseks põhjenduseks oli vastupidine kahtlus, kas pakkumused tulevad ikka alla piirmäära, või sooviti konkurentsi parimal moel ära kasutada. Kuigi riigihankemenetluse korraldamine sellisel juhul on lubatud, tuleks Riigikontrolli arvates siiski hinnata ressursikasutuse otstarbekust ja tõhusamalt hinnata eelnevalt hanke eeldatavat maksust.

89. Sarnaselt eelneva näitega töö- ja halduskoormuse ebamõistliku suurendamise kohta korraldas üks kutsekool olemasolevale hankele lisaks ühe toiduaine täiendava ostuvajaduse selgumisel avatud hankemenetluse,

mille tulemusena sõlmiti hankeleping maksumusega alla 700 euro. Riigihangete seaduse alusel on lubatud täiendava ostuvajaduse tekkimisel hankelepingut muuta, kui hankelepingu üldist olemust ei muudeta ja muudatuse summaline väärtus kokku ei ületa 10%.

90. Ostude planeerimisel ei osata alati arvestada rahastusega ja sellest tulenevalt valida õiget menetlusliiki. Nii jäi näiteks ühel juhul korraldamata rahvusvaheline hankemenetlus, kui eraldi korraldatud avatud hanked ühe ja sama kauba ostuks ületasid rahvusvahelise piirmäära (Politsei- ja Piirivalveamet). Asutus selgitas, et kuna eelarvest saadi raha nende ostude jaoks eraldi osadena, lähtusid nad ostuotsuse tegemise hetkel ja menetlusliigi valikul parimast teadaolevast infost ning ei saanud kuidagi aasta alguses ette näha lisarahastust aasta lõpus.

91. Juhul kui asutustel ei olnud täpselt teada nende võimalused rahastada hangitavaid kaupu ja teenuseid ning sellest lähtuvalt ei osatud kohe algul valida sobivat menetlusliiki, oleks pidanud nad riigihangete seaduse kohaselt järgneva lisahanke menetlusliigi määramisel lähtuma eelnevalt tehtud hangete summeeritud maksumusest.

Menetluse läbiviimine

Teadmiseks, et

lihthankemenetluse läbiviimisel tuleb lähtuda asutuse hankekorras kehtestatud reeglitest ning riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaost. Riigihangete seaduse teised peatükid ei laiene lihthankemenetlusele automaatselt ja soovi korral tuleb vajalikud sätted eraldi määrata riigihanke alusdokumentides.

92. Menetlusprotsessis tehti mitmeid vigu:

- Kehtestatud hankekordadest ei peetud kinni – ei kinnitatud alusdokumente ega hankega seotud otsuseid, ei küsitud riigihankega seotud isikutelt sõltumatuse kinnitust.
- Komisjoni otsused jäeti üldjuhul põhjendamata, kuigi see on riigihangete seaduses nõutud ja läbipaistvuse tagamise mõttes oluline (näiteks juhul, kui hindamiskriteeriumiks ei ole ainult madalaim hind).
- Riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud vajalikku infot – puudusid hankelepingu tingimused, lihthankemenetluse läbiviimise tingimused.
- Kvalifitseeriti pakkujad, kelle esitatud hankepass ei võimaldanud kvalifitseerimist, kuna hankepassis nõutud kvalifitseerimise aluseks olevad andmed olid esitamata. Need küsiti hiljem juurde.
- Ühel juhul puudus igasugune dokumentatsioon, mis võimaldaks tõendada registrivälise väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimist, kuigi asutus ise kinnitas, et leping oli sõlmitud hankemenetluse tulemusel.

93. Riigikontroll tuvastas, et hanke korraldamisega ei alustata alati õigel ajal. Mitmel juhul jätkati samadelt lepingupartneritelt kaupade tellimist vana lepingu alusel. Näiteks ühel juhul põhjendati, et eelneva riigihanke alusel toiduainete fikseeritud hindadega ostmise jätkamine oli koolile majanduslikult oluliselt kasulik, kui korraldada uus hange. Riigikontroll on seisukohal, et selline teguviis ei ole raha läbipaistev kasutamine.

Lepingu sõlmimine

94. Mitmel juhul on ületatud raamlepingute maksumust (nt Ämmuste Kool, Päästeamet). Selle selgituseks toodi mõnel juhul, et raamleping ei ole siduv kohustus. Näiteks kui raamlepingul on teisi kriteeriume – see on sõlmitud kindlaks perioodiks –, siis määratud eeldatav maksumus ei ole

hankija jaoks absoluutseks piiriks, kuni ei ületata lepinguga korraldatud riigihankemenetluse piirmäära.

95. Riigikontroll on seisukohal, et raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel tuleb siiski lähtuda raamlepingu tingimustest, kuna tingimuste hilisem oluline muutmine ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise ja raha läbipaistva kasutamisega.

96. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas olevate koolide puhul esines lepingute mahu ületamisi enim toiduainete ostmisel ja veoteenuste tellimisel. Põhjuseid oli mitmeid, näiteks õpilaste arvu prognoosimatu suurenemine, menüüde hiline koostamine ja sellest tulenev toiduainete koguste prognoosimise raskus, prognoosimatud üritused jm.

Lepingute avalikustamine

97. Auditi käigus ilmnisid juhud, kus sõlmitud lepingud olid kuulutatud täies ulatuses konfidentsiaalseks ilma seadusest tuleneva aluseta. Mitmetel juhtudel ei olnud neid lihtsalt dokumendihalduses avalikustatud ja nähtavad olid vaid metaandmed.

98. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas olevad koolid selgitasid, et Andmekaitse Inspektsiooni märtsis 2019 tehtud ettekirjutusega on nendel Eesti koolide haldamise infosüsteemis piiratud kõikide failide kuvamine seoses dokumentide avalikustamise sätete kontrollimisega. Nendel koolidel puudub dokumendi failidele avaliku dokumendiregistri kaudu juurdepääs ning dokumente väljastatakse tehtud päringute alusel.

99. Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuste kodulehtedelt puudub täielikult juurdepääs nende ühtsesse avalikku dokumendihalduse registrisse, kuid asutused ei osanud selle põhjust tuua.

100. Riigi raha kasutamise läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks peavad riigiasutused avaliku teabe seaduse kohaselt võimaldama juurdepääsu avalikule teabele. Kui hankelepingule on määratud juurdepääspiirang, tuleb registris märkida juurdepääsupiirangu seadmise alus. Asutused peavad lähtuma eelkõige reeglist, et hankeleping on avalik dokument ning pärast hankemenetluse lõppu on seda üldjuhul ka pakkumus (välja arvatud ärisaladusega seotud info).

Riigihangete registri täitmine

101. Auditi käigus tehti mitmeid tähelepanekuid riigihangete registrisse esitatud andmete kohta. Selgus, et hankega seotud teateid esitatakse hilinemisega, vahel sisestatakse hankelepingu täitmise vale tähtpäev, lepingu muudatused jäetakse märkimata jm.

102. Mitmed lõppenud hanked olid registris märkega „täitmisel“, kuigi lepingud olid tegelikult lõpetatud (nt Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Urvaste Kool, Viljandi Gümnaasium). Valdavalt tulenesid vead sellest, et hankijad ei olnud õigel ajal esitanud registrile lepingu täitmise andmeid ning mõnel juhul tõi see kaasa ka hanke vale staatuse registris või hanke lõppemisel hanke tegelikuks maksumuseks 0 eurot, kuigi tegelikult oli kulusid tehtud. Teadete esitamisega hilineti mõnest kuust pea poolteise aastani (nt Politsei- ja Piirivalveamet, Kuresaare Ametikool, Eesti Ajaloomuuseum).

103. Mitmel juhul selgus, et kuigi registri andmetel oli leping lõpetatud ja hange tehtud, jätkus tegelikult hankimine sama hanke raames. Kui hankeleping sõlmitakse raamlepingu tähtaja lõppemise eel ja hankija

jätab hankelepingu sõlmimise info registris sisestamata ning raamlepingu tähtaja kättejõudmisel hange registris lõpetatakse, siis tekib see olukorra, kus hange on justkui ammu lõppenud, aga tegelikult soetatakse selle alusel kaupu/teenuseid edasi. Selline olukord vähendab hangete läbipaistvust.

104. Eksiti ka lepingu maksumuse sisestamisel. Seda põhjendati näiteks sellega, et lepingute kogumaksumus ei sisaldanud kõigi sõlmitud lepingute maksumust või et andmete sisestamisel järgiti vana registri loogikat, mis uues registris andis vale tulemuse.

105. Esines ka vigu, mida auditeeritud ei osanud põhjendada teisiti, kui et see on tekkinud vanast registrist andmete ületoomisel. Kui sellised vead ilmnevad, siis tuleks neist registrile teada anda ja need parandatakse.

106. Kokkuvõttena saab öelda, et tähelepanekud, mis Riigikontroll tegi valitsemisalade hanketegevuse ja sisekontrollisüsteemide kohta 2016. aastal, on aktuaalsed ka kaks aastat hiljem. Hinnangud sisekontrollisüsteemi ülesehitusele asutustes, kus auditeeriti korraldatud riigihankeid, on toodud lisas B.

107. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile: koostada pikaajaline järelevalveplaan eesmärgiga teha valitsemisalade asutustes senisest enam teatud perioodil jooksul järelevalvet.

Ministri vastus: Rahandusministeerium kaalub võimalust lisada järelevalveplaani enam valitsemisalade asutusi. Samas märgime, et Rahandusministeeriumi ülesanne on teostada järelevalvet kõikide hankijate üle, sõltumata hankija liigist. Seetõttu võib olla riigiasutustes senisest suuremas ulatuses järelevalvemenetluse teostamiseks vajalik vähendada teiste hankijate (kohalikud omavalitsuse üksused ja nende asutused, riigi äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud jt) üle kontrolli. Teatud liiki hankijatele suurema tähelepanu pööramine teiste arvelt eeldab mõjuvat põhjust. Rahandusministeeriumi järelevalvemenetluse tulemuste põhjal esineb riigihangete korraldamisel Riigikontrolli aruandes esitatud tähelepanekutega samalaadseid eksimusi ka teiste hankijate tegevuses, mistõttu on vajalik viimaste üle vähemalt samas ulatuses järelevalvemenetluste läbiviimine. Samuti peame vajalikuks, et siseaudiitorid kontrolliksid senisest enam riigiasutuste hanketegevust.

Lepingute täitmise jälgimine vajab paremat korraldust

108. Kontrollisime auditi käigus, kuidas asutused jälgivad hankelepingute täitmist, mis on eriti oluline pikaajaliste ning ühishangete tulemusel sõlmitud lepingute korral. Saadud selgituste kohasel kasutatakse hankelepingu täitmise jälgimiseks pigem kauba tarnija või teenuse osutaja esitatud aruannet või peetakse eraldi arvestust raamatupidamisest saadud andmete põhjal.

109. Hankelepingute rahalise täitmise paremaks jälgimiseks ja kontrolli lihtsustamiseks täiendati riigi majandusarvestuse tarkvara SAP, mille tulemusel on asutustel alates jaanuarist 2018 kohustus lisada ostudokumentidele riigihanke viitenumber.

Majandusarvestuse tarkvara SAP täiendused

110. Riigikontroll testis, kas finantstarkvarasse lisatud sisekontrolli-süsteemi komponent on tõhus ja toimib. Kontrolli tulemusena täheldati, et riigihangete viitenumbri sisestamine ei ole järjepidev. Viitenumbrit kas ei lisatud üldse, lisati osaliselt vaid mõnede tehingute kajastamisel või kasutati seda juhuslikult, näiteks lisati riigihanke viitenumber juurde nende tarnijate kuludele, kes ei olnud hankega üldse seotud. Kokkuvõtvalt võib öelda, et raamatupidamises olevad andmed ei ole usaldusväärsed ja loodud võimalust hankelepingute täitmise jälgimiseks enamik asutusi pigem ei kasutata.

111. Saadud selgituste kohaselt on viitenumber jäänud lisamata või lisatud vale tarnija juurde inimliku eksituse tõttu, teadmatusest või on tegemist arvetega, mis sisaldavad mitme hanke kulusid ja mille eristamine oleks töömahu mõttes ebamõistlik. Paaril juhul öeldi põhjenduseks, et neid ei ole teavitatud viitenumbri lisamise nõudest. Samas oli positiivse näitena ka asutusi, kellel hoolimata väga suurest hangete mahust olid viitenumbrid lisatud ja seda vaid üksikute eksimustega (nt Riigi Infosüsteemi Amet, Päästeamet).

112. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile: tagada koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi nõuete täitmine, et majandusarvestuse tarkvara SAP sisaldaks hankelepingute täitmise kohta õiget infot.

Ministri vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus teavitab asutusi Riigikontrolli tähelepanekust. Võimaldame edaspidi e-arvete menetlemise infosüsteemis kasutada riigihanke viitenumbri väljal valikut, mis tähendab, et ost ei ole seotud riigihangete registris avaldatud riigihankega. Samas palume asutustel kehtestada nõue riigihanke viitenumbri välja kohustuslikuks täitmiseks. Kui ostutehing ei ole seotud riigihangete registris kajastatud hankega, siis tuleks riigihanke viitenumbri väli siiski täita tunnusega, mis seda selgitab. See võimaldaks asutustel ostuarvete menetlemisel keskenduda viitenumbri märkimise nõudele. Samuti võimaldaks see RTKs üle kontrollida, kas väli on täidetud. Edaspidi kaalume riigihangete registri ja SAPi liidese täiustamist. Kui liidese kaudu luua kõik riigihangete registris olevad lepingud SAPi ostumoodulisse, saaks kehtestada nõude ostuarvete sidumiseks SAPi ostumoodulis olevate lepingutega. Samuti saaks riigihangete täitmise info saata SAPist riigihangete registrisse. See võimaldaks tulevikus senisest korrektsemat hankelepingute sidumist finantsinfoga, kuid see nõuab eelnevalt arendustöid nii riigihangete registris kui ka SAPis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja Rahandusministeeriumi vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Rahandusminister riigihalduse ministri ülesannetes saatis 07.01.2020 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministeeriumi vastused
Riigihangete seaduse muutmise, riigihangete registri arendamine, koolituste korraldamine 11. Riigikontrolli soovitused riigihalduse ministriile: - arvestada asutuste ettepanekutega Riigikogule 2020. aastal esitatava riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel, et muuta riigihangete seadus hankijatele ja tarnijatele lihtsamini mõistetavamaks ning arendada riigihangete registrit kasutajasõbralikumaks selliselt, et seal esitatavast infost oleks registri kasutajal võimalik üheselt aru saada; - hinnata kasutajate koolitusvajadust ja teha suunatud õppepäevi (näiteks valitsemisalade kaupa) enam levinud vigade ärahoidmiseks. p-d 1–11	Ministri vastus: Rahandusministeerium püüab riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamisel antavate arvamustega võimalikult suurel määral arvestada. Kuivõrd riigihangete seadusega võetakse üle Euroopa Liidu õigust, on teatud juhtudel võimalik seaduse lihtsustamise kohta esitatavaid ettepanekuid arvestada üksnes nende riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus jääb allapoole riigihanke direktiivides sätestatud rahvusvahelisi piirmäärasid. Samuti tuleb silmas pidada, et lisaks hankijate ettepanekutele arvestataks muudatuste tegemisel ka ettevõtjate huvisid. Riigihangete registri arendusprojekt jätkub, näiteks 2020. aasta jooksul valmivad hankijapõhised aruanded, statistikamoodul, masintöödeldavad avaandmed ja turu-uuringute läbiviimise võimalus. Rahandusministeeriumi kommentaarid auditeeritute tähelepanekute kohta p-s 9: - Pakkumuste avamise kohta saadab hankijale meeldetuletuse esitamise/avamise tähtpäeva saabumisest. E-hankes ei ole enam vaja avamise protokoll koostada ega edastada, kuna register avaldab esitanud pakkujate nimed, registrikoodid ja hinnatavad väärtused hankes osalistele ise. - Arvutusvigu ei lase register hankijal pakkuja pakkumuses parandada andmete terviklikkuse tagamiseks. Hankijal on võimalik saata pakkumus kohandamiseks pakkujale endale. - Register pakub võimalust koostada registri vahendusel otsuse dokumente. Otsuse dokumente saab koostada ka väljaspool registrit. Raamlepingu tähtaega on võimalik muuta lepingu parandamise tegevuse abil. - Register pakub võimalust kopeerida andmeid teostatud hankest. Kopeerimise alustamisel küsitakse hankijalt, milliseid andmeid soovib ta kopeerida. Kopeeritud hanke andmed tuleb alati üle kontrollida. Auditeeritute väljatoodud tähelepanekud registri kohta näitavad koolituste ja täiendavate selgituste vajadust. Rahandusministeerium on 2018.–2019. aastal läbi viinud mitmeid uut registrit tutvustavaid infopäevi ning praktilisi kasutajakoolitusi. Ühe teemana infopäevadel kajastati ka levinumaid eksimusi. Koolituste ja abiinfode täiendamisega jätkab Rahandusministeerium ka järgmistel aastatel.
Huvide konflikti vältimine 42. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriile: töötada välja bürokraatiat mitteduurendav lahendus, et aidata vältida konkurentsi kahjustavat huvide konflikti, näiteks luua riigihangete registris selleks automatiseeritud lahendus. p-d 31–42	Ministri vastus: Analüüsimise võimalusi, kuidas realiseerida riigihangete registris huvide konflikti vältimiseks täiendav lahendus.
Riigihangete seaduse muutmise 67. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriile: jätkata koostööd asutustega riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel, et muuta riigihangete seadus kasutajale lihtsamini mõistetavaks. p-d 43–67	Ministri vastus: Rahandusministeeriumi ja hankijate ning ettevõtjate vahel toimub tihe ja konstruktiivne koostöö. Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõule ootame aktiivset vastukaja ning arvestame hankijate ja ettevõtjate esitatavate arvamustega seaduse lihtsustamiseks võimalikult suurel määral.

Järelevalve tõustamine 107. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile: koostada pikaajaline järelevalveplaani eesmärgiga teha valitsemisala asutustes senisest enam teatud perioodil jooksul järelevalvet. p-d 74–107	Ministri vastus: Rahandusministeerium kaalub võimalust lisada järelevalveplaani enam valitsemisala asutusi. Samas märgime, et Rahandusministeeriumi ülesanne on teostada järelevalvet kõikide hankijate üle, sõltumata hankija liigist. Seetõttu võib olla riigiasutustes senisest suuremas ulatuses järelevalvemenetluse teostamiseks vajalik vähendada teiste hankijate (kohalikud omavalitsuse üksused ja nende asutused, riigi äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud jt) üle kontrolli. Teatud liiki hankijatele suurema tähelepanu pööramine teiste arvelt eeldab mõjuvat põhjust. Rahandusministeeriumi järelevalvemenetluse tulemuste põhjal esineb riigihangete korraldamisel Riigikontrolli aruandes esitatud tähelepanekutega samalaadseid eksimusi ka teiste hankijate tegevuses, mistõttu on vajalik viimaste üle vähemalt samas ulatuses järelevalvemenetluste läbiviimine. Samuti peame vajalikuks, et siseaudiitorid kontrolliksid senisest enam riigiasutuste hanketegevust.
Hankelepingute täitmise arvestus 112. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile: tagada koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi nõuete täitmine, et majandusarvestuse tarkvara SAP sisaldaks hankelepingute täitmise kohta õiget infot. p-d 108–112	Ministri vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus teavitab asutusi Riigikontrolli tähelepanekust. Võimaldame edaspidi e-arvete menetlemise infosüsteemis kasutada riigihanke viitenumbri väljal valikut, mis tähendab, et ost ei ole seotud riigihangete registris avaldatud riigihankega. Samas palume asutustel kehtestada nõue riigihanke viitenumbri välja kohustuslikuks täitmiseks. Kui ostutehing ei ole seotud riigihangete registris kajastatud hankega, siis tuleks riigihanke viitenumbri väli siiski täita tunnusega, mis seda selgitab. See võimaldaks asutustel ostuarvete menetlemisel keskenduda viitenumbri märkimise nõudele. Samuti võimaldaks see RTKs üle kontrollida, kas väli on täidetud. Edaspidi kaalume riigihangete registri ja SAPi liidese täiustamist. Kui liidese kaudu luua kõik riigihangete registris olevad lepingud SAPi ostumoodulisse, saaks kehtestada nõude ostuarvete sidumiseks SAPi ostumoodulis olevate lepingutega. Samuti saaks riigihangete täitmise info saata SAPist riigihangete registrisse. See võimaldaks tulevikus senisest korrektsemat hankelepingute sidumist finantsinfoga, kuid see nõuab eelnevalt arendustööd nii riigihangete registris kui ka SAPis.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riigiasutused on loonud toimiva sisekontrollisüsteemi ja sooritanud oma majandustehingud, lähtudes riigihangete seadusest.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas asutuste hankekorrad vastavad uuele riigihangete seadusele, loodud on tõhus kontrollisüsteem, ning kas loodud sisekontrollisüsteem toimib?
- Kas valitsemisalad järgivad asjade ostmisel ning teenuste ja ehitustööde tellimisel riigihangete seadust?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditis kasutatud kriteeriumid sisekontrollisüsteemi hindamisel olid järgmised:

- Heal tasemel sisekontrollisüsteem – sisekontrollisüsteemi ülesehituse kontrollimehhanismid hõlmavad olulisemaid riske ja need kontrollid toimivad; võib esineda üksikuid mitteolulisi puudusi.
- Rahuldaval tasemel sisekontrollisüsteem – sisekontrollimehhanismid on mittetäielikud ja nende toimimises esineb mõningaid puudusi ning hankemenetluste korraldamisel ilmneb mõningaid vigu.
- Mitterahuldaval tasemel sisekontrollisüsteem – sisekontrollimehhanismid on juhuslikud ja nende toimimine pole tagatud ning hankemenetluste korraldamisel esineb süsteemseid vigu.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi toiminguid viidi läbi kuues valitsemisalas, kus on varem esinenud enim probleeme. Need olid Kaitseministeerium, Maaeluministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium ja Siseministeerium.

Toimingud hõlmasid ajavahemikul 01.01.–31.12.2018 tehtud tehinguid.

Toimingute ulatus ja piirangud:

- Loodud sisekontrollisüsteemi piisavust hinnati kõikides valitsemisalades kogu valitsemisala hõlmavate hankekordade alusel. Riigihankemenetluste detailse kontrolli käigus hinnati ka asutuste endi hankekordasid.
- Sisekontrollisüsteemi toimimist (korraldatud hankemenetluse vastavust sisemistele kordadele) testiti piiratud ulatuses suunatud valimi alusel. Kõigist valitsemisaladest valiti detailseks testimiseks välja need hanked, kus Riigikontrolli hinnangul olid suuremad riskid, näiteks suuremahulised, erakorralised ostud või eriliigilised hankemenetlused, vastuoluline info riigihangete registris vms.
- Protsess algab hankevajaduse väljaselgitamisest ning lõpeb lepingu täitmisega. Riigikontroll ei andnud hinnanguid hankeprotsessi käigus tehtud valikutele (kas hangitud asjad, tellitud teenused ja ehitustööd olid vajalikud, kas hankedokumentides olid kirjeldused asjakohased jm), vaid hindas ainult tegevusi (kas hankega seotud isikud tegutsesid vastavalt oma ülesannetele, kõik tegevused on dokumenteeritud ja hankemenetlus on läbipaistev, nagu riigihangete seadus ning hankekord nõuab).
- Sisekontrollisüsteemi toimimist (hangete korraldamine) kontrolliti täies ulatuses, hinnates, kas

- riigihanke piirmääraga võrdse või piirmäära ületavate ostude korral on korraldatud nõuetekohane riigihankemenetlus;
- hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud riigihangete seadust;
- erandlike hankemenetluse liikide valik on olnud õiguspärane, s.t põhjendatud.

Auditi lõpetamise aeg: 2019. aasta november.

Auditi meeskond: Ingrid Hindrikson, Roel Burov, Kadri Tenno, Tiia Mugu, Hanna-Marleen Penno, Kristi Kährin, Ivika Vispel, Jane Sõmmmer, Marlen Pärmann, Helen Veski ja Karolin Kirikal.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80024/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid hangete valdkonnas

26.08.2016 – Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus

28.07.2017 – Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

08.01.2019 – Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Auditeeritud asutuste valitsemisalade kaupa

Nr	Auditeeritud asutused	Nr	Auditeeritud asutused
1.	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM	36.	Hiiumaa Gümnaasium
2.	Keeleinspeksioon	37.	Põlva Gümnaasium
3.	Eesti Noorsootöö Keskus	38.	Valga Gümnaasium
4.	Rahvusrhiiv	39.	Viimsi Gümnaasium
5.	Eesti Keele Instituut	40.	Rapla Gümnaasium
6.	Eesti Kirjandusmuuseum	41.	Paide Riigigümnaasium
7.	Narva Vanalinna Riigikool	42.	G. Otsa nim Tallinna Muusikakool
8.	Noarootsi Gümnaasium	43.	H. Elleri nim Tartu Muusikakool
9.	Nõo Reaalgümnaasium	44.	Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus
10.	Tallinna Muusikakeskkool	45.	Kehtna Majandus- ja Tehnoloogiakool
11.	Haapsalu Viigi Kool	46.	Kuressaare Ametikool
12.	Maarjamaa Hariduskolleegium	47.	Luu Metsanduskool
13.	Kammeri Kool	48.	Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool
14.	Porkuni Kool	49.	Pärnumaa Kutsehariduskeskus
15.	Tallinna K Pätsi Vabaõhukool	50.	Rakvere Ametikool
16.	Tartu Emajõe Kool	51.	Räpina Aianduskool
17.	Tartu Hiie Kool	52.	Hiiumaa Ametikool
18.	Raikküla Kool	53.	Tallinna Balletikool
19.	Kallemäe Kool	54.	Tallinna Ehituskool
20.	Kosejõe Kool	55.	Tallinna Tööstushariduskeskus
21.	Ahtme Kool	56.	Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool
22.	Nurme Kool	57.	Tallinna Teeninduskool
23.	Vaeküla Kool	58.	Tallinna Majanduskool
24.	Valga Jaanikese Kool	59.	Tallinna Polütehnikum
25.	Lahmuse Kool	60.	Tartu Kunstikool
26.	Ämmuste Kool	61.	Järvamaa Kutsehariduskeskus
27.	Urvaste Kool	62.	Valgamaa Kutseõppekeskus
28.	Kiigemetsa Kool	63.	Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool
29.	Viljandi Gümnaasium	64.	Viljandi Kutseõppekeskus
30.	Läänemaa Ühisgümnaasium	65.	Võrumaa Kutsehariduskeskus
31.	Jõgevamaa Gümnaasium	66.	Eesti Merekool
32.	Võru Gümnaasium	67.	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool
33.	Jõhvi Gümnaasium	68.	Lääne-Viru Rakenduskõrgkool
34.	Tartu Tamme Gümnaasium	69.	Tartu Tervishoiu Kõrgkool
35.	Pärnu Koidula Gümnaasium	70.	Tallinna Tehnikakõrgkool

71.	Kõrgem Kunstikool Pallas	104.	Põlvamaa Veterinaar keskus
72.	Eesti Lennuakadeemia	105.	Pärnumaa Veterinaar keskus
73.	KAITSEMINISTEERIUM	106.	Raplamaa Veterinaar keskus
74.	Eesti Sõjamuuseum	107.	Saaremaa Veterinaar keskus
75.	Seli Tervisekeskus	108.	Tartumaa Veterinaar keskus
76.	Kaitseressursside Amet	109.	Valgamaa Veterinaar keskus
77.	Kaitsevägi	110.	Viljandimaa Veterinaar keskus
78.	KULTUURIMINISTEERIUM	111.	Võrumaa Veterinaar keskus
79.	Eesti Hoiuraamatukogu	112.	Veterinaar- ja Toidulaboratoorium
80.	Eesti Lastekirjanduse Keskus	113.	Eesti Taimekasvatuse Instituut
81.	Võru Instituut	114.	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
82.	Muinsuskaitseamet	115.	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM
83.	Rahvakultuuri Keskus	116.	Tehnilise Järelevalve Amet
84.	Eesti Ajaloomuuseum	117.	Tarbijakaitseamet
85.	Eesti Rahva Muuseum	118.	Lennuamet
86.	Eesti Arhitektuurimuuseum	119.	Riigi Infosüsteemi Amet
87.	Eesti Teatri- ja Muusikamuuseum	120.	Veeteede Amet
88.	Tartu Kunstimuuseum	121.	Eesti Geoloogiateenistus
89.	Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum	122.	SISEMINISTEERIUM
90.	Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum	123.	Häirekeskus
91.	Rannarootsi Muuseum	124.	Politsei-ja Piirivalveamet
92.	Viljandi Muuseum	125.	Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus
93.	MAAELUMINISTEERIUM	126.	Sisekaitseakadeemia
94.	Põllumajandusamet	127.	Päästeamet
95.	Põllumajandusuuringute Keskus		
96.	Veterinaar- ja Toiduamet		
97.	Harjumaa Veterinaar keskus		
98.	Hiiumaa Veterinaar keskus		
99.	Ida-Virumaa Veterinaar keskus		
100.	Jõgevamaa Veterinaar keskus		
101.	Järvamaa Veterinaar keskus		
102.	Läänemaa Veterinaar keskus		
103.	Lääne-Virumaa Veterinaar keskus		

Nr	Valitsemisala asutused, keda ei auditeeritud	Põhjendus
1.	Kohtla-Järve Gümnaasium	Asutuse reorganiseerimine
2.	Haapsalu Kutsehariduskeskus	Samal ajal tegi Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond järelevalvet
3.	Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	Samal ajal tegi Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond järelevalvet
4.	Välisluureamet	Erandhanked, mis tehakse riigihangete registri väliselt
5.	Maanteeamet	Samal ajal tegi Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond järelevalvet
6.	Kaitsepolitseiamet	Erandhanked, mis tehakse riigihangete registri väliselt

Lisa B. Korraldamata riigihanke menetlused

Valitsemisala	Asutus	Ostetud kaup või teenus	Summa eurodes
Haridus- ja Teadusministeerium	Haridus- ja Teadusministeerium	remonditööd	72 357
	Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus	soojusenergia	234 987
	Jõhvi Gümnaasium	toitlustusteenus	84 807
	Järvamaa Kutsehariduskeskus	soojusenergia	303 641
	Kehtna Kutsehariduskeskus	soojusenergia	47 951
	Kuressaare Ametikool	soojusenergia	68 083
	Lahmuse Kool	toiduained	36 951
	Luu Metsanduskool	toiduained	52 000
	Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool	soojusenergia	56 536
	Pärnu Koidula Gümnaasium	toitlustusteenus	108 437
	Pärnumaa Kutsehariduskeskus	soojusenergia	112 366
	Rahvusrhiiv	arhiiviriulid	32 264
	Rahvusrhiiv	trükiteenused	34 238
	Rakvere Ametikool	soojusenergia	81 852
	Räpina Aianduskool	soojusenergia	69 916
	Tallinna Ehituskool	toiduained	37 277
	Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool	soojusenergia	80 712
	Tallinna Majanduskool	soojusenergia	59 893
	Tallinna Muusikakeskkool	muusikariistad	70 391
	Tallinna Polütehnikum	hooneautomaatika seadmed ja tarvikud	30 376
	Tallinna Polütehnikum	soojusenergia	51 506
	Tallinna Teeninduskool	soojusenergia	70 254
	Tallinna Tehnikakõrgkool	soojusenergia	91 049
	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	soojusenergia	81 135
	Tallinna Tööstushariduskeskus	soojusenergia	129 938
	Tartu Hiie Kool	toitlustusteenus	71 359
	Tartu Tervishoiu Kõrgkool	soojusenergia	55 255
	Viimsi Gümnaasium	õpikud ja töövihikud	48 443
	Viljandi Kutseõppekeskus	soojusenergia	88 625
	Võrumaa Kutsehariduskeskus	soojusenergia	65 758
Kaitseministeerium	Kaitseministeerium ja Kaitsevägi	sideteenused	246 776
	Kaitseressursside Amet	postiteenus	63 407
	Kaitseressursside Amet	tervishoiuteenused	400 000

	Kaitsevägi	väikevahendid	45 000
	Kaitsevägi	keemiatooted	55 000
	Kaitsevägi	spordiinventar	50 000
	Kaitsevägi	tervishoiuteenused	330 000
	Seli Tervisekeskus	toiduained	35 836
Kultuuriministeerium	Eesti Ajaloomuuseum	trükiteenused	31 000
	Eesti Rahva Muuseum	toiduained	51 663
	Hoiuraamatukogu	serverite tugiteenused	33 888
	Tarbekunsti ja Disainimuuseum	soojusenergia	75 000
Maaeluministeerium	Maaeluministeerium	soojusenergia	42 896
	Põllumajandusamet	vormiriided	32 000
	Veterinaar- ja Toiduamet	jäätmekorvaldus- ja -käitlusteenused	75 475
	Veterinaar- ja Toiduamet	seakatku nakatunud loomade kõrvaldamise teenus	116 202
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Veeteede Amet	valveteenus	138 000
Siseministeerium	Politsei- ja Piirivalveamet	kütus	45 277
	Politsei- ja Piirivalveamet	merereostustõrjetehnika	35 420
	Sisekaitseakadeemia	soojusenergia	124 236
	Sisekaitseakadeemia	toiduained	56 398

Lisa C. Hinnang sisekontrollisüsteemi ülesehitusele

Nr	Valitsemisala	Auditeeritud asutus	Hinnang sisekontrollisüsteemi ülesehitusele
1.	Haridus- ja Teadusministeerium	Haridus- ja Teadusministeerium	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinevad mõned puudused. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda. Tuvastatud üks tegemata lihthange)
2.	Haridus- ja Teadusministeerium	Tartu Emajõe Kool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, esinesid mõned puudused. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda. Tegemata riigihanked ei tuvastatud)
3.	Haridus- ja Teadusministeerium	Räpina Aianduskool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tuvastatud üks korraldamata hankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda, esines üksikuid puudusi)
4.	Haridus- ja Teadusministeerium	Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tuvastatud üks korraldamata hankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda, esines üksikuid puudusi)
5.	Haridus- ja Teadusministeerium	Tallinna Ehituskool	Rahuldav (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esines mitmeid puudusi. Tuvastatud üks korraldamata lihthankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel esines puudusi RHSi ja hankekorra järgimisel)
6.	Haridus- ja Teadusministeerium	Kuressaare Ametikool	Rahuldav (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tuvastatud üks korraldamata hankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel esines olulisi puudusi)
7.	Haridus- ja Teadusministeerium	Luua Metsanduskool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti. Tuvastatud üks korraldamata lihthankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda)
8.	Haridus- ja Teadusministeerium	Järvamaa Kutsehariduskeskus	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tuvastatud üks korraldamata hankemenetlus. Kontrollitud kahe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda)
9.	Haridus- ja Teadusministeerium	Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tegemata hankeid ei olnud. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda)
10.	Haridus- ja Teadusministeerium	Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused. Tuvastatud üks korraldamata hankemenetlus. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda)
11.	Kaitseministeerium	Eesti Sõjamuuseum – Kindral Laidoneri muuseum	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, tegemata hankeid ei olnud. Kontrollitud ühe riigihanke menetluse korraldamisel järgiti RHSi ja hankekorda)
12.	Kultuuriministeerium	Eesti Rahva Muuseum	Rahuldav (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata hankeid üks. Kontrollitud kahes hankemenetlustes esines mitmeid eksimusi)
13.	Kultuuriministeerium	Arhitektuurimuuseum	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid üksikud puudused, korraldamata riigihanked ei tuvastatud, kontrollitud ühes hankemenetluses esines üksikuid puudusi)
14.	Kultuuriministeerium	Muinsuskaitseamet	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid üksikud puudused, korraldamata hankeid ei tuvastanud, kontrollitud kahes korraldatud hankemenetlustes mõned eksimused)

15.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Riigi Infosüsteemi Amet	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata riigihankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühes hankemenetluses leitud üks puudus)
16.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ministeerium	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata riigihankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühes hankemenetluses leitud üks puudus)
17.	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Veeteede Amet	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata üks riigihange, kontrollitud ühes hankemenetluses esines üksikuid puudusi)
18.	Maaeluministeerium	Põllumajandusuuringute keskus	Rahuldav (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused, korraldamata riigihankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühes hankemenetluses esines puudusi)
19.	Maaeluministeerium	Veterinaar-ja toidulaboratoorium	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, kuid esinesid mõned puudused, korraldamata riigihankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühes hankemenetluses esines üksikuid puudusi)
20.	Maaeluministeerium	Ministeerium	Hea (hankekorras on puudusi. Korraldamata hankeid ei olnud. Kontrollitud ühe riigihanke menetluses olulisi puudusi ei olnud).
21.	Maaeluministeerium	Eesti Taimekasvatuse Instituut	Rahuldav (hankekorras on puudusi. Korraldamata hankeid ei olnud. Ühe kontrollitud riigihanke menetluses esines puudusi RHSi ja hankekorra järgimisel).
22.	Siseministeerium	Politsei- ja Piirivalveamet	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata hankeid kaks, kontrollitud ühe hankemenetluse läbiviimisel järgiti hankekorda)
23.	Siseministeerium	Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata hankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühe hankemenetluse läbiviimisel järgiti hankekorda)
24.	Siseministeerium	Päästeamet	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata hankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühe hankemenetluse läbiviimisel järgiti hankekorda)
25.	Siseministeerium	Siseministeerium	Hea (hankekord sisaldab olulisi kontrollikohti, korraldamata hankeid ei tuvastatud, kontrollitud ühe hankemenetluse läbiviimisel järgiti hankekorda)