

Kaitseotstarbelised hanked (järelaudit)

*Kas kaitseotstarbeliste hangete läbiviimise
korraldus on võrreldes 2020. aastaga paranenud?*

Aruande täistekstile on kehtestatud
juurdepääsupiirang ASUTUSESISESEKS
KASUTAMISEKS (5 aastat, märke tehtud
06.05.2024, avaliku teabe seadus, § 35 lg 1 p 3 (1)).
Avalikuks kasutamiseks on vaid selle kokkuvõte.

Kaitseotstarbelised hanked (järelaudit)

Kas kaitseotstarbeliste hangete läbiviimise korraldus on võrreldes 2020. aastaga paranenud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus on aastate 2020–2023 hangete läbiviimisel parandanud oma tegevust igast aspektist, alates hanke eeltööst kuni lepingute täitmise jälgimiseni. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge roll hangete korraldamisel on selgemalt jaotunud nii dokumentides kui ka praktikas. Parandamisruumi on eelkõige turu-uuringute dokumenteerimises ja raamlepingu tingimuste järgimises. Hangitud on varustust, mida Kaitseväge vajab ja mis kajastub arengukavades.

Lisaraha kasutamine – 2022. aasta lisaraha puhul tähendab kasutamine riigile rahalise kohustuse võtmist, sh uute hangete läbiviimist ja olemasolevate raamlepingute alt hankelepingute sõlmimist.

2022. aastal esitas Kaitseministeeriumi Vabariigi Valitsusele kaitsevõime parendamiseks plaani kogumahas 816,3 miljonit eurot. Riigikontrolli hinnangul on lisaraha kasutatud kokkulepitu kohaselt ning selleks tehtud uued hanked on üldjuhul korraldatud läbipaistvalt.

Mida Riigikontroll auditeeris?

Riigikontroll avaldas 2020. aastal aruande „Suuremahuliste kaitseotstarbeliste hangete kavandamine ja kulutõhusus“, milles tõi välja mitmeid puudusi ja andis Kaitseministeeriumile, Kaitsevägele ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusele mitmeid soovitusi.

Seekordse järelauditi käigus valis Riigikontroll välja suuremahulised kaitseotstarbelised hanked, mis korraldati pärast Kaitseministeeriumi valitsemisala uue hankekorra kehtima hakkamist 30.04.2020. Riigikontroll hindas, kas 2020. aastal tuvastatud puudused hangete planeerimises, turu-uuringute tegemises, tehnilise kirjelduse koostamises ning olenevalt hanke edenemisest ka hankelepingute täitmises ja kvaliteedikontrollis on parandatud.

Lisaks 2020–2023 tehtud hangetele vaatas Riigikontroll kaht hanget varasemast ajast (automaattulirelvade ja pikamaa tankitõrjesüsteemide hange), kuna 2020. aasta auditi ajal ei olnud nende hangete tulemusel veel varustust tarnitud. Riigikontroll hindas, kas lepingud on täidetud korrektselt ja kätte on saadud varustus, milles kokku lepitati.

Teadmiseks, et

2022. aasta lisaraha puhul eraldati 2022. aastasse planeeritud raha nii Vabariigi Valitsuse reservist kui ka otsustati Riigikogus 2022. aastal vastu võetud lisaeelarvega. Suurem osa lisarahast jäi aga perioodi 2023–2025. 2023. ja 2024. aasta raha eraldati riigieelarvest.

Venemaa tegevus, sh 24. veebruaril 2022 alanud täiemahuline sõda Ukraina vastu, ajendas Kaitseministeeriumit koostama ja esitama Vabariigi Valitsusele plaani kaitsevõime parendamiseks (jaanuaris 339,5 miljonit ja märtsis 476,8 miljonit eurot). Lisaraha kavandati suures osas kaitseotstarbelise varustuse ja taristu hangeteks. Riigikontroll tegi ülevaate sellest, kuidas on lisaraha kasutatud, ning kontrollis, kas lisarahaga seotud hanked on korraldatud läbipaistvalt.

Ülevaade lisaraha kasutamisest

Läbipaistev hankeprotsess (üks riigihangete üldpõhimõtetest) on dokumenteeritud, üheselt arusaadav ning kontrollitav. Nii tagatakse võrdne kohtlemine, konkurents ning raha säästlik ja otstarbekas kasutamine.

Allikas: riigihangete seadus, § 2 lg 1

Aastatel 2020–2023 tehtud hangete korraldus

Olulised tähelepanekud

Auditis leiti, et 2022. aastal kaitsevõime parendamiseks planeeritud lisaraha on kasutatud kokkulepitu kohaselt ehk lisaraha kasutamisel on peetud silmas eesmärki suurendada laskemoonavarusid ja relvastuse tulejõudu. Lisaraha kasutamiseks korraldatud hanked on üldjuhul tehtud **läbipaistvalt**. Lisaraha eest on varustust hangitud juba varem tehtud hangete tulemusel sõlmitud raamlepingute alusel, kuid on tehtud ka uusi hankeid.

Auditi tulemusel selgus, et kolmel juhul on ületatud varem sõlmitud raamlepingu maksimaalset maksumust. Uute hangete puhul tuvastas Riigikontroll probleeme turu-uuringute dokumenteerimises. Varustuse soetamisel lisaraha eest tuvastas Riigikontroll ka mõningaid tarnete hilinemisi.

Audit näitas, et valimis olnud, aastatel 2020–2023 läbi viidud hangete vajadus tulenes üldjuhul sel ajal kehtinud strateegilistest arengudokumentidest – riigikaitse arengukava sõjalise kaitse osast ja Kaitseministeeriumi arengukavast – või olid hanked seotud esmaste õppetundidega, mis saadud Venemaa täiemahulisest sõjast Ukraina vastu¹.

Siiski tuvastas Riigikontroll ühes hankes (snaipripüsside hange), et Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse planeeritud maht pole kuidagi seostatav Kaitseväe tegeliku vajadusega (Kaitseväe koosseisu- ja varustustabelite järgi) ning võimaldab hanke eset (snaipripüsse koos lisavarustusega) soetada kordades suuremas koguses. Suurem osa sõlmitud raamlepingu mahust polegi mõeldud snaipripüssikomplektide soetamiseks, vaid hoopis lisavarustuse soetamiseks ka teistele Kaitseväes kasutusel olevatele snaipri- ja täpsuspüssidele.

Sellisel tegutsedes pole Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus avaldanud selgelt, täpselt ja üheselt mõistetavalt, mida hangitakse ja kui palju. Seega pole lisavarustuse soetamisel tagatud parimal viisil konkurentsi.

Hanke eeltöö on võrreldes 2020. aasta auditiga läinud paremaks, kuid endiselt esineb probleeme turu-uuringutega. Tehniliste kirjelduste koostamisel ja konkurentsi piiravate menetlusliikide valiku põhjendamisel Riigikontroll probleeme ei tuvastanud. Jätkuvalt on aga olukordi, kus turu-uuringute raames kogutud infot ei dokumenteerita või ei talletata kogutud infot piisavas mahus. Auditi valimis olnud 15 hankest kahel polnud vajalikku ja dokumenteeritud turu-uuringut tehtud ning kolme puhul oli põhjust teha etteheiteid nende dokumenteerimise kvaliteedi suhtes. Turu-uuringu dokumentides puudub kohati teave, millal ja milliste allikate põhjal dokument koostatud on, ning mõnel juhul puudusid ka uuringu tulemusel tehtud järeldused.

Ajakohaste turu-uuringute tegemine ja nende korrektne dokumenteerimine on oluline, et kõik hanke korraldamisega seotud isikud oleksid kursis hanke eeltööga ning hankega seotud isikute vahetumise korral oleks tagatud ka olemasoleva teabe järjepidevus. Samuti aitab korrektne

¹ 2022. aastal koostati Kaitseministeeriumi valitsemisalas Venemaa täiemahulisest sõjast Ukraina vastu saadud esmaste õppetundide kohta dokument, mida kasutati auditis lisaraha kasutamise hindamisel.

MS DAX (Microsoft Dynamics AX) – Kaitseministeeriumi valitsemisalas kasutusel olev ühtne ressursihalduse tarkvara.

Lahinguvalmidus on Kaitseväge võime täita talle pandud ülesandeid. Selle näitajad on varustuse, inimeste ja varude olemasolu, läbitud väljaõppe tase ja reageerimiskiirus.

Materiaalne lahinguvalmidus hõlmab varustust ja varusid.

2020. aastal auditeeritud hangete järelkontroll

dokumenteerimine suurendada läbipaistvust selles, milliseid alternatiive on hanke ettevalmistamisel kaalutud.

Audit näitas, et valimis olnud hangete lepinguid on üldjuhul täidetud kokkulepitu kohaselt, sh on järgitud lepingutes sätestatud hinda, tarnete tähtaegu ja tarnitava varustuse kompleksust. Lepingute täitmise jälgimiseks on olemas infosüsteem, kuid sellesse andmete sisestamisel on tehtud vigu, mis võib omakorda hakata mõjutama sealt saadava info põhjal tehtud otsuste kvaliteeti. Kuna Kaitseministeeriumi valitsemisala üleselt kasutatav infosüsteem **MS DAX** on materiaalse lahinguvalmiduse üheks andmeallikaks, siis on oluline, et selle andmed oleksid korrektsed ja täielikud.

Audit näitas, et automaattulirelvade hanke raames sõlmitud lepingute täitmisel on esinenud probleeme tarnetega. Enamik tarneid hilines ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei reageerinud lepingutingimuste rikkumisele (tarnete hilinemine) viisil, mis oleks lepingu järgi olnud võimalik, ega rakendanud lepingutingimuste rikkumise eest leppetrahvi. Selle peamine põhjus oli see, et hanke maht oli suur ja hangitav varustus koosnes paljudest osadest ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei suutnud lepingute täitmist ja tarnete toimumist piisavalt operatiivselt jälgida ja vastavalt reageerida. Kaitseväge lahinguvalmidusele tarnete hilinemised otsest mõju ei avaldanud, sest Kaitseväel oli kuni uute relvade saabumiseni võimalik kasutada vanemaid automaattulirelvi.

Pikamaa tankitõrjesüsteemide hanke puhul on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus raamlepingu tingimusi oluliselt muutnud.

Auditis selgus, et raamlepingu mahu on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus suurendanud viiekordseks. Lisaks on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus raamlepingu alt soetanud ühekordseid tankitõrjerelvi, mis ei vasta hanke alusdokumentidele ega raamlepingu tingimustele. Selline raamlepingu maksumuse ja muude tingimuste oluline muutmine on aga vastuolus riigihangete seadusega.

Riigikontrolli soovitused

Riigikontrolli soovitused Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse peadirektorile:

- Määrata edaspidi hanke ese selle järgi, mida tegelikult ja mis rahalises mahus hankida plaanitakse.

Kaitseministri vastus: hanke ese ja maht määratakse selle järgi, mida tegelikult ja kui suures mahus hankida plaanitakse, lähtudes strateegilistest dokumentidest ja Kaitseväge vajadustest. Snairipüsside hanke mahtu on arvestatud ka võimalikud elutsüklilised tulenevad kulud tulevikus.

Riigikontrolli kommentaar: auditi käigus selgus, et suurem osa raamlepingu mahust on plaanitud lisavarustuse hankimiseks teistele Kaitseväes kasutusel olevatele snaipri- ja täpsuspüssidele. Seega erineb tegelik hanke ese sellest, mida kirjeldati hankedokumentides. Lisavarustuse pakkumine eraldi polnud võimalik. Riigikontrolli hinnangul pole sellisel viisil ka teistele Kaitseväes kasutusel olevatele snaipri- ja täpsuspüssidele lisavarustust hankides tagatud parimal viisil konkurentsi.

- Sätestada Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse hankekorras miinimumnõuded turu-uuringu tulemusena koostatava

dokumentatsiooni kohta ning tagada turu-uuringute tulemuste säilimine taasesitataval kujul.

Kaitseministri vastus: Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses on käimas hankekorra uuendamine, mille käigus vaadatakse üle ka turu-uuringute valdkond. Hankekord on plaanis uuendada 2024. aasta lõpuks.

- Täiendada tööprotsesse selliselt, et Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, kes teeb lepingute täitmise üle järelevalvet, tuvastaks ja parandaks infosüsteemi MS DAX andmete sisestamisel tehtud vead.

Kaitseministri vastus: infosüsteemis MS DAX on tehtud uuendusi, mis tõstavad andmete kvaliteeti ning tõhustavad järelevalvet.

- Mitte teha raamlepingute tingimustes olulisi muudatusi ning soetada edaspidi raamlepingute alt vaid sellega kooskõlas olevat varustust.

Kaitseministri vastus: Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus järgib lepingute sõlmimisel ja täitmisel riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid. Raamlepingute alt ostetakse vaid seda varustust, mis on kooskõlas hanke alusdokumentide ja raamlepinguga.

Pikamaa tankitõrjesüsteemide hange tehti ajal, mil hanke maksumuse määramise ja muutmise seotud kriteeriumid ei olnud tõlgendatud viisil, mis oleks üle rahvusvahelist piirmäära ulatuvate hangete puhul vajanud hanke maksimaalse maksumuse määramist või keelanud hiljem seda korrigeerida. Riigihangete registris kajastus algselt esimese hankelepingu maksumus, mitte kogu raamlepingu maksumus. Aastal 2022 muudeti maht vastavaks tegelikult planeeritud mahule. Pikamaa tankitõrjesüsteemide hanke raames sõlmitud raamleping võimaldab Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse hinnangul selle alt soetada ka ühekordseid tankitõrjerelvi, sest lepingus on hanke objektina üldiselt kirjas raketid, mitte konkreetne toode. Lisaks valitses soetuse hetkel turul olukord, mis oleks uue hanke korraldamisel viinud sama koostööpartnerini. Seega oleks uue hanke korraldamine tekitanud põhjendamatut aja- ja halduskoormust mõlemale osapoolale.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrollile ei esitatud auditi käigus mingeid tõendusmaterjale selle kohta, et tegelikult sooviti juba alguses hankida 200 miljoni euro eest pikamaa tankitõrjesüsteeme. Samuti on avalikus kommunikatsioonis räägitud 40 miljoni eurost kui raamlepingu maksumusest. Suurema osa raamlepingu mahu eest on hangitud hoopis ühekordseid tankitõrjerelvi, mida algselt hankima ei mindudki. Raamlepingu olulise tingimuse kohaselt tuleb hankida selliste näitajatega varustust, mis on kirjas hanke alusdokumentides. Hanke tehnilises kirjelduses oli selgelt nõutud, et tankitõrjesüsteemi laskekaugus peab olema vähemalt 4000 meetrit. Hangitud ühekordsete tankitõrjerelvade maksimaalne efektiivne laskekaugus on sellest poole väiksem (ehk vastab keskmaa tankitõrjerelvade laskekaugusele). Seega ei vasta suur osa pikamaa tankitõrjesüsteemide raamlepingu alt hangitud relvadest hanke alusdokumentidele.

Riigikontrollile edastatud dokumendid keskmaa tankitõrjerelvi puudutava turu-uuringu kohta ei näita, kui põhjalik turu-uuring oli ja millised olid järeldused. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei ole relvade hankimisel veenvalt põhjendanud, miks olid hangitavad tankitõrjerelvad ainuvõimalik valik.