

Kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldus

*Kas kaitseotstarbelise varustuse hankeid
korraldatakse hästi?*

Kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldus

Kas kaitseotstarbelise varustuse hankeid korraldatakse hästi?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang kaitseotstarbelise varustuse hankimise rahastamisele ja üldisele korraldusele. Hinnati raha taotlemist ja eraldatud raha kasutamist, hangete korraldamiseks vajalike juhiste olemasolu ja järgimist, sh lepingupartnerite valikut ja lepingute täitmist. Auditeeritavateks olid Kaitseministeerium ja Kaitseväe Logistikakeskus.

Auditi toimingud tehti 2008. aastal. Keskenduti aastatel 2006–2007 tehtud otsustele ja hangetele; kui nende käsitlemiseks oli vajalik hinnata ka varasematel aastatel tehtud otsuseid, siis analüüsiiti ka neid.

Riigikontroll ei hinnanud, kas hangitud varustus on kaitseväele vajalik, hanke objektidele ja pakkujaille hankija seatud nõuded põhjendatud, kas ja mil määral on arvestatud pakkumuste hindamise kriteeriumide seadmisel, millised on varustuse kasutamise edasised kulud (kasutamiseks vajalikud täiendavad ostud, kasutajate väljaõpe, tagavaraosad, teenindus jms). Saadud varustuse koosseisu ja tehnilise seisundi vastavust hankelepingutes sätestatule hinnati tarnitu üleande-vastuvõtuaktide põhjal. Hanketoiminguteks kehtestatud reeglite järgimist hinnati valimi ulatuses.

Kuna auditeeritud perioodil oli raha eraldamine kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks seotud kaitsekuludega tervikuna, see aga omakorda sisemajanduse kogutoodangu suurusega, käsitletakse aruandes ka kaitsekulude osakaalu määramist sisemajanduse kogutoodangus.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

2008. aastal kulutas riik kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks üle 1,5 miljardi krooni, mis moodustab ligi kolmandiku Kaitseministeeriumi kassapõhistest kulutustest. Seoses riigi majandusliku olukorra halvenemise ja finantsraskustega võivad rahaeraldised selleks otstarbeks ajutiselt mõnevõrra väheneda, kuid kindlasti jäävad need kulutused ka edaspidi märkimisväärsed. On oluline, et selleks otstarbeks antavat raha kasutataks sihipäraselt ning kokkuhoidlikult. Nende hangete korralduse auditeerimist pidas Riigikontroll oluliseks ka seetõttu, et osa neist korraldatakse, viidates riigisaladusele ja/või riigihangete seadusega antud võimalusele, tavapärasest riigihangete teostamise korrast erinevalt – ostjal on õigus vabalt valida, kellelt pakkumusi küsida ja kellega leping sõlmida, ning hanke korraldamisest ei pea avalikkust riigihangete registri kaudu informeerima. Kaitseministeeriumi valitsemisala väliselt pole nende hangete korraldust seni keegi kontrollinud.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Kaitseministeerium on aastatel 2005–2008 taotlenud riigieelarvest kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks raha rohkem, kui tegelikult kulutada kavatseti. Olulisi vajakajäämisi esines hangete plaanide koostamisel ja plaanide täitmise korralduses ning Kaitse-

ministeeriumi ja kaitseväge tegevuse koordineerimises nende plaanide elluviimisel. Riigieelarvega nendeks ostudeks eraldatud raha kasutati sihtotstarbeliselt. Hankemenetluste korraldamisel olulisi puudusi ei tuvastatud.

Olulisemad tähelepanekud:

- Kaitsekulude osakaalu kohta Eesti sisemajanduse kogutoodangus esitatakse erinevaid andmeid: Kaitseministeeriumi 2008. aasta majandusaasta aruande kohaselt oli see 2007. aastal 1,64%, Riigikogus 6.4.2009 esinedes nimetas kaitseminister arvu 1,78%, NATO välisveebis näidatakse arvu 1,9%. Erinevusi selgitatakse sellega, et omavahel on võrreldud erinevaid rahasummasid. Kuna praegu kehtivas sõjalise riigikaitse arengukavas on seatud eesmärgiks suurendada aastaks 2010 kaitsekulude osakaal sisemajanduse kogutoodangus kahe protsendini ja edaspidi selline suhe säilitada, on oluline omada täit selgust, millise metoodika kohaselt seda suhet tuleb arvestada – iga protsendikümnendik võrdub mitmesaja miljoni krooniga.
- Kulutused kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks on aasta-aastalt oluliselt suurenenud, nende osatähtsus kaitsekulutustes on suudetud hoida suuremana kui valitsuse 2004. aasta märtsis aastaiks 2005–2010 kavandatud miinimummäär.
- Enamik kaitsejõudude arenguplaanis aastaiks 2005–2010 kavandatud hankeist on tehtud või algatatud. Samas pole hangete ettevalmistamine alati kulgenud algselt kavandatu kohaselt: mitmed suuremahulised hankelepingud on sõlmitud hangete plaanis kavandatust erineval ajal. Puuduste tõttu hangete ettevalmistamisel on korduvalt muudetud hangete aastaplaane. Mitmel juhul on plaanimuudatuste vormistamine viibinud põhjendamatult.
- Kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks ette nähtud raha on aasta-aastalt jäänud osaliselt kasutamata. Lähtudes eesmärgist suurendada kaitsekulutusi kahe protsendini sisemajanduse kogutoodangust ning teades, et kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks eelarveaastaks eraldatud raha võib kasutada ka järgmisel eelarveaastal, on Kaitseministeerium taotlenud ja saanud nendeks soetusteks riigieelarvest raha rohkem, kui ta eelarveaastal tegelikult on kavandanud kulutada. Hangete aastaplaanides ei ole konkreetseteks ostudeks vajalikku rahasummat alati fikseeritud vastavuses tegelikult vajaminevaga.
- Kaitseväge hankeplaanide koostamine ja kinnitamine on reguleeritud kaitseväge juhataja kehtestatud korraga, Kaitseministeeriumi hangete osas on need toimingud reguleerimata. Hankemenetluste korralduse on kaitseminister ja kaitseväge juhataja piisavalt reguleerinud. Kehtestatud korda üldjuhul järgitakse. Auditi käigus ei tuvastatud pakkujate põhjendamatut tõrjumist, pakkumuste hindamise kriteeriumite ebaõiget rakendamist, hankelepingute sõlmimist pakkumuses olnuist erinevatel tingimustel, lepingute põhjendamatut muutmist ja hangitu eest tasumist erinevalt lepinguis kokkulepitust. Mitmel juhul ei ole aru saada, miks rakendati riigihangete seaduses sätestatud erinevat hankemenetluste korda, kuna erandi kasutamise põhjus on jäetud sisuliselt avamata.

- Kaitseväe ja ministeeriumi vahel on olnud lahkkelisid ministeeriumi korraldatavate hangete tehniliste tingimuste määramisel ja hangitu kaitseväele üleandmise-vastuvõtmise korraldamisel. Mitmed ministeeriumi otsused tellida kaitseväele Eesti ettevõtjatelt varustust pole olnud täies kooskõlas kaitseväe huvidega.

Kaitseministri vastus: Minister nõustus enamiku Riigikontrolli hinnangutega ministeeriumi tegevusele kaitseotstarbelise varustuse hangete kavandamisel, rahastamisel ja korraldamisel aastatel 2006–2007. Samas märkis minister, et oluline osa aruandes osutatud probleemidest on kaitseväe korralduse seaduse ja sõjalise kaitse arengukava aastateks 2009–2018 vastuvõtmisega praeguseks lahendatud.

Kaitseministeeriumi ja kaitseväe sisuline koostöö eelarvete ning plaanide koostamisel on viimastel aastatel oluliselt süvenenud, mistõttu ei pea minister vajalikuks kehtestada täiendavaid õigusakte, vaid jätkata tuleks jõupingutusi organisatsioonikultuuride lähendamiseks.

Minister märkis, et kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks eraldatud raha suures ulatuses kasutamata jäämise põhjuseks aastatel 2005–2008 polnud mitte abstraktne eesmärk suurendada kaitsekulutusi kahe protsendini sisemajanduse kogutoodangust, vaid ebapiisav haldussuutlikkus kaitseväele vajalike hangete ettevalmistamisel ja elluviimisel.

Minister ei pidanud otstarbekaks ühtlustada kaitsekulutuste osakaalu arvutamise meetodikat. Ministri sõnul on Kaitseministeerium arvestanud kaitsekulutuste osakaalu sisemajanduse kogutoodangus NATO kaitsekulude definitsiooniga kooskõlas oleva meetodika kohaselt, kuid ministeeriumil pole võimalik ega vajalik saavutada olukorda, kus NATO aruannetes Eesti kohta esitatav suhtarv oleks sama riigisiseses aruandluses näidatavaga.

Sisukord

Sissejuhatus	5
Kaitsekulude osakaal sisemajanduse kogutoodangus	5
Eestis esitatud andmed kaitsekulude osatähtsuse kohta SKT-s erinevad NATO andmetest	5
Hangete planeerimine ja plaanide kinnitamine	7
Hankeplaanide koostamine ei ole piisavalt reguleeritud	7
Hankeplaanide muutmine	8
Hankeplaanid on jäänud täitmata	8
Hangeteks raha taotlemine ja kasutamine	11
Raha on taotletud ja saadud rohkem, kui on kavandatud kulutada	11
Hangete korraldamise reeglite järgimine	12
Kehtestatud korda üldjuhul järgitakse	12
Mõningate hangete korraldamisel on põhjendamatult rakendatud riigihangete seadusega lubatud erandkorda	13
Kaitseministeerium pole alati suutnud tagada kaitsevägele hangitu nõuetekohast vastuvõtmist	15
Mitmel juhul on tehtud suuri ettemakseid	15
Kontroll hangete korralduse üle	16
Riigikontrolli soovitused ja kaitseministri vastused	18
Auditi iseloomustus	20
Auditi eesmärk	20
Hinnangu andmise kriteeriumid	20
Valdkonna ülevaade	20

Sissejuhatus

1. Kaitseväe materiaalse baasi tugevdamise aluseks aastatel 2005–2008 oli valitsuses 2004. aasta märtsis kinnitatud kaitsejõudude struktuur ja arenguplaan aastani 2010. See tugines kahele strateegiadokumendile – julgeolekupoliitika alustele (2004) ja sõjalise kaitse strateegilisele kavale (2005), mille kohaselt Eesti kaitseb end igal juhul ja ükskõik kui ülekaaluka vaenlase vastu.

Kas teadsite, et

praegu kehtiva sõjalise kaitse arengukava kohaselt kavatakse järgmise 10 aasta jooksul kulutada riigikaitseks ligikaudu 60 miljardit krooni, sellest 40% (st 24 mld kr) kaitseotstarbelisteks hangeteks ja ehitusteks.

2. Kulutused kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks on aasta-aastalt oluliselt suurenenud ja nende osatähtsus kaitsekulutustes on olnud suurem kui kaitsejõudude arenguplaanis vajalikuks peetud miinimummäär. Kaitseotstarbelise varustuse¹ ostmiseks on läinud ligikaudu veerand kaitsekuludest, 2008. aastal tehti selleks makseid enam kui 1,5 miljardit krooni. Seoses riigi majandusliku olukorra halvenemise ja finantsraskustega võivad rahaeraldised selleks otstarbeks ajutiselt mõnevõrra väheneda, kuid kindlasti jäävad need kulutused märkimisväärseks. On oluline, et selleks otstarbeks antavat raha kasutataks sihipäraselt ning kokkuhoidlikult.

3. Riigikontroll pidas oluliseks auditeerida kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldust ka seetõttu, et osa hangetest korraldatakse tavapärasest riigihangete tegemise korrast erinevalt – riigisaladuse ja/või riigihangete seadus annab teatud juhtudel ostjale õiguse valida, kellelt pakkumusi küsida ja kellega leping sõlmida, ning hanke korraldamisest ei pea avalikkust riigihangete registri kaudu informeerima. Kaitseministeeriumi valitsemisala väliselt pole nende hangete korraldust seni keegi kontrollinud.

4. Auditeeritavateks olid Kaitseministeerium ja Kaitseväe Logistika-keskus (edaspidi ka *logistikakeskus*). Auditi korraldati 2008. aastal ja selle käigus keskenduti aastatel 2006–2007 tehtud otsustele ja hangetele. Kui nende käsitlemiseks oli vajalik hinnata ka varasemaid otsuseid, siis analüüsiti ka neid.

Kaitsekulude osakaal sisemajanduse kogutoodangus

Eestis esitatud andmed kaitsekulude osatähtsuse kohta SKT-s erinevad NATO andmetest

5. Valitsuses 2004. aasta lõpus kinnitatud kaitsejõudude arenguplaanist nähtub, et valitsus pidas vajalikuks eraldada kuni aastani 2010 sõjalisteks kaitsekulutusteks vähemalt kaks protsenti sisemajanduse kogutoodangust (SKT). Praegune valitsusliit fikseeris oma tegevusprogrammis eesmärgi viia riigikaitse kulutused kahe protsendini SKT-st aastaks 2010. „Sõjalise

¹ Kaitseväe varustuse jaotumise kaitseotstarbeliseks ja mittekaitseotstarbeliseks on määranud kaitseväe juhataja järgmiselt: kaitseotstarbeline on varustus, mida toodetakse kasutamiseks sõjalistel eesmärkidel; see mõiste hõlmab laskemoona, lõhkeainet, relvastust, inseneri-, side- ja seirevarustust, vormiriietust, sõidukeid, remondi- ja hooldusvahendeid ning muud sõjalistel eesmärkidel kasutatavat varustust ja materjali. Kaitseväe juhataja kinnitatud kaitseotstarbelise varustuse ja teenuste loetelus on praegu kokku 17 nimetust. Ülejäänud varustust käsitletakse mittekaitseotstarbelisena.

riigikaitse arengukava 2009–2018“ tutvustavas Kaitseministeeriumi infoväljaandes on öeldud, et

„/---/ aastaks 2010 suureneb kaitsekulude osakaal sisemajanduse koguproduktist 2 protsendini ning jääb sellele tasemele ka edasiseks“.

6. Kaitsekulude osakaalu SKT-st käsitleb Kaitseministeerium kui ministeeriumile riigieelarve seadusega järgmiseks aastaks eraldatud rahasumma suhet prognoositavasse SKT-sse (riigieelarvest rahataotlemisel) või tegelikult kujunenud SKT-sse (oma aruannetes). Ministeeriumi 2008. aasta majandusaasta aruandes konstateeritakse, et jooksva aasta riigieelarvest kaitseotstarbelisteks kuludeks ja finantseerimistehinguteks eraldatud rahaliste vahendite maht SKT-st oli 2006. aastal 1,43%, 2007. aastal 1,64% ja 2008. aastal 1,85%. Nende protsentide arvutamisel on riigieelarvega kavandatud eraldised jagatud Statistikaameti arvutatud, st tegelikult kujunenud SKT-ga.

7. 2009. aasta 6. aprillil Riigikogus esinedes ütles kaitseminister, et 2007. aastal oli riigikaitse kulutuste tase 1,78% SKT-st, st 0,14% võrra suurem, kui ministeerium 2008. aasta kohta koostatud aruandes näitab. Kaitseministeerium selgituste kohaselt tuleneb erinevus arvudes sellest, et erinevalt ministeeriumi aruandest on ministri nimetatud suhte arvutamisel arvestatud ka 2007. aasta lisaelarvega eraldatud 307 miljonit krooni, mis tegelikult oli mõeldud kasutamiseks 2008. aastal.

8. NATO näitab oma veebilehel Eesti kaitsekulude osatähtsuseks 2007. aasta SKT-s 1,9%. Kaitseministeeriumi selgituse kohaselt kajastab see arv suhet kaitsekuludeks eraldatud rahasumma (mille teatab NATO-le meie Kaitseministeerium) ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt Eesti kohta antud SKT prognoosi vahel (ministeerium ei teadvat, millise organisatsiooni millise ajamomendi prognoosi NATO oma arvutustes kasutab). Samas tuleks NATO juhiste kohaselt aruandes näidata mitte kavandatud, vaid tegelikult tehtud kulutusi (*payments made during period*).

9. Riigikontrolli arvates oleks loogiline, et riigieelarvest kaitsekuludeks rahaeralduste kavandamisel võrreldakse kavandatavaid eraldisi (koos jooksvast aastast järgmisesse üleminevate eraldistega) prognoositava SKT-ga, seatud eesmärgi saavutamise rääkides aga võrreldakse tegelike kulutusi aruandeaasta tegeliku SKT-ga. Otsustada tuleks, kas tegelike kuludena näidata tekke- või kassapõhiseid kulutusi.

10. Kaitsekuludeks raha eraldamise otsuste tegemiseks peab olema selgus selles, milliste arvude omavaheline suhe on taotletava eesmärgina (2% SKT-st) fikseeritud sõjalise kaitse arengukavas 2009–2018. Ka on oluline, et kõigis infokanalites esitataks ühesugused andmeid selle kohta, kui suur on riigi kaitsekulude osakaal SKT-st.

11. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga anda ministeeriumi töötajatele selged juhised, milliste arvude suhtena arvutada kaitsekulude osakaalu sisemajanduse kogutoodangus, ning rakendada meetmeid, et kõigis infoallikates figureeriks selle kohta ühesugune suhtarv.

Kas teadsite, et

NATO andmeil oli Eesti 2007. aastal kaitsekulude osatähtsuse poolest SKT-s NATO 25 riigi seas kuuendal kohal.

Kaitseministri vastus: Kaitsekulutuste arvestamise meetoodika on Eesti ametkondades püsinud muutumatuna alates NATOga liitumisest. NATO kaitsekulude definitsiooniga kooskõlas oleva meetoodika kohaselt arvestatakse jooksva aasta eelarveliste kaitsekulutustena Kaitseministeeriumi valitsemisala vastava aasta eelarvet, millest on välja arvatud välisabi vahendid. SKP osakaalu arvutuse meetoodika osaks oleva SKP hinnangu osas on erinevatel organisatsioonidel oma lähteallikas ning eelarvestamise perioodil ka erinevad prognoosid. Nende bürookraatlik kontroll ja unifikseerimine ei ole kahjuks ei mõistlik ega võimalik. (NATO lähtub statistiliste andmete ühtlustamiseks SKP suuruse osas mitte iga liikmesriigi konkreetse institutsiooni majandusprognoosi(de)st, vaid Rahvusvahelise Valuutafondi, Maailmapanga jt organisatsioonide prognoosidest. See toob paratamatult kaasa erisusi hinnangutes, mida Eesti riik kuidagi mõjutada ei saa.)

Hangete planeerimine ja plaanide kinnitamine

Hankeplaanide koostamine ei ole piisavalt reguleeritud

12. Kaitseotstarbelise varustuse hangete planeerimise baasdokumentideks auditeeritud perioodil olid 2004. aastal valitsuses kinnitatud kaitsejõudude arenguplaan aastani 2010, seda konkretiseerisid kaitseministri igal aastal uuesti kinnitatud nelja-aastane arengukava ja ministeeriumi ja kaitseväe hangete plaanid.

13. Kaitseotstarbelist varustust kaitseväele ostavad nii Kaitseministeerium kui ka kaitseväge ise. Ministeerium tegeleb suurte, kaitseväge arengut mõjutavate hangetega. Kaitseväge ostab eelkõige seda varustust, mis on vajalik kaitseväge igapäevase toimimise tagamiseks (nn kulu- ja väljaõppevarustus).

14. Kuidas koostatakse kaitseväele kaitseotstarbelise varustuse hankimise plaane, reguleerib kaitseväge juhataja kinnitatud hangete korraldamise kord. Ministeeriumi toimingud hangete plaani koostamisel ja selles protsessis ministeeriumi ja kaitseväge vahel tekkida võivate lahkkelide lahendamisel on ministril reguleerimata. Mil moel jaguneb kaitseväele vajalike hangete korraldamine ministeeriumi struktuuriüksuste ja kaitseväge vahel, lepivad ministeerium ja Kaitseväge Peastaap kokku hankeplaani koostamise arutelude käigus ning minister kinnitab tulemusena kaks hangete plaani (ministeeriumile ja kaitseväele).

15. Ministri kinnitatud plaanides on seni olnud fikseeritud väga üldsõnalise loeteluna hangitava varustuse liigid, olulisimate asjade arv liikide kaupa ja summa, mis plaaniaastal hanke eest tasumiseks on kavandatud. Kaitseväge juhataja kehtestatud korra kohaselt koostab ja kinnitab logistikakeskus kaitseväele ministri kinnitatud hangete plaani alusel rakendusplaani, milles konkretiseeritakse tarnete lõpptähtjad. Hankeplaanis olevate asjade nomenklatuuri konkretiseerimist rakendusplaaniga (mis on sisuliselt vajalik ja mida rakendusplaaniga on tehtud ja tehakse) praegused ministeeriumi ja kaitseväge korrad ette ei näe. Kaitseväge nende hangete kohta, mida korraldab ministeerium, rakendusplaani koostatud ei ole.

16. Ministeeriumi selgituste kohaselt on plaanis koondada valitsemisalas vajalike hangete (sh ka need, mida praegu teeb ministeerium)

Ministeeriumi hangete plaani koostamist ja kaitseväge rolli selles pole täpselt määratud

korraldamine – planeerimine, hangete ettevalmistamine ja elluviimise – ühte valitsemisala asutusse. Selle muudatuse käigus ja tulemusena peaks hangete planeerimisega seotud probleemid, aga ka aruande järgmistes osades osutatud probleemid kaduma.

17. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: Kehtestada juba käesoleval aastal kogu valitsemisala, sh ka ministeeriumi enda tegevust reguleeriv juhend hangete plaani koostamiseks, kinnitamiseks ja muutmiseks ning teha tõhusat kontrolli selle järgimise üle.

Kaitseministri vastus: Hankeplaanide koostamine on täna mõistlikult reguleeritud kaitseväge juhataja kinnitatud dokumendiga „KV hangete kord“. Ministeerium eraldi hankeplaan ei koosta, sest vajadus lähtub alati kaitseväest, küll aga toimub koostöös kaitseväega plaanide eelarvestamine ja läbiviidavate hangete tähtaegade määratlemine (hanke väljakuulutamise, tarned, maksegraafikud jne). Ministeerium mõnab, et plaanide koostamise ja elluviimisega esines 2006–2007 probleeme, kuid kaitseväge korralduse seaduse ja sõjalise kaitse arengukava 2009–2018 vastuvõtmisega on tänaseks olukord oluliselt paranenud. 2008. a lõpu eelarvetäitmise protsent Kaitseministeeriumi kaitseotstarbelise erivarustuse osas oli 99, koos KV Logistikakeskusega 96%. 2009. a juuli lõpu seisuga oli ministeeriumi erivarustuse eelarve kasutusprotsent 75.

Hankeplaanide muutmine

Hankeplaanid on jäänud täitmata

18. Kaitseotstarbelise varustuse hanked võib tinglikult jaotada kaheks: juba olemasoleva varustuse varude täiendamine või asendamine ning kaitseväge jaoks uude varustuse ostmine. Varude täiendamise korraldamiseks on kaitseväge aastate jooksul omandanud vajalikud teadmised ja kogemused ning üldjuhul suudetakse need ostud teha algselt kavandatud ajal ning kuludega. Kaitseväge jaoks uude varustuse ostud on kulgenud problemaatilisemalt – nende ettevalmistamiseks on kulunud kavandatust rohkem aega, hangitava maksumust ei ole osatud alati õigesti hinnata.

19. Näiteks ministeeriumi 2007. aasta kaitseotstarbeliste hangete aasta-plaani muutis minister kahel korral – 28.2.2007 kinnitas ta plaani summas 737,1 mln kr, 23.10.2007 summas 1,05 mld kr ja 13.2.2008 summas 1,05 mld kr. Viimase plaanimuudatuse ajal oli teada, et tegelikult oli ministeerium 2007. aastal kulutanud plaaniga hõlmatud hangetele vaid 627 mln kr, st kolm viiendikku summast, mis minister oli hangete eest tasumiseks kavandanud (mis omakorda oli ligikaudu kolmandiku võrra suurem summast, mis lepingute kohaselt tuli tasuda).

Hangete aastaplaane on korduvalt muudetud, muudatused pole alati kajastanud tegelikult kavandatut

Tabel 1. Näiteid Kaitseministeeriumi hankeplaanide muutmisest 2007. aastal

	Lühimaa õhutõrje- süsteem	Miini- jahtijad	Kasutatud sõidukid Saksamaalt	Miini- hävitus- süsteem	Snaipri- püssid	Lennu- pääste- süsteem
Hankelepingu sõlmimise aeg	28.2.2007	14.9.2006	22.6.2007	10.5.2006/ 14.3.2007/ 24.8.2007	19.6.2007	Lepingut 2007 ei sõlmitud
Lepingukohane 2007. a makse	200	173,9	46,4	37,9	5	–

suurus, mln kr						
Kaitseministeeriumis kavandatud kulutused (mln kr), sh						
- 28.2.2007 kinnitatud hankeplaanis	200	182,4	46,5	10	2,6	127,9
- 23.10.2007 kinnitatud hankeplaanis	347,1	343,4	46,5	5,7	2,3	136,9 ²
- 13.2.2008 kinnitatud 2007. a hankeplaanis	438,9	338,3	37,6	5,7	2,3	–
Lepingukohase makse erinevus 23.10.2007 muudetud plaanis fikseeritud rahavajadusest, mln kr	147,1	169,5	0,1 ³	32,2	2,7	Lepingut 2007 ei sõlmitud

Allikas: Riigikontrolli arvestused, mis tuginevad Kaitseministeeriumi ja riigikassa andmetele

Kas teadsite, et

lühimaa õhutorjesüsteem on kavandatud kaitsma nii kaitseväge kui ka strateegilise tähtsusega infrastruktuuriobjekte. Tema põhikomponentideks on radarid, raketid ja nende laskeseadmed, süsteem peab olema töövalmis 2010. aastal.

20. Riigikontrolli arvates oli Kaitseministeeriumi 2007. aasta hankeplaani mitme muudatuse üheks põhjuseks püüd näidata oma rahavajadust tegelikust suuremana. Vaid sellega saab selgitada korduvaid muudatusi õhutorjesüsteemi ja miinijahtijate hangete eest tasumiseks kavandatud summas.

21. Erinevused miinihävitusüsteemi ja snaipripüsside hankeks kavandatud summade ja tegelikult kavandatud maksete summade vahel on selgitatavad sellega, et hankeplaanides ei fikseeritud mitte kogu kavandatud maksete summat, vaid ainult 2007. aasta riigieelarvega eraldatud rahast tehtavate maksete suurus, st hankeplaanis ei kajastunud maksete see osa, mis oli kavandatud tasuda 2006. aastal hangeteks eraldatud, kuid kasutamata jäänud rahast.

22. Viimased muudatused kaitseministeeriumi valitsemisala 2007. aasta eelarves tegi minister 28.12.2007, suurendades õhutorjesüsteemi soetamise finantseerimist 147,1 mln kr ja miinijahtija hanke finantseerimist 155,9 mln kr võrra⁴. Juba paari nädala pärast taotles minister rahandusministrilt 2007. aastal kasutamata jäänud kaitseotstarbelise varustuse hankimiseks ette nähtud, kuid kasutamata jäänud raha summas 619,3 mln kr ülekandmist 2008. aastasse, ning rahandusminister rahuldus taotluse.

23. Audiitoritele antud selgituste kohaselt on hankeplaanide muutmise üheks põhjuseks olnud kaitseväge arenguplaanide ebastabiilsus, vajaliku üksmeele puudumine ministeeriumi ja kaitseväge vahel. Kaitseväge korralduse seadus ja sellega seotud muudatused rahuaja riigikaitse seaduses olevat loonud eeldused kaitseväge arengukavade püsijäämiseks, mis omakorda loob senisest paremad tingimused hangete pikemaajaliseks planeerimiseks ja konkreetsete hangete heaks ettevalmistamiseks.

² Selle plaanimuudatuse tegemisel oli teada, et hankeks 2007. aastal raha ei ole vaja – 9.11.2007 kinnitatud sõjalise riigikaitse arengukava 2008–2011 kohaselt pidi esimene makse seoses selle hankega tehtama 2008. aastal, summas 80 000 krooni

³ Erinevus on tingitud ümardamisest.

⁴ Erinevus selle summa ja tabelis 3 oleva summa (161 mln kr) vahel on tingitud hankelepingus kasutatud vääringu – naelsterlingi – kursi langusest.

Logistikakeskus ei ole alati järginud ministri kinnitatud hankeplaani

24. Logistikakeskus peaks oma hangetealases tegevuses järgima ministri kinnitatud hankeplaani, kuid alati pole ta seda teinud. Näiteks 2007. aastal kinnitas logistikakeskuse materjaliteenistuse ülem kaks kuud pärast seda, kui minister oli kinnitanud hankeplaani, logistikakeskuse hangete rakendusplaani erinevalt ministri kinnitatust. Näiteks kavandati artikli „Riietus, rakmed, jalatsid“ ostmiseks kulutada 15,4 mln kr rohkem, kui minister oli lubanud; tegelikud kulutused kujunesid ministri kinnitatud plaanis kavandatust 26 mln kr ja logistikakeskuse enda kinnitatud plaanis kavandatust 41,5 mln kr väiksemaiks. Logistikakeskuse selgituse kohaselt erines nende plaan ministri kinnitatud plaanist rahalise mahu poolest seetõttu, et plaan sisaldas ka eelmisest aastast üle kantud summasid ning mõnede ostude eest kavandati maksta järgmisel aastal; ministri kinnitatud plaan olevat eelkõige luba kulutada kaitsevæele vajalikeks ostudeks jooksva aasta riigieelarvega eraldatavat raha.

25. Kuigi kaitsevæe juhataja kehtestatud korra kohaselt võib hankeplaani muuta ministri kinnitatud summa piires vaid kaitsevæe juhataja, muutis logistikakeskus seda 2007. aastal kõnealuse artikli „Riietus, rakmed, jalatsid“ osas ilma tema loata kokku 5 alamartiklis.

26. Olulisi muudatusi tehti ka teistes logistikakeskuse 2007. aasta hankeplaani osades. Näiteks muudeti hankeplaanis artikli „Laskemoon, raketid, miinid“ 18 nimetusest kümnes hangete mahtu (mitte ainult rahalist, vaid ka tükilist). Plaanimuudatustest ja nende juures olnud seletuskirjadest nähtub, et 2007. aasta hankeplaani oli koostatud paljude varustusliikide osas „varuga“, arvestamata kaitsevæe tegelikku vajadust konkreetsel aastal.

27. Nii kaitsevæe juhataja kui ka minister aktsepteerisid logistikakeskuses 2007. aasta algul tehtud plaanimuudatused tagantjärele, 2008. aastal. Riigikontroll pole pädev hindama tehtud muudatuste põhjendatust, kuid on selge, et kaitsevæes peab käsuliin toimima kõigis tegevusvaldkondades – kirjeldatud juhul seda reeglit eirati.

28. Puudusi ministri kinnitatud hankeplaani järgimisel leidis ka ministeeriumis. Näiteks 2006. aasta hankeplaani kohaselt oli ette nähtud osta soomustatud maastur, selleks oli kavandatud kulutada kuni 2,5 mln krooni. Korraldati avatud hankemenetlus. Laekus vaid üks pakkumus – pakuti autot hinnaga 4,1 mln kr. Ministeerium aktsepteeris pakkumuse. Auto tarniti ja tema eest tasuti 2007. aastal, 2006. aasta hankeplaani selle ostu osas tagantjärele ei muudetud.

29. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Anda korraldus koostada kaitseotstarbelise varustuse hankeplaani selliselt, et need kajastaksid nii hangete toimimise kui ka nende eest tasumise ajakava, sh eelnevast aastast ületulnud rahast ja järgneval aastal tehtavaid makseid.

Kaitseministri vastus: Alates 2008. aastast kajastavad kaitseministri kinnitatud aastased hankeplaani nii hangete läbiviimise kui hangete eest tasumise ajakava, sisaldades sh ka eelnevast aastast ületulnud rahalisi vahendeid.

Alati ei järgi ministri kinnitatud plaani ka ministeerium ise

Hangeteks raha taotlemine ja kasutamine

Igal aastal on osa eraldatud rahast jäänud kasutamata

Raha on taotletud ja saadud rohkem, kui on kavandatud kulutada

30. 2004. aastal kinnitatud kaitsejõudude arenguplaanis aastani 2010 kavandati suunata kaitsevæele vajalike hangete rahastamiseks vähemalt 22,4% iga-aastasest kaitse-eelarvest. Perioodi 2005–2008 keskmisena oli see suhtarv 23,8%, st suurem vajalikuks peetud miinimummäärast.

31. Kaitseministeerium on riigieelarve eelnõude koostamisel pidevalt taotlenud kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks raha rohkem, kui kavandatud hangete eest tasumiseks on vajanud, ja tema taotlused on rahuldatud. Aasta-aastalt on osa eraldatud rahast kasutamata jäänud, riigieelarve vastuvõtmisel on selleks otstarbeks eraldatavat, kuid aastaga kasutamata jäävat summat lubatud üle kanda järgmisesse aastasse ja rahandusminister on ka asjakohased korraldused igal aastal teinud.

Tabel 2. Kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks raha eraldamine ja kasutamine

	Aastad			
	2005	2006	2007	2008
Jääk aasta algul, mln kr		304,4	187,1	619,3
Eraldati riigieelarvega, mln kr		635,3	1353,5	1012,3
Oli kasutada, koos eelmise aasta jäägiga, mln kr		939,7	1540,6	1631,6
Kasutati, mln kr		752,7	921,4	1567,9
Kasutati, % kasutada olnust		80	60	96
Jääk aasta lõpul, mln kr	304,4	187,1	619,3	63,7

Allikas: Riigikontrolli arvutused Kaitseministeeriumi aastaaruannete andmetel

2007. aasta lõpuks kasutamata jäänud 619,3 mln kroonist 600,4 mln krooni oli minister määranud 2007. aastal Kaitseministeeriumi hangete eest tasumiseks, sellest 448,7 mln kr⁵ makseteks, mida sel aastal ei pidanud tegema ega tehtud (vt tabel 1).

32. Riigikontrolli arvates on Kaitseministeerium püüdnud saada enda käsutusse võimalikult palju riigieelarve raha, arvestamata seejuures, kas taotletavat raha on võimalik kasutada raha eraldamise aastal.

2007. aasta lisaelarvega ministeeriumile raha eraldamine oli vastuolus riigieelarve seadusega

33. 2007. aasta lisaelarvega (võeti vastu 5.12.2007) eraldati Kaitseministeeriumile kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks täiendavalt 307 mln krooni, kuigi nii Kaitse- kui ka Rahandusministeerium teadsid, et ministeeriumil on piisavalt raha selleks aastaks kavandatud ostude eest tasumiseks. Selle rahaeraldise eesmärgiks oli kujundada Kaitseministeeriumile täiendav reserv järgmise aasta ostude eest tasumiseks. Lisaelarve seletuskiri rahaeralduse tegelikku põhjust ei ava, kuna selline rahaeraldus olnuks vastuolus riigieelarve seadusega –

⁵ 147,1 mln kr – õhutõrjesüsteemi soetamiseks osamaks; 164,7 mln kr – miinijahtija soetamiseks osamaks; 136,9 mln kr – õhusõidukite soetamiseks.

riigieelarve seaduse kohaselt kajastab riigieelarve ühe aasta tulusid ja kulusid.

34. Kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks riigieelarvega eraldatud raha oli kasutatud sihtotstarbeliselt, st seda polnud kasutatud muude kulude (nt lähetused, palgad) katmiseks.

35. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Järgida rangelt reeglit, et aastaelarvesse kavandatakse rahavajadus vaid sama aasta kulutuste katmiseks.

Kaitseministri vastus: Aga loomulikult. Mulle on teinud muret kohatine haldussuutmatuse eraldatud vahendite kasutamisel, ent see probleem on lahendatud. Riigikontrollile on teinud täiendavat muret, et erivarustuse hangeteks on planeeritud ja kasutatud vahendeid suhteliselt enam kui valitsuse poolt kinnitatud kava (KSAP 2004–2010) **miinimumina** ette nägi. Olen seisukohal, et see on positiivne tulemus – varustustaseme kvalitatiivne parandamine on NATO strateegiline eesmärk, mis langeb kokku meie rahvuslike kaitsehuvidega. Eesti missioonidel osalevate kaitseväelaste varustuse moderniseerimine ja sellega seotud relvastuskulutused on meie kaitsepoliitiline prioriteet. Olen nõus audiitorite kaalutletud järeldusega, et 23,8% on suurem kui miinimumina ettenähtud 22,44% ja tunnen selle üle rahuldust.

Hangete korraldamise reeglite järgimine

Kehtestatud korda üldjuhul järgitakse

36. Aastatel 2006–2008 korraldas Kaitseministeerium 126 kaitseotstarbelise varustuse hanget, neist avatud menetlustena 25. Kaitseväe Logistikakeskus korraldas samal ajavahemikul 258 kaitseotstarbelise varustuse hanget, neist avatud hankemenetlusena⁶ 159. Riigikontroll vaatas läbi 31 Kaitseministeeriumi töötajate poolt aastatel 2005 (2004) – 2007 ja 11 Kaitseväe Logistikakeskuse poolt samal perioodil korraldatud kaitseotstarbelise varustuse hankemenetluse dokumentatsiooni. Hinnatud 42 hankemenetlusest 37 olid korraldatud riigihangete seadusega otseselt reguleerimata korras, neist 13 olid salastatud.

Riigikontroll ei tuvastanud hankemenetluste korralduses olulisi puudusi

37. Riigikontroll hindas eelkõige nende hangete korraldust, mille puhul ministeerium või kaitsevägi on kasutanud riigihangete seaduses sätestatud erinevat hankemenetlust. Hinnangud kujundati Kaitseministeeriumi ja logistikakeskuse esitatud dokumentide põhjal, dokumentide õigsust ja hangitu vastavust dokumentides kirjas olevale ei kontrollitud.

38. Olulisi puudusi hankemenetluste korraldamisel Riigikontroll ei leidnud. Hankemenetluse salastatuks määramist on põhjendatud (Riigikontroll ei hinnanud tehtud otsuste õigsust). Riigisaladusega seotud hangete korraldamisel on pakkumusi küsitud vähemalt kolmelt pakkujalt.

⁶ Avatud hankemenetluse puhul teatatakse ostusoovist riigihangete registri vahendusel, pakkumusi võivad esitada kõik pakkumiskutses seatud kvalifitseerumistingimustele vastavad isikud.

Pakkujate vastavust kvalifitseerumise nõuetele on kontrollitud, nõuetele mittevastavalt isikuil ei ole pakkumusi võetud. Pakkumuste vastavust ostja seatud tingimustele on kontrollitud. Mitme pakkumuse saamisel valiti nende seast hindamiskriteeriumide järgi parim pakkumus, lepingud on sõlmitud pakkumuses olnud tingimustel. Lepingu objekti vastuvõtmise dokumentidest nähtub, et saadu vastab lepingus kokkulepitule; hangitu eest ei makstud raha rohkem ega varem, kui leping ette nägi. Logistikakeskus on mitmel juhul, kui tarnijad ei täitnud oma kohustusi õigel ajal, rakendanud nende suhtes rahalisi sanktsioone. Samas ei ole aga Kaitseministeeriumi lepinguid rikkunud isikute vastu sanktsioone rakendanud.

39. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: Anda korraldus rakendada lepingukohaseid sanktsioone tarnijate suhtes, kes rikuvad korduvalt ja oluliselt hankelepingutes sätestatud tingimusi.

Kaitseministri vastus: Tänan, on mida parandada. Samas märgin, et oleme püüelnud rahaliste sanktsioonide rakendamise asemel sisuliste lahenduste poole, taotleades lepinguliste optsoonide käivitamist (loe: täiendavate teenuste osutamist) asendamaks lepingute mittetäitmisest tulenevaid rahalisi nõudeid.

Mõningate hangete korraldamisel on põhjendamatult rakendatud riigihangete seadusega lubatud erandkorda

Kaitseministeerium on riigihangete seadusega sätestatud erandit – valida endale sobiv tarnija ilma avalikku konkurssi korraldamata – rakendanud ka juhtudel, kui selleks sisulist vajadust ei olnud

40. Käskkirjades, mis käsitlevad hankemenetluse korraldamist riigihangete seaduses sätestatud erinevalt, on lisaks riigihangete seaduse asjakohasele sättele nii mõnigi kord viidatud ka riigisaladuse seadusele, kuigi hankemenetlust pole tegelikult salastatud. Näiteks on Kaitseministeerium mitmete aastate jooksul tellinud kaitseväge väljaõppe tarvis ühelt Eesti osäühingult imitatsioonisüsteemide väljatöötamise ja valmistamise. Salajastena neid hankeid käsitletud ei ole. Sellelt äriühingult saadud varustuse kohta on kaitsevael olnud tõsiseid pretensioone – osa varustust on tellitud ilma piisavalt konkreetsete, kaitseväega kooskõlastatud tehniliste tingimusteta (mistõttu hangitu ei vasta kaitsejõudude ootustele), alati pole hangitud saadud kokkulepitud ajaks, mitmed süsteemid ei ole piisavalt välja arendatud ja töökindlad. Näiteks – osäühingult telliti liikuva tankitõrje sihtmärgisüsteemi matkemudel, millele märklaudadena pidi olema võimalik kasutada puitmaterjalist valmistatud sihtmärki, kuid kaitseväge sai temalt täispuhutava sihtmärgiga süsteemi, mis muutus kasutamiskõlbmatuks pärast iga lasku. Rahalisi sanktsioone hankelepinguid kokkulepitud tingimustel täita mitte suutva osäühingu suhtes ministeerium ei rakendanud.

41. Auditi käigus Riigikontrollile esitatud dokumentidest ei nähtu, et kaitsevæele imitatsioonisüsteeme valmistanud osäühing oleks Kaitseministeeriumile teadaolevalt ainuke, kes vajalikke imitatsioonisüsteeme suudaks tarnida. Kui sellist varustust suudavad tarnida või Eestis valmistada ka teised isikud, oluks Riigikontrolli arvates mõistlik küsida pakkumisi riigihangete seaduses sätestatud korras. Ka jäi Riigikontrollile selgusetuks, miks kasutas ministeerium sellelt äriühingult tulejuhi- ja laskesimulaatori hankimisel vahendajana ühe ehitusfirma teenuseid, kelle tegevusvaldkonda seda tüüpi seadmete

valmistamine ja hankimine ei kuulu (ka see leping täideti pool aastat algselt kokkulepitust hiljem).

42. Riigikontrolli arvates ei järginud ministeeriumi ametnikud eelkirjeldatud hangete korraldamisel kaitseväe huvisid, ministeerium ostjana käitus riigi huvide vastaselt.

Seaduses sätestatust erinevat hankemenetluse korda rakendada lubavais otsustes pole erandi tegemist alati piisavalt põhjendatud

43. Käskkirjades korraldada riigihangete seaduses sätestatust erineva menetluskorra kohaselt kaitseotstarbelise varustuse hange on viidatud erandit lubavale riigihangete seaduse sättele, kuid ei ole põhjendatud, miks asjakohane otsus tehakse. Seaduse 2007. aasta maikuust kehtiva sõnastuse kohaselt võib seda teha, kui

„/---/ sõlmitav leping või korraldatav ideekonkurss on seotud riigisaladusega riigisaladuse seaduse tähenduses või välisriigi salastatud teabega või Eesti Panga turvalisuse või avaldamisele mittekuuluva teabega või kui lepingu täitmine eeldab kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist või kui erandi kohaldamine on otseselt vajalik riigi oluliste huvide kaitsmiseks“.

44. Üldjuhul ei ole sõlmitud lepingud seotud riigisaladuse või välisriigi salastatud teabega, küll aga võib lepingu täitmine eeldada eriliste turvalisusnõuete täitmist. Vähendamaks võimalust, et seaduses lubatud erandkorda rakendatakse ka hangete puhul, kus erilisi turvalisusnõudeid pole vaja täita, oleks Riigikontrolli arvates otstarbekas sätestada nõue, et erandkorra rakendamise otsusega samaaegselt fikseeritaks hankega seonduvad „erilised turvalisusnõuded“.

45. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Anda juhised, et juhtudel, kui riigisaladusega mitte seotud hankemenetlus on otstarbekas korraldada riigihangete seaduses sätestatust erinevate reeglite järgi, fikseeritaks asjakohase otsuse tegemisel ka hankemenetluse suhtes rakendatavad turvalisusnõuded.

Kaitseministri vastus: Korrad erandhangete (RHS tähenduses § 14 „Erandid“) läbiviimiseks on juba kehtestatud nii kaitseministri kui ka kaitseväe juhataja käskkirjadega ja seetõttu pole põhjust eraldi juhiseid välja anda; tegeleme üleskerkinud probleemidest tulenevate täiendustega. On probleeme korra järgimisega seoses erandite ebapiisava motiveerimisega, samas ei ole meie ühisel veendumusel tuvastatud erandi rakendamise võimaluse kuritarvitamist.

Kaitseministeerium ja Kaitseväe Logistikakeskus viib reeglina läbi avalikku hankemenetlust seal, kus see on võimalik. Ainult põhjendatud juhtudel kasutatakse erandkorda.

Tegeleme turvalisusnõuetega.

Hankelepingu õigeaegset täitmist on mõnikord pidurdanud ministeeriumi ja kaitseväge tegevuse kooskõlastamatus

Kas teadsite, et

IRIS seadmete kasutamine vähendab meie kaitseväge kaotusi missioonidel. Need seadmed on oluliselt odavamad analoogsetest USA ja Ühendkuningriigi seadmetest.

Kaitseministeerium pole alati suutnud tagada kaitsevägele hangitu nõuetekohast vastuvõtmist

46. Hankelepingutega võtavad ka ostjad endale kohustusi, sh kohustuse mitte viivitada tarnitu lepingutingimustele vastavuse kontrollimisega ja nõuetele vastava kauba tarnijalt vastuvõtmisega. Ministeeriumis selgitati audiitoritele, et need isikud, kelle kasutusse hangitavad seadmed on kavandatud anda, jälgivad neile vajalike hangete lepingute täitmist ja kontrollivad, kas tarnitu vastab eelnevalt kokkulepitule. Ministri kehtestatud korra kohaselt peab ministeeriumi sõlmitud lepingute kohaselt kaitsevägele tarnitu vastu võtma ja seejuures kontrollima selle kvaliteeti ning vastavust lepingutingimustele logistikakeskuse materjaliteenistus.

47. Auditi käigus selgus, et alati pole logistikakeskuse materjaliteenistus neid reegleid järginud. Eelkõige on probleeme esinenud Kaitseministeeriumi hangitu vastuvõtmisel. Näiteks oli kaitsevägele väljaõppeks vajalike imitatsioonisüsteemide ning Eestis väljatöötavate ja valmistatavate lõhkekehade raadio teel lõhkamist takistavate seadmete (IRIS) seadmete vastuvõtmine nende valmistajailt ning nõuetele vastavuse kontrollimine mitmetel juhtudel viibinud ministeeriumi ja kaitseväge tegevuse omavahelise kooskõlastamatuse tõttu – kas pole kaitseväel olnud sobivat kohta ministeeriumile üle anda soovitatavate seadmete katsetamiseks või on seadmete katsetamiseks pädevad spetsialistid olnud tarnitu ostjale üleandmise ajal välissmissioonidel jms. Ka on vaidlusi tekitanud küsimus, kes – kas ministeerium või kaitseväge – peab lahendama lahkkelid tarnijaga hangitu kasutamisel ilmnunud puuduste kõrvaldamiseks.

48. Kaitseväge juhataja kehtestatud hangete korraldamise korra kohaselt peab hankelepingu allkirjastaja määrama, kes vastutab iga hankelepingu täitmise jälgimise eest, kes peab kontrollima tarnija esitatud arvetel näidatud koguste, hindade ja arvestuste õigsust kogu lepinguperioodi jooksul. Logistikakeskuses pole selliseid ülesandeid töötajaile kirjalikult pandud, ei konkreetsete hangete korraldamist käsitlevate käskkirjade, struktuuriüksuste põhimääruste ega ka töötajate ametijuhenditega. Tegelikult selliseid kontrollimisi tehakse, kas aga piisavalt, seda audiitorid ei hinnanud.

49. **Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:** Sätestada senisest täpsemalt hanke eest vastutavate isikute kohustused hankelepingu täitmise perioodil. Rakendada meetmed, et tarnitu võetakse lepingu kohaselt vastu, ning sätestada, kes peab lahendama probleemid tarnijatega, kui ilmnevad puudused tarnitu kasutamisel.

Kaitseministri vastus: Täna.

Mitmel juhul on tehtud suuri ettemakseid

50. Kaitseministeerium ja kaitseväge on mitmel juhul nõustunud tegema hangitava eest suuri ettemakseid. Järgnevalt mõned näited.

- 2007. aasta augustis logistikakeskuse sõlmitud granaadiheitjate laskemoona ostmise lepingu kohaselt pidi kaup kaitsevägele tarnitama aastatel 2008–2010, sellest pool 2008. aastal. Logistikakeskus võttis endale lepinguga kohustuse teha juba

2007. aasta septembris ettemaks 37,7 mln krooni, 40% lepingu maksumusest. Seejuures ei olnud selleks ostuks 2007. aastaks rahaeraldust kavandatud, raha makse tegemiseks võeti teist liiki laskemoona ostmiseks eraldatust.

- Ka 2007. aastal käsirelvadele padruneid ostes kohustus logistikakeskus tegema ettemakseid 40% tarnitava kauba kogumaksumusest, aastatel 2007–2009 kogusummas 36 mln krooni (arvestades dollari ja krooni kurssi märtsis 2007).

51. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt olid eelnimetatud suhteliselt suured ettemaksed majanduslikult otstarbekad – seeläbi muutusid teised maksetingimused ostjale soodsamaiks ja kokkuvõttes kujunes hanke maksumus väiksemaks kui ettemaksetest keeldumise korral. Paremaid maksetingimusi nende hangete puhul ei olevat olnud võimalik saavutada.

52. Riigikontroll ei ole pädev tagantjärele hindama, kas kaitseotstarbelise varustuse ostmisel tehtud ettemakseid olnuks võimalik vältida või väiksemas mahu teha. Leping on kahe poole kokkulepe, ja meie kaitsevägi suhteliselt väikse ostjana ei saa hankijaiile oma tingimusi peale suruda. Samas arvab Riigikontroll, et Kaitseministeerium ja kaitsevägi võiks tavapärase, masstootmises oleva varustuse ostmisel mitmeteks aastateks sõlmitavate lepingute sõlmimisel püüda ettemaksete tegemise kohustust üldjuhul mitte võtta, sest ettemaksuna tasutud raha võib riik vajada hädavajalike kulutuste katmiseks muudes valdkondades.

53. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Anda juhised võimaluse korral vältida hankelepingutega ettemaksukohustuste võtmist.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium lähtub oma tegevuses Rahandusministri määrusest „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“, mille § 15 lg 8 ütleb, et ettemaksete tasumist võimaluse korral välditakse. Ettemaksude otstarbekus igal konkreetsel juhul on (kaitseministeeriumi) eelarveliste vahendite kokkuhoiu küsimus ega ole üldjuhul taunitav.

Kontroll hangete korralduse üle

54. Kaitseminister peab tagama ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes sisekontrollisüsteemi ja siseauditi tõhusa toimimise. Hangete korralduse osas peab sisekontrollisüsteemi toimimise kogu ministeeriumi valitsemisala ulatuses kindlustama ministeeriumi hangete osakond. Ministeeriumi eelarve eelnõu koostamine on rahandusosakonna ülesandeks, tema peab ka analüüsima ja hindama ministeeriumi eelarvevahendite kasutamist.

55. Ministeeriumi siseauditi osakonna põhiülesandeks on anda sõltumatu hinnang ministeeriumi ja tema valitsemisalas olevate asutuste sisekontrollisüsteemide, finantstegevuse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe põhimõtete rikkumiste kohta.

56. Käesolevas aruandes märgitakse mitmeid olulisi puudusi kaitseotstarbelise varustuse hangete kavandamisel Kaitseministeeriumis ja kaitseväes ning seega ka sisekontrollisüsteemis. Riigikontrollile esitatud info kohaselt märkis olulisi puudusi selles valdkonnas ka

ministeeriumi siseauditi osakond, auditeerides 2008. aasta lõpus kaitseotstarbelise side- ja infotehnoloogiaseadmete hangete korraldust ministeeriumis.

57. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:

- Rakendada abinõud, et tõhustada ministeeriumi valitsemisalas sisekontrolli kaitseotstarbelise varustuse hangete planeerimise ja hankelepingute ettevalmistamise üle.
- Anda ministeeriumi siseauditi osakonnale juhis hinnata igal aastal ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse hangete, sh riigisaladusega seotud hangete korraldust, ning mitte ainult hankemenetlusi, vaid ka hangete planeerimist, hangeteks vajalike kulutuste määramist, hankeplaanide muutmist.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi siseauditi osakond on riigihangete seadusele vastavust iga-aastaselt pisteliselt auditeerinud konsolideeritud majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi raames.

Hea auditi tava kohaselt välditakse Kaitseministeeriumi valitsemisalas reeglina auditiresursi raiskamist dubleerivate auditite läbiviimisega. Kaitseministeerium on huvitatud senisest tihedamast koostööst Riigikontrolliga auditi tööplaanide (nii iga-aastaste kui strateegiliste ~) kavandamisel, et vahetada infot planeeritavate auditite osas, tagamaks nii dubleerimise vältimist kui ka seda, et kõik riskialtimate valdkonnad oleksid mõistliku perioodilisusega auditeeritud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja kaitseministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kaitseministeeriumile mitmeid soovitusi. Kaitseminister saatis 28. augustil 2009 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Olles tutvunud Riigikontrolli poolt läbiviidud auditi „Kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldus“ eelnõuga, soovin öelda järgmist:

- Audit hõlmab auditeerimisperioodi 2006–2007, seejuures audititoimingud viidi läbi 2008. a esimese poolaasta jooksul. Oluline osa aruandes osutatud probleemidest, eelkõige hangete planeerimist ja plaanide täitmist puudutav, on aastatel 2007–2008 tuvastatud ja lahendatud, eelkõige kaitseväge korralduse seaduse ja sõjalise kaitse arengukava 2009–2018 vastuvõtmisega. Seetõttu ei saa läbiviidud auditit täiel määral kasutada objektiivse ülevaate saamiseks hetkeolukorra kohta.
- Riigikontrolli poolt väljendatud arvamus, mille kohaselt on Kaitseministeerium püüdnud saada enda käsutusse võimalikult palju eelarveraha ilma selge kavatsuseta seda kulutada, on põhjendamatu ja meelevaldne. Aastalõpu ülejäägid on olnud eelkõige ebapiisava haldussuutlikkuse, mitte riigikaitse vajaduse puuduse tulemus.
- Riigikontrolli aruande eelnõus tähelepanekuna esitanud kaitsekulutuste osakaalu SKP-st arvutamise meetodikat, samuti erandkorras riigihangete läbiviimist puudutavas osas ei ole audiitor ja auditeeritavad kahjuks jõudnud teineteisemõistmiseni ning meie selgitavaid vastuseid tõstatatud küsimusele pole suudetud aruandes piisavalt kajastada.
- Kaitseministeeriumi ja kaitseväge sisuline koostöö, sh eelarvete ning plaanide koostamisel, on viimastel aastatel oluliselt süvenenud; ma ei ole veendunud, et selle tugevdamiseks oleksid eelkõige vajalikud täiendavad bürokratlikud regulatsioonid, pigem organisatsioonikultuuride jätkuv lähendamine. Samas nõustume, et auditeeritava perioodil ja hiljemgi on olnud puudujääke regulatsioonide järgimise osas.
- Mul on hea meel tõdeda, et Riigikontroll on jõudnud positiivse järelduseni riigieelarveliste vahendite sihtotstarbelise kasutamise ja hangete läbiviimise küsimuses. Seeläbi on kasvanud ministeeriumi juhtkonna kindlustunne rakendatud meetmete tõhususe ja mõjususe osas.

Riigikontrolli soovitused	Kaitseministri vastused
<p>Kaitsekulude osakaal SKT-s</p> <p>11. Kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga anda ministeeriumi töötajatele selged juhised, milliste arvude suhtena arvutada kaitsekulude osakaalu sisemajanduse kogutoodangus, ning rakendada meetmeid, et kõigis infoallikates figureeriks selle kohta ühesugune suhtarv. (p-d 5–10)</p>	<p>Kaitsekulutuste arvestamise meetodika on Eesti ametkondades püsinud muutumatuna alates NATOga liitumisest. NATO kaitsekulude definitsiooniga kooskõlas oleva meetodika kohaselt arvestatakse jooksva aasta eelarveliste kaitsekulutustena Kaitseministeeriumi valitsemisala vastava aasta eelarvet, millest on välja arvatud välisabi vahendid. SKP osakaalu arvutuse meetodika osaks oleva SKP hinnangu osas on erinevatel organisatsioonidel oma lähteallikas ning eelarvestamise perioodil ka erinevad prognoosid. Nende bürokratlik kontroll ja unifitseerimine ei ole kahjuks ei mõistlik ega võimalik. (NATO lähtub statistiliste andmete ühtlustamiseks SKP suuruse osas mitte iga liikmesriigi konkreetse institutsiooni majandusprognoosi(de)st, vaid Rahvusvahelise Valuutafondi, Maailmapanga jt organisatsioonide prognoosidest. See toob paratamatult kaasa erisusi hinnangutes, mida Eesti riik kuidagi mõjutada ei saa.)</p>
<p>Hankeplaanide koostamise korraldus</p> <p>17. Kehtestada juba käesoleval aastal kogu valitsemisala, sh ka ministeeriumi enda tegevust reguleeriv juhend hangete plaani koostamiseks, kinnitamiseks ja muutmiseks ning tõhus kontroll selle järgimise üle. (p-d 12–16)</p>	<p>Hankeplaanide koostamine on täna mõistlikult reguleeritud kaitseväge juhataja kinnitatud dokumendiga „KV hangete kord“. Ministeerium eraldi hankeplaan ei koosta, sest vajadus lähtub alati kaitseväest, küll aga toimub koostöös kaitsevägega plaanide eelarvestamine ja läbiviidavate hangete tähtaegade määratlemine (hanke väljakuulutamise, tarned, maksegraafikud jne). Ministeerium mõõnab, et plaanide koostamise ja elluviimisega esines 2006–2007 probleeme, kuid kaitseväge korralduse seaduse ja sõjalise kaitse arengukava 2009–2018 vastuvõtmisega on tänaseks olukord oluliselt paranenud. 2008. a lõpu eelarvetäitmise protsent Kaitseministeeriumi kaitseotstarbelise erivarustuse osas oli 99, koos KV Logistikakeskusega 96%. 2009. a juuli lõpu seisuga oli ministeeriumi erivarustuse eelarve kasutusprotsent 75.</p>
<p>Maksete plaani seostatus hangete plaaniga</p> <p>29. Anda korraldus koostada kaitseotstarbelise varustuse hankeplaanid selliselt, et need kajastaksid nii hangete toimumise kui ka nende eest tasumise ajakava, sh eelnevast aastast ületulnud rahast ja järgneval aastal tehtavaid makseid. (p-d 20–24)</p>	<p>Alates 2008. aastast kajastavad kaitseministri kinnitatud aastased hankeplaanid nii hangete läbiviimise kui hangete eest tasumise ajakava, sisaldades sh ka eelnevast aastast ületulnud rahalisi vahendeid.</p>

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri vastused
<p>Riigieelarvest raha taotlemine</p> <p>35. Järgida rangelt reeglit, et aastaeelarvesse kavandatakse rahavajadus vaid sama aasta kulutuste katmiseks. (p 33)</p>	<p>Aga loomulikult. Mulle on teinud muret kohatine haldussuutmatuse eraldatud vahendite kasutamisel, ent see probleem on lahendatud. Riigikontrollile on teinud täiendavat muret, et erivarustuse hangeteks on planeeritud ja kasutatud vahendeid suhteliselt enam kui valitsuse poolt kinnitatud kava (KSAP 2004–2010) miinimumina ette nägi. Olen seisukohal, et see on positiivne tulemus – varustustaseme kvalitatiivne parandamine on NATO strateegiline eesmärk, mis langeb kokku meie rahvuslike kaitsehuvidega. Eesti missioonidel osalevate kaitseväelaste varustuse moderniseerimine ja sellega seotud relvastuskulud on meie kaitsepoliitiline prioriteet. Olen nõus audiitorite kaalutletud järeldusega, et 23,8% on suurem kui miinimumina ettenähtud 22,44% ja tunnen selle üle rahuldust.</p>
<p>Sanktsioonide rakendamine</p> <p>39. Anda korraldus rakendada lepingukohaseid sanktsioone tarnijate suhtes, kes rikuvad korduvalt ja oluliselt hankelepingutes sätestatud tingimusi. (p 38)</p>	<p>Täna, on mida parandada. Samas märgin, et oleme püüelnud rahaliste sanktsioonide rakendamise asemel sisuliste lahenduste poole, taotledes lepinguliste optioonide käivitamist (loe: täiendavate teenuste osutamist) asendamaks lepingute mittetäitmisest tulenevaid rahalisi nõudeid.</p>
<p>Erandkorra rakendamine salastamata hangeteks</p> <p>45. Anda juhised, et juhtudel, kui riigisaladusega mitte seonduv hankemenetlus on otstarbekas korraldada riigihangete seaduses sätestatud erinevate reeglite järgi, fikseeritaks asjakohase otsuse tegemisel ka hankemenetluse suhtes rakendatavad turvalisusnõuded. (p-d 43–44)</p>	<p>Korrad erandhangete (RHS tähenduses § 14 „Erandid“) läbiviimiseks on juba kehtestatud nii kaitseministri kui ka kaitseväge juhataja käskkirjadega ja seetõttu pole põhjust eraldi juhiseid välja anda; tegeleme üleskerkinud probleemidest tulenevate täiendustega. On probleeme korra järgimisega seoses erandite ebapiisava motiveerimisega, samas ei ole meie ühisel veendumusel tuvastatud erandi rakendamise võimaluse kuritarvitamist.</p> <p>Kaitseministeerium ja Kaitseväge Logistikakeskus viib reeglina läbi avalikku hankemenetlust seal, kus see on võimalik. Ainult põhjendatud juhtudel kasutatakse erandkorda.</p> <p>Tegeleme turvalisusnõuetega.</p>
<p>Kontroll hangitu lepingutingimustele vastavuse üle</p> <p>49. Sätestada senisest täpsemalt hanke eest vastutavate isikute kohustused hankelepingu täitmise perioodil. Rakendada meetmed, et tarnitu võetakse lepingu kohaselt vastu, ning sätestada, kes peab lahendama probleemid tarnijatega, kui ilmnevad puudused tarnitu kasutamisel. (p-d 47–48)</p>	<p>Täna.</p>
<p>Ettemaksude tegemine</p> <p>53. Anda juhised võimaluse korral vältida hankelepingutega ettemaksukohustuste võtmist. (p-d 51–52)</p>	<p>Kaitseministeerium lähtub oma tegevuses Rahandusministri määrusest „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“, mille § 15 lg 8 ütleb, et ettemaksete tasumist võimaluse korral välditakse. Ettemaksude otstarbekus igal konkreetsel juhul on (kaitseministeeriumi) eelarveliste vahendite kokkuhoiu küsimus ega ole üldjuhul taunitav.</p>
<p>Sisekontroll ja siseaudit</p> <p>57.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rakendada abinõud, et tõhustada ministeeriumi valitsemisalas sisekontrolli kaitseotstarbelise varustuse hangete planeerimise ja hankelepingute ettevalmistamise üle. ▪ Anda ministeeriumi siseauditi osakonnale juhised hinnata iga-aastaselt ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse hangete, sh riigisaladusega seonduvate hangete korraldust, ning mitte ainult hankemenetlusi, vaid ka hangete planeerimist, hangeteks vajalike kulutuste määramist, hankeplaanide muutmist. (p-d 54–56) 	<p>Kaitseministeeriumi siseauditi osakond on riigihangete seadusele vastavust iga-aastaselt pisteliselt auditeerinud konsolideeritud majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi raames.</p> <p>Hea auditi tava kohaselt välditakse Kaitseministeeriumi valitsemisalas reeglina auditressursi raiskamist dubleerivate auditite läbiviimisega. Kaitseministeerium on huvitatud senisest tihedamast koostööst Riigikontrolliga auditi tööplaanide (nii iga-aastaste kui strateegiliste ~) kavandamisel, et vahetada infot planeeritavate auditite osas, tagamaks nii dubleerimise vältimist kui ka seda, et kõik riskialtimate valdkonnad oleksid mõistliku perioodilisusega auditeeritud.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang kaitseotstarbelise varustuse hankimise korraldusele Kaitseministeeriumi valitsemisalas – kas hangeteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt, hangete korraldamisel on toimitud seaduslikult. Auditi käigus ei otsitud vastust küsimusele, kas hange on põhjendatud ja kooskõlas riigikaitse vajadustega.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontroll hindas kaitseotstarbelise varustuse hankimiseks eraldatud raha kasutamise sihipäraseks juhtudel, kui selle eest on ostetud ainult varustust.

Hankekorraldus hinnati seaduslikuks, kui

- hangeteks ei taotletud riigieelarvest raha rohkem, kui tegelikult vajati.
- riigieelarvest saadud raha kasutati nende ostude eest tasumiseks, milleks raha küsiti ja eraldati.
- riigihangete seaduses sätestatud hankemenetluse korda järgiti ega rakendatud põhjendamatult riigihangete seadusega lubatud võimalust korraldada hankemenetlus ostja suva kohaselt.
- asjade, tööde ja teenuste turult püüti leida kõige soodsam pakkumus, tarnijaga sõlmitud leping tagas ostja huvide kaitse ja vajaduse korral ostja ka rakendas temale lepinguga tarnija suhtes antud õigusi.

Sisekontrollisüsteem hangete korraldamise kontekstis on toimiv, kui hangete korralduses olulisi puudusi ei esine.

Valdkonna ülevaade

Kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks tehtud kulutuste osatähtsus kaitsekuludes on olnud mõnevõrra suurem kavandatud

Kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks tehtud kulutused moodustasid perioodi 2005–2008 keskmisena Kaitseministeeriumi valitsemisala kogukulutustest (tegelikest väljamaksetest) ligikaudu veerandi – 2005. aastal 17,8%, 2006. aastal 24,5%, 2007. aastal 24,2% ja 2008. aastal 30,2% (nelja aasta keskmisena 25,3%). Seega oli nende kulutuste osatähtsus sel perioodil mõnevõrra suurem 2004. aastal koostatud arengukavas vajalikuks peetud alammäärast 22,44%.

Tabel 3. Kulutused kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks (mln kr)

	2005	2006	2007	2008	Kokku
Kaitseministeeriumi valitsemisala kassapõhised kogukulud	2484,9	3070,8	3813,5	5191,9	14 561,1
- sh kaitseotstarbelise varustuse ostmiseks	442,3	752,7	921,4	1567,9	3684,3
Kaitseotstarbelise varustuse ostmise kulude osatähtsus, %	17,8	24,5	24,2	30,2	25,3

Allikas: Riigikontrolli arvutused Kaitseministeeriumi aruannete andmete alusel

Arengukavas fikseeriti vajalikuks peetud suhe (22,44%) kavandatud rahaeralduste põhjal, mis perioodil 2005–2008 oli keskmiselt 23,8%, st samuti suurem arengukavas märgitust.

Kaitsejõudude arenguplaane on korduvalt ja oluliselt muudetud

Kaitseministeeriumi aastaraamatus 2008 konstateeris kaitseminister, et aastail 2005–2010 kehtinud pikaajaline arengukava oli ajale jalgu jäänud, pooled plaanis seatud eesmärkidest olid täitmata. Põhjused sõnastas minister järgmiselt: „/---/ planeerimise käigus tehtud pealiskaudsed poliitilised kompromissid ja puudulik suutlikkus vahepeal kiiresti arenenud majanduses ning kasvanud tulude ja kulude kontekstis tehtud plaane ajakohastada ja uues olukorras kohaneda.“

Enamik aastaiks 2005–2010 kavandatud hangetest on teostatud või teoksil

2004. aastal kinnitatud arenguplaanis käsitleti perioodi 2005–2010 hankeid jaotatuna kahte etappi – aastad 2005–2007 ja aastad 2008–2010. Mõlema alaperioodi jooksul kavandati korraldada lisaks tavapärastele varustuse hangetele üks suurhange ja 2–3 keskmise suurusega hanget. Perioodi 2005–2007 suurima hankena kavandati õhutõrje relvastuste ostmist (eeldatav maksumus 700 mln krooni), perioodi 2008–2010 suurima hankena kahe miinijahtija väljavahetamist (eeldatav maksumus 800 mln krooni). Arenguplaanis nimetatud hanked oma enamuses on korraldatud, ajaliselt küll mitte päris selliselt, nagu algul kavandatud. Lühimaa õhutõrjesüsteemi hange lükkus arenguplaani teise perioodi – hankeleping sõlmiti 2007. aasta algul, süsteem (praegu eeldatava maksumusega 1 miljard krooni) peaks valmima 2010. aastal. Miinijahtijate ost seevastu toimus esialgu kavandatust varem – leping sõlmiti 2006. aasta septembris ning mitte kahe, vaid kolme laeva ostmiseks, neist üks anti Eesti mereväele üle 2007. aastal, üks 2008. aastal ja üks 2009. aastal. Ülevaade olulisematest kaitseotstarbelise varustuse hangetest aastatel 2007–2008 on esitatud Kaitseministeeriumi nimetatud aastate konsolideeritud majandusaasta aruannete osades „Kaitseotstarbelise erivarustuse investeeringud“⁷, nende kohta saab infot ka Kaitseministeeriumi veebilehelt, alajaotusest „Hanked“ (2009. aasta juunis veebiaadressil <http://www.mod.gov.ee/?op=body&id=398>).

Kaitseotstarbelist varustust ostavad nii ministeerium kui ka kaitsevägi; enamik hangeteks eraldatud rahast kulub ministeeriumi hangete eest tasumisele

Kaitseministeeriumi põhimääruse kohaselt on ministeeriumi üheks ülesandeks kaitseväge relvade, lahingutehnika, vormiriietuse ja muude vahenditega varustamise planeerimine, koordineerimine ja korraldamine. Põhimääruse kohaselt on ministeeriumi hangete teostamine ministrilt saadud volituste piires kantsleri ülesandeks. Kantsleri lähimaks abiliseks selles töös on kaitseinvesteeringute asekancler, kes tegutseb selles valdkonnas eelkõige hangete osakonna kaudu. Osakonna ülesannete hulka kuulub riigikaitse varustuspoliitika kujundamiseks ettepanekute väljatöötamine, kaitseotstarbelise varustuse hangete planeerimine ja korraldamine ning järelevalve vastavasisuliste plaanide elluviimise üle ministeeriumis ja selle valitsemisalas. Teatud liiki varustuse hankeid korraldavad ka ministeeriumi teised osakonnad, näiteks infotehnoloogiaosakond on korraldanud sidevahendite hankeid.

Kaitseministeeriumi korraldada on olnud suured, kaitseväge arengut oluliselt mõjutavad kaitseotstarbelise varustuse hanked.

Kaitseotstarbelist varustust ostab ka kaitsevägi ise, üldjuhul oma logistikakeskuse kaudu. Eelkõige ostab kaitsevägi rutiinse toimimise tagamiseks vajalikku kulu- ja väljaõppevarustust (nt laskemoon, riietus, jalatsid, varuosad). Üksikuid hankeid korraldavad ka väeliigid ja -osad (2007. aastal langes nende arvele alla 1% kaitsejõudude endi tehtud ostude kogumaksumusest).

Arvuliselt on ministeerium hankeid korraldanud vähem kui kaitsevägi (näiteks aastail 2006–2007 korraldas ministeerium 84, Logistikakeskus 156 kaitseotstarbelise varustuse hanget), kuid tema poolt

⁷ 2008. aasta aruanne veebiaadressil: <http://www.mod.gov.ee/static/sisu/files/KMIN%202008%20majandusaasta%20aruanne.pdf>

hangitu eest tasumiseks on kulunud enamuse hangeteks eraldatud rahast (2006. ja 2007. aastal kaks kolmandikku, 2008. aastal kolm neljandikku).

Seadus ei käsi relvahankeid käsitleda salajasena, kuid lubab nende korraldamisel rakendada tavalisest erinevat menetluskorda

2007. aasta alguses jõustunud riigihangete seaduse kohaselt ei pea hankijad järgima riigihangete seaduses sätestatud korda, kui sõlmitav leping või korraldatav ideekonkurss on seotud riigisaladusega riigisaladuse seaduse tähenduses või kui lepingu täitmine eeldab kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist või kui erandi kohaldamine on otseselt vajalik riigi oluliste huvide kaitsmiseks. 2008. aastast jõustunud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse kohaselt tuleb salajasena käsitleda teavet kaitsevääe sõjaväerelvade ja lahingumoonaga kohta, samuti ka riigikaitseleisi leiutisi ja uuringuid ning nende tulemusi käsitlevat teavet (v.a sellist teavet, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut). Valitsuse kehtestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra kohaselt on kaitsevääe sõjaväerelvi ja lahingumoonaga käsitleva teabe osas riigisaladuseks sõjaväerelvade ja lahingumoonaga koondandmeid ja -jaotust kajastav teave, ja mereväe relvasüsteemide taktikalised andmed, välja arvatud rannakaitse relvasüsteemide taktikalised andmed. Seega pole relvahangete andmed praegu salajas, ja kui nende korraldamisel rakendatakse riigihangete seaduses sätestatud erandit, tuleb erandi rakendamist põhjendada (miks on vajalikud erilised turvanõuded või milliste riigi oluliste huvide kaitsmiseks erandit rakendatakse).

Varem, kuni 2007. aastani kehtinud riigihangete seaduse kohaselt ei pidanud hangete korraldamisel riigihangete seaduses sätestatud korda järgima juhtudel, kui seaduse reeglite järgimisel tulnuks avalikuks riigisaladus, samuti ka relvade, laskemoona, lahingutehnika ja nendega seotud väljaõppevahendite ostmise ja teenuste tellimise korral. Samas sätestas kuni 2008. aastani kehtinud riigisaladuse seadus, et salajasena tohib/tuleb käsitleda teavet kaitsevääe relvade ja laskemoona üldarvu ja nende jaotuse kohta. Seega – riigisaladuse seaduse kohaselt polnud relvahangete andmed ka varem salajas, kuid ka siis lubas riigihangete seadus nende hangete korraldamisel mitte järgida riigihangete seaduse nõudeid.

Kaitseminister ja kaitsevääe juhataja on kehtestanud täiendavad juhised kaitseotstarbelise varustuse hangeteks

Kaitseminister on ministeeriumi ametnikele (kuid mitte kogu ministeeriumi valitsemisalale) kehtestanud omapoolsed reeglid nendeks hanketoiminguteks, mis pole reguleeritud vahetult riigihangete seadusega (riigisaladusega seonduvad hanked; hanked, mille maksumus on väiksem piirmäärast, mille ületamisel tuleb järgida riigihangete seadust; riigihangete seadusega lubatud nn lihtsustatud hankemenetlused). Kaitsevääes reguleerib selliste hankemenetluste korraldamist kaitsevääe juhataja kehtestatud kord; kaitsevääe logistikakeskuse töötajad on pidanud lisaks arvestama ka logistikakeskuse ülema kehtestatud reeglitega.

Otsused riigihangete seadusega sätestatust erineva hankekorralduse rakendamiseks teeb kas kaitseminister või logistikakeskuse ülem. Asjakohastele käskkirjadele on lisatud otsust ettevalmistanud isiku kirjalik põhjendus.

Kaitseminister on kehtestanud oma täiendavad nõuded riigisaladusega seotud hangetele, sh nõude, et üldjuhul tuleb pakkumusi võtta vähemalt kolmelt pakkujalt ning sellest reeglist tehtavate erandite kooskõlastamise nõude.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritavateks olid Kaitseministeerium ja Kaitsevääe Logistikakeskus, kellele kaitseotstarbeliste hangete jaoks oli 2007. aastaks kavandatud vastavalt 1,05 mld kr ja 296 mln kr (kokku 99,8% Kaitseministeeriumi valitsemisala erivarustuse hangeteks eraldatud rahast).

Audititoimingud tehti 2008. aastal, keskenduti eelkõige aastatel 2006–2007 toimunule.

Audit tugines Kaitseministeeriumi, Kaitsevägede Peastaabi ja Kaitseväe Logistikakeskuse dokumentidele ning konkreetseid hankemenetlusi kirjeldava dokumentatsiooni analüüsile ja hindamisele, samuti ka Kaitseministeeriumi ja logistikakeskuse töötajatelt saadud suulistele ja kirjalikele selgitustele. Hankemenetluste korraldust hinnati konkreetsete, aastatel 2005 (2004) – 2007 algatatud hangete näidete varal. Valimisse võeti 31 Kaitseministeeriumi ja 11 logistikakeskuse korraldatud hankemenetlust. Peatähelepanu pöörati selle perioodi kõige kallimatele hangetele ning hangetele, mille korraldamisel oli rakendatud riigihangete seaduses sätestatud erinevat hankemenetluse korda.

Auditi meeskond:

Auditis osalesid auditijuht Hannes Unt, vanemaudiitor Sven Potapov ja audiitor Mare Kabrits. Auditi aruande koostamisel osales Riigikontrolli nõunik Olav Lüüs.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/64.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee