

Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

*Kas vallad ja linnad on ehitushangete
korraldamisel suutnud ära kasutada kõiki
konkurentsivõimalusi?*

Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

Kas vallad ja linnad on ehitushangete korraldamisel suutnud ära kasutada kõiki konkurentsivõimalusi?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris ehitushangete planeerimist, korraldamist ja hankelepingute täitmist valdades ja linnades 2006. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas ehitustööde tellimisel on parima tulemuse saavutamiseks maksimaalselt ära kasutatud kõik olemasolevad konkurentsitingimused ning tagatud ehitushangete läbipaistvus ja pakkumismenetluses osalenud pakkujate võrdne kohtlemine.

Auditi valimisse kuulus 15 linna ja valda ning esindatud olid suuruse, finantsolukorra ning ehitustööde praktika poolest erinevad kohalikud omavalitsused.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maksumaksja huvi on, et avalike objektide ehitamisel kasutataks raha läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, koheldaks isikuid võrdselt ning kasutataks ära olemasolevaid konkurentsitingimusi. Avaliku sektori kulutused Eestis kasvavad iga aastaga. Kui 2000. aastal oli riigihangete rahaline maht riigis kokku 4,7 miljardit krooni, siis 2006. aastal oli see kasvanud 22,4 miljardi kroonini. Riigihangete arv kasvas samal perioodil 1800 hankelt 8800 hankeni. 2007. aastal viidi läbi 7408 hanget kogumaksumusega 21,6 miljardit krooni. Seejuures moodustasid ehitustööd 2006. aastal 53% ja 2007. aastal 39% riigihangete kogumaksumusest.

Eesti linnad ja vallad tegid 2006. aastal kokku ligi 4 miljardi krooni ulatuses investeringuid. Samal aastal korraldasid vallad ja linnad ehitustööde tellimiseks 791 riigihankemenetlust kogumaksumusega 3,15 miljardit krooni. Seega viiakse enamik investeringutest ellu hankemenetluse korraldamisega. Sellele lisanduvad investeringud (ja nende elluviimiseks korraldatavad ehitushanked), mida vallad ja linnad viivad ellu nende finantseerimisskeemide abil, mis kohaliku omavalitsuse kohta käivas aruandluses ei kajastu.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et enamikul juhtudel on vallad ja linnad ehitustööde tellimiseks riigihanked korraldanud, kuid ei ole osanud avalikes huvides täies ulatuses ära kasutada kõiki olemasolevaid konkurentsitingimusi. Selle peamiseks põhjuseks on õiguskeskkonna keerukus riigihangete alal ning kohalike omavalitsuste vähene võimekus sellega toime tulla.

Olulisemad Riigikontrolli hinnangud ja järeldused on järgmised:

- Väiksematel auditeeritud kohalikel omavalitsustel käis paljude riigihangete seaduses esitatud nõuete täitmine üle jõu. Samas ei

ole riigihangetealase kompetentsi tekitamine kõikidesse valdadesse ja linnadesse otstarbekas, kuna enamik kohalikke omavalitsusi peab riigihangete seaduses ettenähtud pakkumismenetlusi korraldama harva. Seetõttu vajavad need vallad ja linnad suhteliselt aeganõudva ja keeruka pakkumismenetluse korraldamiseks muid võimalusi: rohkem koostööd ja vajaduse korral riigihangetealase kompetentsi koondamist maakondlikule või piirkondlikule tasandile; efektiivset koolitussüsteemi ja senisest põhjalikumaid juhendmaterjale.

- **Vallad ja linnad ei suuda ehitustööde riigihanke läbiviimisel seada piisavaid nõudeid, mis on üheks peamiseks põhjuseks, mille tõttu ei ole nad hiljem valminud ehitiste kvaliteediga alati rahul.** Alati ei ole vallad ja linnad esitanud pakkujatele nõudeid nende tehniliste töötajate kvalifikatsiooni kohta ning pakkumiste hindamisel on hindamiskriteeriumiks enamjaolt ainult madalaim hind.
- **Mitmel juhul ei suutnud vallad ja linnad ehitushindade kallinemise tingimustes vastu seista ettevõtjate survele suurendada ehitise maksumust.** Muudetud hankelepingud ei vastanud enam riigihanke väljakuulutamisel ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele ning maksumaksja raha kulutati nendel juhtudel algselt kavandatust rohkem.
- **Valdade ja linnade kehtestatud sisekontrollimeetmed ei ole loonud piisavaid eeldusi selleks, et riigihangete korraldamise protsess tervikuna oleks läbipaistev.** Valla- ja linnasisesed õigusaktid ei taganud alati protsessi arusaadavust ning enamiku auditeeritud valdade ja linnade puhul ei olnud selge, milline ametiisik või struktuuriüksus pakkumismenetluses mingi etapi eest vastutab.
- **Avaliku- ja erasektori partnerlusprojektide korral jätab uus riigihangete seadus partneritele projektide elluviimisel liiga laiad võimalused seadust iseseisvalt tõlgendada, seetõttu ei pruugi need projektid olla avalikkusele piisavalt läbipaistvad.** Ehitustööde kõikide finantseerimiskeemide puhul peaks kohalik omavalitsus jälgima, et raha oleks kulutatud säästlikult ja otstarbekalt, et oleks ära kasutatud olemasolev konkurents ja tagatud parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe.

Auditeeritute, Riigihangete Ameti ja Rahandusministri vastused:

Kontrolliaruandes tehti soovitusi auditeeritutele, rahandusministrile ja Riigihangete Ametile. Kontrolliaruande eelnõule vastasid kõik auditeeritud kohalikud omavalitsused ning rahandusminister ja Riigihangete Amet. Valdavalt nõustusid auditeeritud Riigikontrolli tähelepanekute ja soovitustega ja lubasid neist suure osaga tulevikus arvestada. Mitmed auditeeritud (sh Paikuse Vallavalitsus, Otepää Vallavalitsus, Põlva Linnavalitsus, Illuka Vallavalitsus, Kiili Vallavalitsus) ei vastanud konkreetsetele soovitustele, vaid andsid aruandele ainult üldisi kommentaare. Mõnel juhul andis auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule tehtud soovitustele vastuse vastav valla- või linnavalitsus.

Mõned väiksemad auditeeritud (näiteks Sauga ja Meeksi vallavalitsus) kinnitasid oma vastustes Riigikontrolli järeldust, et väikestes kohalikes

omavalitsustes on riigihangete korral raskusi vajaliku kompetentsi tekitamisel. Riigihankemenetlusi on suhteliselt vähe, et nende läbiviimiseks tööle võtta alalist töötajat. Jõgeva Linnavalitsus aga leidis, et hangete suure hulga ja suuruse tõttu peab Jõgeva linnal endal olema vastav spetsialist, kuid kompetentset spetsialisti on raske leida. Riigihangetealase kompetentsi tekkimine kohalikus omavalitsuses on Jõgeva Linnavalitsuse hinnangul väga oluline, probleemiks selle tekitamisel on aga eri KOVide erinev eelarvete maht, riigihangete hulk ja maht ning kokkuvõttes erinev haldussuutlikkus.

Tallinna Linnavalitsus leidis, et kontrolliaruanne käsitleb olulisi probleeme riigihangete korraldamisel. Lisaks kontrolliaruandes välja toodule tuleks Tallinna Linnavalitsuse arvates enam levitada informatsiooni hankemenetluste korraldamisel ilmnunud põhiliste vigade ja hankemenetluste tühistamise juhtumite kohta; töötada välja detailseid juhendeid ja näidisdokumente, täiustada koolitusmeetodeid ning tegeleda riigipoolse nõustamisega, samuti tuleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil varasemast enam juhendada kohalikke omavalitsusi standardite kasutamise ja ehitushangete korraldamise küsimustes. Tallinna Linnavalitsus toetas igati mõtet tõsta riigihangete efektiivsust, korraldada ühishankeid ja sõlmida raamlepinguid mh ka regionaalsel tasandil.

Kuigi auditeeritud vallad ja linnad viitasid korduvalt vajadusele saada riigihangete korraldamisel enam detailsemaid juhendmaterjale, on rahandusminister oma vastuses kontrolliaruande eelnõule pidanud endapoolseid olemasolevaid juhendeid piisavaks. Lisaks sellele ei pidanud rahandusminister vajalikuks ka analüüsida, kas avaliku- ja erasektori koostööprojektid vajaksid senisest selgemat korraldamist.

Riigikontrolli hinnangul viitab PPP-projektidega seonduvate juhendmaterjalide täiendamise vajadusele asjaolu, et kuigi rahandusminister tõlgendab mitmeid avaliku ja erasektori koostööprojekte ehitustöö kontsessioonidena, ei ole vallad ja linnad vastavaid projekte kavandades lähtunud ministeeriumi juhendmaterjalidest. Esimene kontsessiooni andmise teade riiklikus riigihangete registris avaldati alles märtsis 2008.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Hankeprotsess	8
Järelevalve	9
Hankeprotsessi läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine	11
Ehitustööde tellimine	11
Auditeeritavad korraldasid ehitustööde tellimist erinevalt	11
Hankeprotsessi korraldamise olulisus	12
Avatud pakkumismenetluse asemel korraldati lihtmenetlusi	12
Lihtmenetluste korraldamisel ei järgita seaduses sätestatud põhimõtteid	13
Pakkumiskutse dokumendid	16
Pakkumiskutse dokumentide kvaliteet oli madal	16
Pakkumiste hindamisel ei kasuta vallad ja linnad kõiki RHSis sätestatud võimalusi	17
Ehitushangete korraldamisel peaks rohkem arvestama keskkonnahoidlikke aspekte	19
Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimine	20
Pakkujate tausta kontrollimine ei täida alati oma eesmärki	20
Riigihanked era- ja avaliku sektori koostöö puhul	22
Era- ja avaliku sektori koostööprojektid on erinevalt tõlgendatavad	22
Hankelepingute sõlmimine, muutmine ja täitmine	24
Hankelepingute kehtivus	24
Hankelepingud ei olnud alati kooskõlas riigihanke põhimõtetega	24
Täiendavate tööde tellimisel ei kasutata seaduses ettenähtud võimalust	27
Hankelepingute kvaliteet	28
Hankelepingutes esines mitmeid ebatäpsusi	28
Edukaks riigihangete korraldamiseks vajalikud eeldused valdades ja linnades	29
Hangete planeerimine	29
Hangete planeerimine vajab täiustamist	29
Valdade ja linnade õiguskeskkond	31
Valla- ja linnasisene kord riigihangete korraldamisel ei taga alati protsessi läbipaistvust	31
Hankeprotsessi korraldajad	34
Pole selge, kes hankemenetluses mingi etapi eest vastutab	34
Sisekontroll	36
Sisekontroll riigihangete korraldamise üle valdades ja linnades ei ole piisav	36
Valmisolek riigihangete korraldamiseks	38
Vallad ja linnad vajavad riigihangete korraldamisel täiendavat riigipoolset tuge	38
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused	41
Auditi iseloomustus	46
Riigikontrolli varasemaid auditeid ehitushangetega seotud valdkonnas	48
Lisa A. Valimisse kaasatud kohalikud omavalitsused	49
Lisa B. Auditi käigus auditeeritud pakkumismenetlused	49
Lisa C. Auditi käigus tehtud intervjuud	51
Lisa D. Fookusrühma kokkuvõte	53

Valdkonna ülevaade

Riigihange on asjade ostmine, teenuste tellimine, ideekonkursside korraldamine, ehitustööde tellimine ja ehitustööde ning teenuste kontsessioonide andmine hankija poolt, samuti ehitustööde tellimine ehitustöö kontsessionääri poolt.

Uus RHS § 2 lg 2

Hankija (Ostja) on isik või asutus, kes on kohustatud järgima RHSiga sätestatud korda. Hankijate hulka kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse üksus, kohaliku omavalitsuse asutus või kohalike omavalitsuste ühendus (RHSi tähenduses oli tegemist ostjaga).

Uus RHS § 10

Hankemenetlus (pakkumismenetlus) – riigihankemenetluse toimingud hanke korraldamise kohta riigihangete registris hanketeate avaldamisest kuni hankelepingu sõlmimiseni. (RHSi kohaselt oli tegemist pakkumismenetlusega.)

1. Kohalikud omavalitsused (edaspidi KOVid) on maksumaksja raha läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise huvides kohustatud korraldama **riigihankeid**. Riigihangete korraldamisel tuleb ära kasutada olemasolevaid konkurentsitingimusi ja kohelda riigihangetel osalevaid pakkujaid võrdselt.
2. Riigihangete korraldamist reguleerib riigihangete seadus (edaspidi RHS). Kuni 30.04.2007. a oli riigihangete korraldus reguleeritud 2000. aastal vastuvõetud RHSiga ning alates 01.05.2007. a on riigihangete korraldus reguleeritud 2007. a alguses vastuvõetud uue riigihangete seadusega (edaspidi uus RHS). Peamine põhjus uue RHSi väljatöötamiseks oli Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi kohustus üle võtta Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivid. Kui riigihange oli algatatud enne uue seaduse jõustumist, tuli see läbi viia vanas seaduses sätestatud korras. Kõik käesolevas auditis vaadeldud ehitustööde riigihanked viidi läbi vanas seaduses sätestatud korras.
3. RHS sätestab riigihangete teostamise korra, riigihangetega seotud subjektide õigused ja kohustused ning vastutuse RHSi rikkumise eest, samuti riikliku järelevalve korra. Uue RHSi eesmärk ja reguleerimisala ei erine sisuliselt kuni 30.04.2007. a kehtinud RHSis toodust, kuigi uues seaduses on seaduse eesmärgina otseselt sätestatud **hankija (ostja)**¹ rahaliste vahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise tagamine.
4. Seaduse kohaselt on KOV kohustatud riigihangete korraldamisel edendama konkurentsi ning tagama riigihangete läbipaistvuse ja **hankemenetluses** osalejate võrdse kohtlemise. Kuni 30.04.2007. a kehtinud RHSi kohaselt tuli seaduses sätestatud riigihanke pakkumismenetlus korraldada ehitustööde tellimisel, mille eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli 2 miljonit krooni ja üle selle². Uue RHSi kohaselt on 2007. a alustatud riigihangete puhul riigihanke hankemenetluse (pakkumismenetluse) korraldamise kohustuse piirmäär ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 190 000 eurot ning alates 2008. a ja hiljem alustatud riigihangete puhul 250 000 eurot³.
5. Kui ehitustööde hankelepingu eeldatav maksumus jäi alla eelmises punktis nimetatud piirmäära, siis tuli kuni 30.04.2007. a kehtinud seaduse kohaselt selliste ehitustööde tellimise puhul järgida riigihangete korraldamise head tava, tagada rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine ning pakkujate paljususe korral pidada läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga. Kui

¹ Kuni 30.04.2007 kehtinud RHSis kasutati „hankija” asemel terminit „ostja”.

² RHS (kehtetu alates 01.05.2007) § 2 lg 7 p 2.

³Uus RHS § 15 lg 1 p 1 ja 2.

ehitustööde hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli 500 000 kr või üle selle, siis pidi ostja kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist esitama riiklikule riigihangete registrile (edaspidi riigihangete registrile) riigihanke deklaratsiooni. Uues RHSis on kõikidele riigihangetele laienevad põhimõtted kirjeldatud põhjalikumalt kui varem kehtinud seaduses, kuid on loobunud konkreetset kolme pakkumise nõudest. Uue seaduse kohaselt tuleb 10 päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete registrile esitada riigihanke aruanne⁴ juhul, kui ehitustööde hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta ületab 30 000 eurot.

Hankeprotsess

6. 2006. aastal korraldasid vallad ja linnad kokku 1982 riigihankemenetlust maksumusega 4,1 miljardit krooni⁵, mis moodustas kõigi riigis korraldatud riigihankemenetluste maksumusest 19%. KOVide kõikidest riigihankemenetlustest moodustas 75% (791 riigihankemenetlust kogumaksumusega 3,1 miljardit krooni) ehitustööde tellimine. Arvestades, et oma aruandluse kohaselt tegid vallad ja linnad 2006 a kokku ligi 4 miljardi krooni ulatuses investeeringuid, saab järeldada, et enamiku oma investeeringutest viivad KOVid ellu ehitustööde riigihangete korraldamise kaudu.

Tabel 1. KOVide riigihanked 2006. aastal (mln kr)

Hanke liik	Hangete arv	Hangete maksumus
Ehitustööd	791	3145,7
Teenuste tellimine	821	825,5
Asjade ostmine	360	208,9
Erandteenus ⁶	2	21,7
Ideelahenduste tellimine	10	1
KOKKU	1984	4202,8

Allikas: Riigihangete Ameti 2006. a aastaraamat

7. Hankeprotsessi võib tinglikult jaotada kolmeks etapiks:

- Riigihanke ettevalmistamine – hangitava asja, teenuse või töö (objekti, vajaduse, hanke eeldatava maksumuse ja hanke eest tasumiseks vajaliku raha või selle saamise võimaluse) väljaselgitamine, pakkumismenetluse liigi valik, vajaduse korral

⁴ Varem kehtinud seaduses kasutati mõistet „riigihanke deklaratsioon”.

⁵ Selles punktis on mõeldud ostjate lõikes kõiki pakkumise kutsetes ja teadete vormides antud klassifikatsiooni alusel nimetatud riigihangete summasid.

⁶ Erandteenuste alla kuuluvad teatud riigihanked, mille korral ostja ei ole kohustatud rakendama RHSis sätestatud korda täies ulatuses, vaid peab tegema seda osaliselt.

pakkumiskutse dokumentide koostamine. Ettevalmistus lõpeb sõltuvalt pakkumismenetluse liigist kas pakkumiskutse või menetlusteate esitamisega riigihangete registrile.

- Pakkumismenetluse toimingud – pakkumiskutse dokumentidega tutvumise võimaldamine, pakkumiste avamine, pakkujate kvalifitseerimine, pakkumiste tunnistamine tingimustele vastavaks või nende tagasilükkamine, pakkumiste võrdlemine ja hindamine, pakkumise edukaks tunnistamine, pakkumise vastuvõtmine, hankelepingu sõlmimine.
- Hankelepingu täitmine – hankelepinguga võetud kohustuste täitmine lepingu täitmise perioodil, lepingu alusel saadud asja, töö või teenuse vastuvõtmine, hangitu arvelevõtmine raamatupidamises, selle eest tasumine.

8. Nimetatud etappidest reguleerib RHS toiminguid pakkumismenetluse ajal. Teisi hankeprotsessi etappe, sh kavandamist ja täitmist RHS ei reguleeri. Käesolevas auditis on lisaks pakkumismenetluse etappidele vaadatud ka riigihanke ettevalmistamist ehk kavandamist ja sõlmitud hankelepingute täitmist.

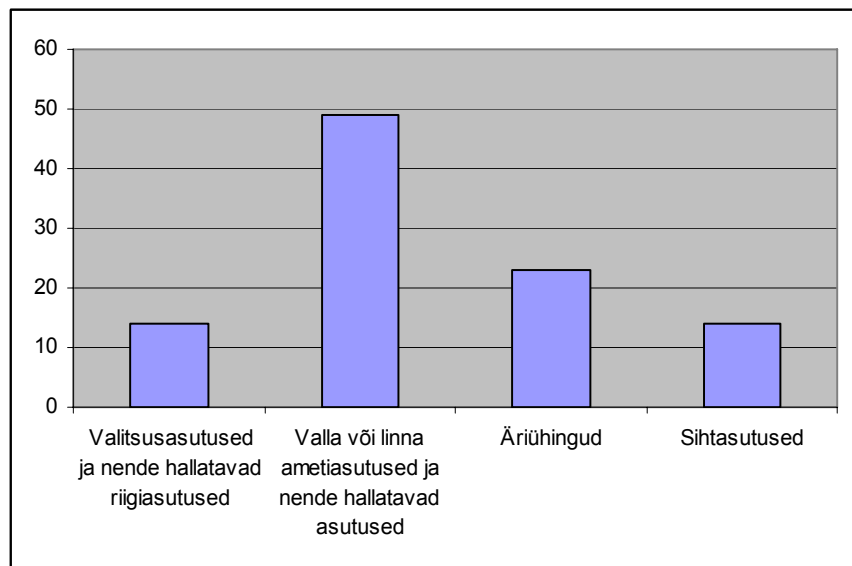
Järelevalve

9. Riikliku järelevalvega riigihangete korraldamise üle tegeleb Rahandusministeeriumi valitsemisalas asuv Riigihangete Amet. Riigihangete Amet teostab järelevalvet asutuste põhisel. Eri valdkondade põhiste riigihangete kontrollimist ei ole Riigihangete Amet siiani teinud. 2006. aastal kontrollis Riigihangete Amet riikliku järelevalve käigus RHSi täitmist 62 ostja juures, sh 29 vallas ja linnas⁷. Kõige enam seaduserikkumisi tuvastati valdades ja linnades ning nende hallatavates asutustes (vaata joonist nr 1). Riigihangete Ameti hinnangul ei olnud KOVides tuvastatud rikkumised erinevad teiste ostjate puhul tuvastatud rikkumistest. Kokku kontrolliti 581 riigihanke pakkumismenetluse õiguspärasust, selle käigus tuvastati 808 seaduserikkumist (vaata joonist nr 2).⁸

⁷ Sh valla ja linna hallatavad asutused ning valla ja linna osalusega äriühingud.

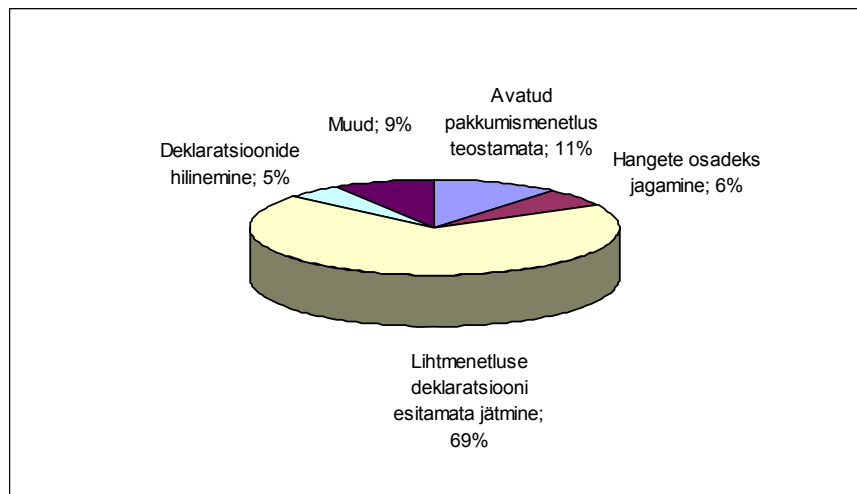
⁸ Riigihangete Ameti 2006. a aastaraamat, lk 17.

Joonis 1. Ostjate seaduserikkumised protsentuaalselt



Allikas: Riigihangete Ameti 2006. a aastaraamat, lk 16

Joonis 2. Riigihangete Ameti poolt enim tuvastatud rikkumised



Allikas: Riigihangete Amet

Pakkumiskutse dokumendid – ostja poolt pakkujatele edastatavad dokumendid, mis sisaldavad selgitavat teavet riigihanke objekti, pakkujatele esitatavate nõuete ja hankelepingutingimuste kohta.

Allikas: RHS § 24

10. Riigihangete Amet vaatas auditeeritud perioodil läbi ka riigihanke pakkumismenetluse korraldamisel esitatud vaidlustusi ostja tegevuse kohta (uue seaduse kohaselt teeb seda Riigihangete Ameti juures asuv vaidlustuskomisjon). 2006. a esitati ostja tegevuse kohta Riigihangete Ametile vaidlustusi 210 korral, neist kõige enam (84 vaidlustust) pakkumiskutse dokumentide kohta⁹. Valdade ja linnade riigihankeid vaidlustati 33, sh ehitustööde tellimisi kaheksal korral. Ehitustööde tellimise vaidlustustest rahuldati kaks vaidlustust, mis olid esitatud pakkuja kvalifitseerimise otsuse ja pakkumiskutse dokumentide kohta. Teistel juhtudel ei vaadatud vaidlustust läbi, jäeti rahuldamata või tunnistas ostja ise vaidlustuse põhjendatuks.

⁹ Riigihangete Ameti 2006. a aastaraamat, lk 10.

Hankeprotsessi läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine

11. Riigihangete korraldamise eesmärgiks on ostja rahaliste vahendite võimalikult efektiivne kasutamine ning majanduslikult soodsaima hankelepingu sõlmimine, järgides samas võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja konkurentsi edendamise põhimõtteid. Kõigile pakkujatele ja teistele pakkumisest huvitatud isikutele peavad igas pakkumismenetluse etapis olema tagatud võrdsed võimalused. Seega ei ole riigihangete eesmärk üksnes saada ostjale vajalik teenus kõige soodsamatel tingimustel, vaid ka see, et ostja tegevus soodustaks turu arengut ja konkurentsi turul.

Riigihangete pakkumismenetlused – riigihankemenetluse toimingud pakkumiskutse või teate avaldamisest riigihangete registris kuni hankelepingu sõlmimiseni. RHS näeb ette neli pakkumismenetlust: avatud, piiratud, väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus.

Allikas: RHS § 54- 57

12. Ehitustööde tellimise korral, mille maksumus ületab punktis 4 nimetatud piirmäära, tuleb rakendada seaduses sätestatud korda¹⁰ ja korraldada **pakkumismenetlus**. Riigikontroll auditeeris 42 pakkumismenetlust, mille tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumus oli ca 333 mln krooni (ilma käibemaksuta). Täpsem ülevaade auditeeritavatest on lisas A ja auditeeritud pakkumismenetlustest lisas B.

Ehitustööde tellimine

Auditeeritavad korraldasid ehitustööde tellimist erinevalt

13. Vallad ja linnad võivad oma ehitustöid rahastada mitmesugustest allikatest (sh laen, struktuurifondid) ja tulenevalt rahastamise allikast kasutada ehitustöödeks erinevaid võimalusi (sh KOVile kuuluva äriühingu või sihtasutuse kaudu või koostöös erapartneritega). Sõltumata rahastamise allikast tuleb ehitustööde tellimisel korraldada riigihankemenetlusi vastavalt seaduses sätestatud ehitustööde maksumuse piirmääradele.

14. Auditeeritud valdades ja linnades kasutati ehitustööde tellimiseks ja elluviimiseks erinevaid viise. Kui enamikul juhtudel kuulusid ehitatavad või renoveeritavad objektid valla või linna omandisse ning vastavad ehitustööde riigihanked korraldas auditeeritud valla- või linnavalitsus, siis esines ka teistsugust praktikat:

- Tallinna linn sõlmis 2006.aastal Haridusameti haldusalas asunud kümne Tallinna kooli renoveerimiseks ja haldamiseks lepingud erapartneritega. Tegemist on avaliku- ja erasektori partnerlusprojektiga (PPP-projekt), kus erasektori üksus ehitab, renoveerib või soetab spetsiaalselt teatava projekti eesmärgil loodava vara ning osutab kokkulepitud ulatuses ja kvaliteediga teenuseid selle vara kasutamisel; avaliku sektori üksus aga on põhiliseks erasektori poolt osutatavate teenuste ostjaks¹¹. Selliste projektidega seonduvat käsitletakse lähemalt aruande punktides 49-58. Muude Haridusameti haldusala asutuste ehitustööde tellimist korraldab valdavalt Haridusamet.

¹⁰ RHS § 2 lg 7 p 2.

¹¹ Raamatupidamise Toimkonna juhend RTJ 17 „Avaliku ja erasektori partnerlusprojektid”.

- Kiili vald on oma varade haldamiseks loonud Kiili Varahalduse Sihtasutuse, mille omandisse olid auditeerimise ajaks üle antud kõik vallas avalikke teenuseid pakkuvad objektid (koos kinnistutega) peale vallamaja hoone. Sihtasutuse põhikirja¹² kohaselt on sihtasutuse eesmärgiks muuhulgas Kiili valla haridus-, spordi-, kultuuriehitiste ning sotsiaal- ja tehnilise infrastruktuuri rajatiste ehitamine ja ehitamise rahastamine ning sihtasutusele kuuluvate ehitiste rekonstrueerimine. Seega korraldab ka hallatavate objektide ehitustööde riigihankeid nimetatud sihtasutus.
- Jõgeva linnas korraldas auditeeritud perioodil ehitustööde riigihankeid Jõgeva Linnavalitsuse hallatava asutusena moodustatud Jõgeva Linnavara, mille ülesandeks põhimääruse järgi oli linnavara ehitamise, hooldamise ja remondi korraldamine.¹³

15. Valla- või linnavalitsuse hallatavad asutused (näiteks koolid ja lasteaiad) korraldasid enamikus auditeeritud KOVides ise üksnes väiksemahulisi jooksvaid remonttöid. Suuremas mahus töid tellisid hallatavad asutused ise Tallinna Haridusameti haldusalas, kuigi ka need tööd jäid alla RHSis sätestatud siseriiklikku piirmäära (edaspidi *alla piirmäära*).

Hankeprotsessi korraldamise olulisus

Avatud pakkumismenetluse asemel korraldati lihtmenetlusi

16. Kui ei kasutata avatud pakkumismenetlust, piiratakse turuosaliste võimalusi pakkumismenetluses osaleda, mistõttu tohib teisi pakkumismenetluse liike kasutada üksnes seaduses sätestatud juhtudel, kui see tuleneb ostja vajadustest ja konkreetsest riigihanke objektist¹⁴.

17. Riigihangete pakkumismenetluste auditeerimisel tuvastas Riigikontroll, et auditeeritud olid mõnel juhul jätnud avatud pakkumismenetluse korraldamata seal, kus seda seaduse kohaselt oleks tulnud teha. Põhiliselt oli tegemist alljärgnevate juhtumitega:

- Avatud pakkumismenetluse asemel korraldati **lihtmenetlus** (vaata tabelit nr 2). Auditeeritud põhjendasid avatud pakkumismenetluse korraldamata jätmist valdavalt lähteülesande puuduliku koostamisega, mistõttu oli riigihanke eeldatav maksumus jäänud alla piirmäära.
- Avatud pakkumismenetluse asemel korraldati mitu lihtmenetlust ehk jaotati riigihange osadeks¹⁵. Seda esines kõige enam

Lihtmenetlus – alla siseriiklikku piirmäära jäävad riigihanked, mille kohta tuleb esitada riigihangete registrile riigihanke deklaratsioon. RHS ei kasuta mõistet lihtmenetlus, mõistet kasutatakse üksnes riigihangete registris.

¹² Kiili Varahalduse Sihtasutuse põhikirja redaktsioon seisuga 10.05.2007.

¹³ Jõgeva Linnavara tegevus lõpetati 29.02.2008 ja alates 01.03.2008 tegeleb nimetatud ülesannetega Jõgeva Linnavalitsuse linnamajandusosakond.

¹⁴ Uue RHSi kohaselt võib kasutada ka teisi hankemenetlusi, kui ei ole ületatud rahvusvahelist piirmäära (v.a väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus).

¹⁵ RHSi § 12 lg 2 kohaselt ei või ostja riigihanke korraldamiseks kehtestatud korra või nõuete järgimiseks jaotada riigihange osadeks.

teedehituse korral. Näiteks sõlmiti mitu hankelepingut lühiajalise vahega ühtede ja samade pakkujatega eri tänavate või teelõikude remontimiseks, kuigi need tänavad või teelõigud asusid lähestikku¹⁶.

Tabel 2. Auditeeritud valdades ja linnades avatud pakkumismenetluste asemel korraldatud lihtmenetlused

Ostja	Riigihanke nimetus	Riigihanke maksumus (ilma km-ta)
Albu Vallavalitsus	Ahula asula vee- ja kanalisatsioonitrasside ehitustööd	2 015 222 krooni ¹⁷
Paikuse Vallavalitsus	Paikuse lasteaia Mesimumm renoveerimine	2 548 230 krooni
Viljandi Linnavalitsus	Viljandi jalgpalliväljaku kunstmuruga katmine	2 535 900 krooni

Allikas: Riigikontrolli analüüs

18. Kui ostja korraldab avatud pakkumismenetluse asemel üksnes lihtmenetluse, ei taga see Riigikontrolli hinnangul kõikidele huvitatud pakkujatele võimalust riigihankel osaleda, kuna sellisel juhul ei esitata pakkumiskutset riigihangete registrile ega ole kohustuslik järgida muid olulisi riigihangete protsessireegleid. Lihtmenetluse korraldamisel peetakse näiteks läbirääkimisi vabalt valitud pakkujatega ning eduka pakkuja valimise aluseid tavaliselt ei põhjendata.

Lihtmenetluste korraldamisel ei järgita seaduses sätestatud põhimõtteid

19. Riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus jäi alla piirmäära, tuli järgida **riigihangete teostamise hea tava**, tagada rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine ning pakkujate paljususe korral pidada pakkumiste üle läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga.¹⁸ Kui ehitustööde tellimus oli 500 000 krooni või üle selle, oli ostja kohustatud esitama pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni.¹⁹

20. Auditeeritud valdadest ja linnadest rohkem kui 2/3 olid ehitustööde tellimisel jätnud lihtmenetluse deklaratsiooni esitamata (vaata tabelit nr 3). Alla piirmäära riigihangete deklareerimine on avatuse ja läbipaistvuse seisukohalt oluline avalikkuse ja ettevõtjate jaoks, et riigihanked oleksid

Riigihangete teostamise hea tava

põhineb riigihangete teostamise

- otstarbekusel;
- mittediskrimineerimisel;
- läbipaistvusel;
- kontrollitavusel.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigihangete juhis

¹⁶ Näiteks Sillamäe Linnavalitsus sõlmis ASiga N&V linna tänavate üksikute lõikude remontimiseks ca ühekuulise vahega kaks hankelepingut kokku maksumusega 3 292 182 krooni (ilma km-ta).

¹⁷ Riigihangete registris avalikustatud deklaratsiooni kohaselt on hankelepingu maksumus 1 958 080 krooni (ilma km-ta). Peale hankelepingu sõlmimist sõlmiti kohe lisa (elektrivarutuse lahendamiseks) summas 57 142 krooni (ilma km-ta).

¹⁸ RHS § 2 lg 8.

¹⁹ RHS § 2 lg 9.

jälgitavad. Riigikontrolli hinnangul ei ole deklaratsiooni esitamata jätmise korral tagatud riigihangete läbipaistvus ega konkurentsi edendamine.

Tabel 3. Auditeeritud lihtmenetlused

Kas teadsite, et

Illuka vald ei pidanud mitte ühelgi korral vajalikuks deklareerida riigihangete registris alla piirmäära jäävaid riigihankeid. Ilma lihtmenetluse deklaratsiooni esitamata sõlmis vald auditeeritud perioodil hankelepinguid viiel korral, jättes deklareerimata ca 4,8 miljoni krooni eest alla piirmäära jäävaid ehitustööde riigihankeid. Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule märkis vallavalitsus, et oli deklareerimise nõude jätnud tähelepanuta. Enne kontrolliaruande allkirjastamist (mais 2008) tegi Riigikontroll täiendava päringu riigihangete registris ja tuvastas, et Illuka Vallavalitsus oli viimati riigihankeid deklareerinud 2003. aastal.

KOV	Auditeeritud lihtmenetluste arv	Nendest deklareerimata lihtmenetlused	Deklareerimata lihtmenetluste summad kokku (ca krooni ilma km-ta)
Albu Vallavalitsus	4	0	0
Illuka Vallavalitsus	5	5	4,8 mln
Jõgeva Linnavalitsus	3	3	2,9 mln
Kiili Vallavalitsus (+ Kiili Varahalduse SA)	1+1	2	0,5 mln + 0,8 mln
Maardu Linnavalitsus	6	0	0
Meeksi Vallavalitsus	0	0	0
Otepää Vallavalitsus	2	0	0
Paikuse Vallavalitsus	4	2	2,6 mln
Põlva Linnavalitsus	8	1	0,6 mln
Rapla Vallavalitsus	4	1	1,2 mln
Sangaste Vallavalitsus	2 ²⁰	0	0
Sauga Vallavalitsus	2	2	1,2 mln
Sillamäe Linnavalitsus	10	1	0,6 mln
Tallinna Haridusamet	7	2	1 mln
Viljandi Linnavalitsus	8	5	4,5 mln
Kokku	59	26	20,7 mln

Allikas: Riigikontroll

21. Kui üldiselt on RHS riigihangete protsesse väga põhjalikult reguleerinud, siis mõnedes nüanssides jätab RHS ostjale suhteliselt vabad käed, mistõttu kohati puudub valdadel ja linnadel arusaam, kas ühes või teises olukorras on käitunud õigesti. Näiteks alla piirmäära jäävate riigihangete korral ei ole ühest seisukohta, milliste läbirääkimise viisidega on tagatud RHSis sätestatud põhimõtete järgimine ja kuidas järgida riigihangete teostamise head tava.

22. Alla piirmäära ehitustööde tellimisel ei pidanud auditeeritud vallad ja linnad alati läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga. Tihti ei olnud pakkumisläbirääkimised dokumenteeritud. Enamasti oli valdades ja linnades ehitustööde riigihangetega tegelevatel ametnikel nimekiri pakkujatest (valdavalt kohalikud ettevõtjad), kellele vastavalt vajadusele saadeti pakkumiskutseid pakkumisel osalemiseks.

²⁰ Hankelepingud sõlmitud 2006. a., kuid deklaratsioon esitatud 2007. a.

23. Väiksemates auditeeritud KOVides esines ka juhtumeid, kus mitmetele alla piirmäära riigihangetele esitasid pakkumisi kaks samale isikule kuulunud ettevõtet. Kuigi nendel juhtudel tunnistati edukaks odavaim pakkumine, tekib sellisel viisil pakkujatega läbirääkimisi pidades risk, et edukaks ei tunnistata ostja jaoks kõige soodsamat pakkumist. Näiteks Illuka vallas osalesid auditeeritud perioodil kõikidel alla piirmäära jäävatel ehitustööde riigihangetel alati samad pakkujad, kusjuures edukaks tunnistati alati üks kahest ühele ja samale isikule kuulunud ettevõtte pakkumisest.

24. Riigikontroll leiab, et alla piirmäära jäävate riigihangete korraldamise edukaks elluviimiseks võiksid vallad ja linnad teha maakondlikul tasandil senisest rohkem koostööd. Näiteks võiks maakondlikul tasandil koostada nimekirja ehitusettevõtjatest, kellele maakonna vallad ja linnad saadaksid iga kord oma ehitustööde pakkumiskutsed. Selle nimekirja kinnitamine edendaks konkurentsi kohalikul tasandil. Et sellised nimekirjad tagaksid pakkujate usaldusväärsuse, peaksid need Riigikontrolli hinnangul olema regulaarselt uuendatavad ning sealt arvataks välja ettevõtjad, kellega on valdadel ja linnadel tekkinud hankelepingute täitmisel ning ehitustöö kvaliteedi tagamisel probleeme.

25. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Kaaluda koostöös maakonna teiste valdade ja linnadega usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekirja koostamist maakondlikul tasandil.

Auditeeritute vastused:

Albu Vallavalitsuse vastus: Maakondlikul tasandil saaks küsimusega tegeleda kas maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakond või siis omavalitsuste liit. Nimekirjast oleks kindlasti palju abi lihtmenetlusega riigihangete läbiviimisel. Vald saab teha ettepaneku Järvamaa Omavalitsuste Liidule registri loomiseks.

Sangaste Vallavalitsuse vastus: Teeme Valgamaa Omavalitsuste Liidule ettepaneku koostada usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekiri maakondlikul tasandil.

Meeksi Vallavalitsuse vastus: Maakonna tasandil usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekirja koostamine aitaks vallal paremini orienteeruda olemasoleval ehitusturul ja oleks tagatiseks, et vallad suudaksid paremini koostada pakkumiskutse dokumente.

Sauga Vallavalitsuse vastus: Kohaliku infovahetuse kaudu omavalitsuste vahel saaksime oma valikutes olla kompetentsemad.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Viljandi Linnavalitsusel on olemas selline kohalike ehitusettevõtjate loend, kuhu on kantud 17 Viljandimaa ettevõtet ning kellele me oleme saatnud ehitushangetel osalemise kutse.

Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Pakkujate võimalikult laia ringi saamiseks oleme „Jõgeva linnavara valitsemise korra” §-s 11 ette näinud teabe avaldamise linna veebilehel, et pakkujate mitmekesisus ja paljusus oleks tagatud ka alla piirmäära jäävate hangete puhul.

Tallinna Linnavalitsuse vastus: Teeme ettepaneku lisada usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekiri lisamoodulina Rahandusministeeriumi loodavasse eRiigihanke keskkonda.

Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Ei näe juriidilist ega praktilist võimalust sellise nimekirja koostamiseks.

Maardu Linnavalitsuse vastus: Pole selge, mis võiks olla selle nimekirja õiguslik tähendus. Küll aga oleks omavalitsustele kasulik, et Riigihangete Ameti veebilehel oleks avaldanud info ettevõtjate kohta, kes on rikkunud oma kohustusi hankelepingute täitmisel.

26. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Töötada välja juhendid pakkumiste võrdlemiseks alla piirmäära jäävate ehitustööde riigihangete korral, et oleks tagatud riigihangete korraldamise hea tava järgimine.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi poolt on koostatud riigihangete juhised, mis on kättesaadav Rahandusministeeriumi koduleheküljel. Riigihangete juhises on kirjeldatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, samuti on toodud alused, kuidas määratleda hankelepingu sõlmimise kriteeriume. Juhendis on kirjeldatud, millistel juhtudel on põhjendatud madalaima hinna kriteeriumi kasutamine ja millistel juhtudel majanduslikult soodsaim pakkumus. Samad põhimõtted on rakendatavad ka alla piirmäära jäävate riigihangete korral. Kehtib reegel, et hangete korral, mille maksumus on alla siseriikliku piirmäära, kehtestavad hankijad oma reeglid, kuidas nad pakkumusi küsivad ja hindavad. Seega ei pea me hetkel vajalikuks täiendavat juhendit alla piirmäära jäävate riigihangete kohta koostada.

Pakkumiskutse dokumendid

Pakkumiskutse dokumentide kvaliteet oli madal

27. Pakkumiskutse dokumentide eesmärgiks on hankeobjekti kirjeldamine ning täpsustavate nõudmiste esitamine võimalikele pakkujatele. Pakkumiskutse dokumentidega seatakse ka tingimused, kuidas pakkumisi esitada ning mis tingimustel sõlmitakse leping.

28. Auditeeritud valdades ja linnades esines pakkumiskutse dokumentide koostamisel alljärgnevat probleeme:

- Avatud pakkumismenetluse korraldamisel ei koostatud pakkumiskutse dokumente. Meeksi vald ei pidanud vajalikuks ehitustööde tellimiseks avatud pakkumismenetluse korras üldse pakkumiskutse dokumente koostada. Meeksi valla esindaja selgituse kohaselt tegid ettevõtjad oma pakkumised ehitustööde tegemiseks ehitusprojekti ja riigihangete registris avalikustatud pakkumiskutse alusel.
- Avatud pakkumismenetluse korraldamisel võeti aluseks varem koostatud pakkumiskutse dokumendid, mida ei kohaldatud uuele riigihankele. Sellest tingituna esitati tingimusi, mis ei olnud

vastavuses nimetatud uue hanke mahu ja iseloomuga ning mille tõttu vead pakkumiskutse dokumentides kordusid.²¹

- Pakkumiskutse dokumentide koostamisel oli osa auditeerituist (Tallinna Haridusamet ning Jõgeva ja Maardu linn) ette näinud võimaluse asendada töid ja mahtusid vastavalt rahaliste vahendite olemasolule ja edaspidisele eraldamisele või üldse loobuda mõnest tööst, mis ei ole kooskõlas RHSis sätestatud põhimõtetega, mille kohaselt peavad hankelepingu tingimused vastama pakkumiskutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele.

29. Riigikontrolli hinnangul tekib ebatäpsete ja seadusega vastuolus olevate pakkumiskutse dokumentide koostamisega oht, et riigihanke tulemusena ei saavutata seda, mida sooviti, ning hiljem kulutatakse soovitu saavutamiseks asjatult aega ning kantakse oluliselt suuremaid rahalisi kulutusi. Kuna pakkumiskutse dokumendid on enim vaidlusi põhjustanud dokumendid pakkumismenetluses, siis oleks oluline koostada pakkumiskutse dokumendid võimalikult kvaliteetselt ja konkreetset riigihanget silmas pidades.

Pakkumiste hindamisel ei kasuta vallad ja linnad kõiki RHSis sätestatud võimalusi

Majanduslikult soodsaim pakkumine – pakkumiste hindamiskriteerium, mille aluseks saavad olla üksnes mitmesugused objektiivset hindamist võimaldavad kriteeriumid.

Allikas: RHS § 24 lg 1 p 3

30. Pakkumiskutse dokumentidega sätestatakse hindamiskriteeriumid, mida kasutatakse pakkumise edukuse üle otsustamisel. Nendeks kriteeriumideks võivad seaduse kohaselt²² olla kas madalaim hind või **majanduslikult soodsaim pakkumine**.

31. Majanduslikult soodsaima pakkumise kindlaksmääramise aluseks võivad olenevalt konkreetsest riigihanke objektist olla mitmesugused objektiivset hindamist võimaldavad kriteeriumid ning nende suhteline osakaal protsentides või väärtuspunktides. Hindamiseks saab seejuures kasutada ainult neid kriteeriume, mis on sätestatud pakkumiskutse või pakkumiskutse dokumentides. Seejuures peab olema tagatud pakkujate võrdne kohtlemine, mis eeldab, et tagatud on riigihankemenetluse (pakkumismenetluse) läbipaistvus ja objektiivsus²³.

32. Majanduslikult soodsaima pakkumise kindlaksmääramise raskusest tingituna on tekkinud nii siseriiklikult kui ka ELi tasemel mitmeid vaidlusi. Selguse huvides on Euroopa Kohus täpsustavalt märkinud²⁴, et

²¹ Näiteks oli Albu vald varasemast pakkumiskutse dokumentidest lähtudes eksinud mitmes punktis RHSis sätestatu vastu. Muu hulgas nimetati sõlmitavat hankelepingut pakkumiskutse dokumentides raamlepinguks, kuigi auditeeritud perioodil kehtinud seaduse kohaselt ei olnud vallal seaduslikku võimalust raamlepingut sõlmida. RHS § 13 lg 1 kohaselt võis raamlepinguid sõlmida ainult RHS § 5 lg 1 p 6 nimetatud ostja.

²² RHS § 24 lg 1 p 3.

²³ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-19/00:SIAC Construction, lk 41.

²⁴ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas T-4/01: Renco.

kui hankeleping sõlmitakse majanduslikult soodsaima pakkumise esitanud pakkujaga,

- peab hankijal (ostjal) olema kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete kriteeriumide põhjal otsustamise vabadus, mis ei tähenda aga, et kõik hankelepingu sõlmimise kriteeriumid peavad olema puhtalt majanduslikud, sest ei saa välistada teisi asjaolusid, mis hankija (ostja) arvates võivad pakkumise väärtust mõjutada;
- ei pea hankelepingu sõlmimise kriteeriumid tingimata olema kvantitatiivsed või seotud ainult hinnaga. Hankelepingu täitmist ja seega ka pakkumise majanduslikku väärtust võivad mõjutada ka muud asjaolud, mis ei ole pelgalt majanduslikud.

33. Ehitustööde tellimisel saab mitmesuguste objektiivset hindamist võimaldavate kriteeriumidena arvestada näiteks hinda, kvaliteeti, tehnilisi näitajaid, esteetilisi ja funktsionaalseid näitajaid, keskkonnahoidlikkusele suunatud näitajaid, tähtaegasid, garantiid ja tehnilisi omadusi. Majanduslikult soodsaima pakkumise väljaselgitamisel tuleb kõik hindamiskriteeriumid taandada võrreldavale väärtusele rahalise väärtuse baasi mõõtmiseks, et tagada võrdset kohtlemist ja objektiivsust.

34. Paraku oli auditeeritud KOVidest ainult Paikuse vald kasutanud pakkumiste hindamisel võimalust lähtuda majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõttest.²⁵ Põhjuseks, miks ei kasutatud majanduslikult soodsaimat pakkumist, tõid auditeeritud peamiselt välja kartuse, et see loob suuremad võimalused riigihanke vaidlustusteks, millesse ei soovita pakkumismenetluse käigus takerduda.

35. Auditi käigus tõid mitmed auditeeritud ehitustöödega seonduva probleemina välja tööde halba kvaliteeti. Riigikontroll leiab, et vallad ja linnad võiksid parema ehituskvaliteedi saavutamiseks ühe võimalusena kaaluda senisest enam peale madalaima hinna ka muude hindamiskriteeriumide kasutamist. Kui lähtutakse üksnes madalaimast hinnast, on pakkujad pakkumiste esitamisel valmis hiljem kokku hoidma ehituskvaliteedi pealt, kasutades näiteks ehitamisel odavamaid ehitusmeetodeid ja ehitusmaterjale.

36. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Võimaluse korral kaaluda hankedokumentide koostamisel hindamiskriteeriumina senisest enam majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte kasutamist, et seeläbi tagada ehitustööde parem kvaliteet.

²⁵ Paikuse lasteaia Mesimumm juurdeehituse peatöövõtu avatud pakkumismenetluses kasutati riigihanke pakkumiste hindamise kriteeriumidena hinnakriteeriumi (90 punkti), riskikriteeriumi (5 punkti) ja kvaliteedikriteeriumi (5 punkti). Vastavalt protokollile hindas komisjon pakkumisi süsteemi kohaselt, kus iga kriteeriumi parim pakkumine sai selle kriteeriumi maksimaalselt võimalikud punktid ja järgmised 100 punkti süsteemis proportsionaalselt vähem.

Auditeeritute vastused:

Ettepanekule avaldasid toetust **Tallinna Linnavalitsus, Sillamäe Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus, Albu Vallavalitsus ja Sangaste Vallavalitsus.**

Sauga Vallavalitsuse vastus: Ilmselt on väiksematel omavalitsustel vajaliku oskuse puudus.

Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Aktsepteerime seisukohta kasutada senisest enam majanduslikult soodsama pakkumise põhimõtet. Meiepoolne senine muude kriteeriumide mittekasutamine peale madalaima hinna on tingitud just hankijate võimalikest vaidlustustest, kui muud kriteeriumid ei ole piisavalt objektiivselt kirjeldatavad/mõõdetavad.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Majanduslikult soodsaima pakkumise kriteeriumidena me ei ole suutnud selliseid mõõdetavaid suurusi seada.

Ehitushangete korraldamisel peaks rohkem arvestama keskkonnanahoidlike aspekte

37. Arvestades võimalikku keskkonnamõju, peaks avaliku sektori asutused tulenevalt strateegiast „Säästev Eesti 21”, „Eesti keskkonnastrateegiast 2030” ja „Eesti keskkonnanahoidlike ning jätkusuutlike riigihangete prioriteetidest 2007–2010” ehitustööde tellimisel juurutama säästva tarbimise ja ostmise tava. Keskkonnamõju seisukohalt ei pruugi odavam pakkumine alati olla parim valik – pikemas perspektiivis võib just kallim pakkumine oma pikemast elueast ja muudest kvaliteedikriteeriumidest lähtuvalt olla parim pakkumine.

38. Riigikontroll ei tuvastanud auditi käigus kordagi, et auditeeritud vallad ja linnad oleksid pakkumise hindamisel ja kvalifitseerimistingimuste määramisel lähtunud keskkonnakaitse kaalutlustest. Samas ei osatud ka nimetada viise, millistel juhtudel oleks üldse võimalik keskkonnakaitse kriteeriumidest lähtuda.

39. Keskkonnakaitse aspekte määratledes tuleks koostada selged ja täpsed tehnilised kirjeldused. Äärmiselt oluline oleks riigihanke ettevalmistusjärg, kus tuleks põhjalikult analüüsida, kas keskkonnakaitse eesmärgid on saavutatavad või mitte. Kui rakendada pakkumiste hindamisel majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtet, oleks võimalik koostada hindamiskriteeriumid keskkonnakaitse aspektist lähtuvalt ning kasutada ühe alakriteeriumina keskkonnakriteeriumit, arvestades seejuures nii energiatõhusust kui ka jäätmete kõrvaldatavust ja kasutatavate materjalide võimalikku kahjulikku mõju.

40. Tulenevalt Euroopa Liidu õigusest on kasutusel ka mitmeid keskkonnajuhtimissüsteeme, millede kaudu püütakse parandada organisatsioonide üldist keskkonnavalase tegevuse tulemuslikkust. Keskkonnajuhtimissüsteemid võimaldavad organisatsioonidel saada ülevaate oma keskkonnamõju teguritest, selgitada välja olulisemad ning neid keskkonna jätkuva parendamise nimel hästi ohjata. Lisaks

võimaldavad riigihangete direktiivid²⁶ ostjatel asjakohastel juhtudel nõuda pakkujatelt, et ehitustööde ja teenuste riigihangete korral vastaks pakkujate tehniline pädevus hankelepingus sätestatud teatud keskkonnajuhtimismeetmete rakendamise nõuetele²⁷.

Kas teadsite, et

2008. a valmib keskkonnahoidlike riigihangete korralduse töörühma eestvedamisel ehitus- ja renoveerimishangete abimaterjal.

41. Keskkonnaministeeriumi eestvedamisel moodustati 2006. aastal Keskkonnaministeeriumi juurde keskkonnahoidlike riigihangete korralduse töörühm. Töörühma ülesandeks on koordineerida Eesti keskkonnahoidlike ning jätkusuutlike riigihangete prioriteetide väljatöötamist aastateks 2007–2009. Auditeerimise ajal oli töörühma tegevuskavas ehitus- ja renoveerimishangete abimaterjalide koostamine 2008. aastaks. Tööde abimaterjalidena on olnud töögrupil kavas kasutada Tartu Ülikooli teadlaste koostatud ehitusmöödikut, rahvusvahelise Belgiast koordineeritava LEnSE projekti materjale ja samuti EL Komisjoni tellitud ICLEI materjale.

42. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Riigihangete alal koolituste korraldamisel käsitleda muu hulgas ka keskkonnahoidlike ehitustööde riigihangete korraldamist.

Rahandusministri vastus: Ettepanekuga arvestatud. „Rakendus-suutlikkuse parandamine riigihangete valdkonnas” raames läbi viidud koolitustel oli alati ka üheks teemaks keskkonnahoidlikud riigihanked.

Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimine

Pakkujate tausta kontrollimine ei täida alati oma eesmärki

43. Ostja peab enne ehitustööde tellimist olema kindel, et pakkuja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline suutlikkus on selline, et pakkuja sobib vajalike tööde tegemiseks. Samas on ostja poolt oluline seada tingimused, mis oleksid proportsionaalses vastavuses hankelepingu maksumusega ega oleks diskrimineerivad. Teiselt poolt peaks olema tagatud piisava arvu pakkujate osalemine, et seeläbi edendataks konkurentsi.

44. Auditeerimise käigus tuvastas Riigikontroll, et auditeeritud KOVidest kahel vallal ei olnud kolme avatud pakkumismenetluse²⁸ pakkumiskutse dokumentides kvalifikatsiooni kontrollimiseks esitatud alati nõuded, mis oleksid võimaldanud hinnata nii pakkuja majandusliku seisundi kui ka tehnilise kompetentsuse vastavust esitatud nõuetele. Ebapiisavate ja seadusele mittevastavate kvalifitseerimistingimuste seadmisel tekib oht, et edukaks tunnistatud pakkuja majanduslik suutlikkus ja tehniline kompetentsus ei ole piisavad riigihanke edukaks ja korrektseks täitmiseks. Selleks, et veenduda pakkuja usaldusvärsuses, peab kehtestama võimalikult mõistlikud kvalifitseerimistingimused.

²⁶ Direktiivid 2004/17EÜ ja 2004/18EÜ.

²⁷ Keskkonnahoidlik ostmine. Keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat. Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2005.

²⁸ Paikuse valla lasteaia Mesimumm juurdeehituse peatöövõtt, Rapla valla Kodila Põhikooli söökla ehitustööd ja Rapla Kultuurikeskuse rekonstrueerimine.



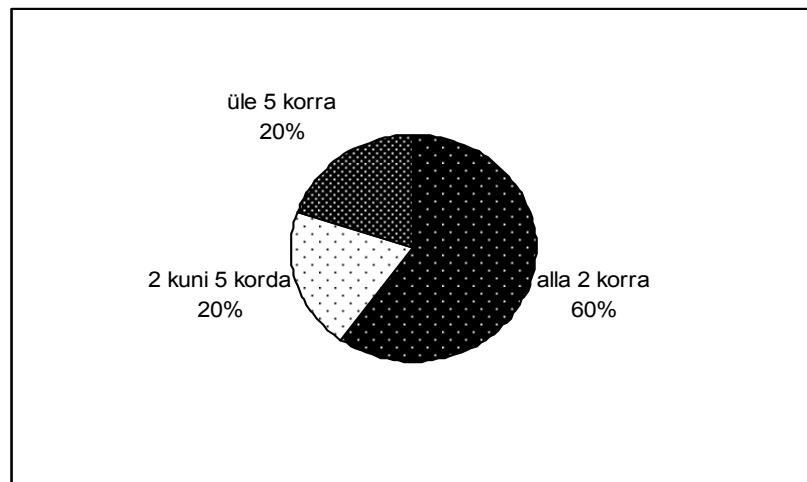
Kiili lasteaed

Foto autor: Kiili Vallavalitsus

45. Veendumaks ehitustööde tellimisel pakkuja usaldusvääruses, on ostjal ühe võimalusena tehnilise kompetentsuse osas võimalik nõuda andmeid ka pakkuja tehniliste töötajate kohta. Nii oli näiteks Tallinna Haridusamet kõikide auditeeritud riigihangete korral pidanud vajalikuks nõuda, et ehitustööde eest vastutav isik oleks vähemalt projektijuhi erialase kõrghariduse ja erialase töökogemusega. Samuti oli ka Kiili Varahalduse SA esitanud Kiili lasteaia riigihankel täpsustavaid nõudeid, mille kohaselt pidi projektijuht olema majandustegevuse registris pakkuja vastutav spetsialist, kellel on töökogemus ehitusvaldkonnas. Enamik auditeeritavatest ei olnud aga niisugust võimalust kasutanud, mis võis olla üks põhjuseid, miks hiljem tekkis probleeme ehitustööde kvaliteediga. Kui pakkujate tehnilistel töötajatel on vajalik kompetents, on nad võimalised ehitustöödel tagama ka kvaliteetsema teenuse.

46. Pakkuja majandusliku seisundi vastavuse hindamiseks²⁹ olid auditeeritud vallad ja linnad kasutanud mitmeid võimalusi. Näiteks nõuti nii majandusaastate summaarset netokäivet viimase kolme kalendriaasta kohta kokku kui ka lõppenud majandusaasta netokäivet. Mitmel korral oli pakkujate majandusliku seisundi tõestamiseks esitatud nõudeid, et pakkuja viimase kolme majandusaasta netokäive pidi ehitustööde korral ületama hankelepingu eeldatavat maksumust kümneid kordi.³⁰ Käibenõuete määramist auditeeritud pakkumismenetlustes peegeldab joonis nr 3.

Joonis 3. Pakkumiskutse dokumentides nõutud majandusaasta keskmised käibed, võrreldes sõlmitud hankelepingu maksumusega



Allikas: Riigikontrolli analüüs

²⁹ RHS § 33 lg 1 p 2 kohaselt saab ostja pakkuja majandusliku seisundi hindamiseks nõuda väljavõtet pakkuja viimase kolme majandusaasta netokäibe kohta konkreetsele riigihanke objektile vastavuse osas.

³⁰ Kõige ebamõistlikum käibenõue oli Rapla vallal, kes nõudis, et pakkuja majandusaasta aruannete alusel peab summaarne netokäive viimasel kolmel kalendriaastal kokku olema vähemalt 100 miljonit krooni ja samuti pidi olema pakkuja viimase kolme kalendriaasta jooksul teinud teedehitus- ja teede remonttöid vähemalt 80 miljoni krooni eest (neto), samas kui hankelepingu sõlmiti summas 2 912 131 krooni (ilma km-ta).

47. Riigikontrolli hinnangul tuleb pakkuja usaldusvääruses veendumiseks kehtestada võimalikult mõistlikud majanduslikku seisundit ja tehnilist kompetentsust kindlaks määravad kriteeriumid. Konkurentsi edendamiseks lähtuvalt peaks pakkujatel alati nõudma sõlmitava hankelepingu mahu ja maksumusega proportsionaalset minimaalset suutlikkust. Majandusliku seisundi hindamisel oleks Riigikontrolli arvates soovitatav nõuda, et netokäive oleks proportsionaalses vastavuses eeldatava hankelepingu maksumusega ja ettevõtja suutlik selles mahus hankelepingut täitma.

48. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Ehitustööde riigihangete korraldamisel nõuda tehnilise kompetentsuse hindamise juures tõendust ka pakkuja spetsialistide ja ehitustööde eest vastutavate isikute erialase kvalifikatsiooni kohta.

Auditeeritute vastused:

Tallinna Linnavalitsus, Viljandi Linnavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus, Albu Vallavalitsus ja Sauga Vallavalitsus vastasid, et on vastavat kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente nõudnud. Ettepaneku rakendamisega nõustusid ka **Sillamäe Linnavalitsus, Sangaste Vallavalitsus ja Meeksi Vallavalitsus.**

Riigihanked era- ja avaliku sektori koostöö puhul

Era- ja avaliku sektori koostööprojektid on erinevalt tõlgendatavad

49. Vallad ja linnad peaksid ehitustööde puhul tagama alati läbipaistvuse ning edendama konkurentsi, et kasutada maksumaksja raha säästlikult ja otstarbekalt. Andmaks avalikkusele selles osas kindlustunnet, tuleks ka tavapärase riigihanke läbiviimisest erinevate finantseerimisskeemide rakendamisel kasutada seaduses ettenähtud võimalusi, mis tagaksid skeemi läbipaistvuse. Finantseerimisskeemi valiku aluseks ei tohiks olla lähtumine selle võimalikust kajastamisest aruandluses.

50. Eesmärgiga ehitada või renoveerida sotsiaalobjekte on kohaliku omavalitsuse üksused sõlminud lepinguid ka erasektori partneritega. Rahandusministeeriumi veebilehe andmetel sõlmitakse tavaliselt hoonestusõiguse seadmise leping, mille kohaselt eraõiguslik juriidiline isik kohustub ehitise renoveerima, ja kohalik omavalitsus annab ehitise omandiõiguse eraõiguslikule juriidilisele isikule, kes omakorda annab renoveeritud ehitise kohaliku omavalitsusele üürilepingu alusel üürile. Nendel juhtudel on tegemist ehitustöö kontsessiooniga. Ehitustööde kontsessiooni andmine on sisuliselt sama liiki leping kui ehitustööde hankeleping. Erinevus aga on selles, et vastutasuks kontsessionääri poolt omal riisikol teostatavate ehitustööde eest antakse kontsessionäärile ehitise ekspluateerimise õigus või see õigus koos ostja poolt makstava täiendava tasuga. Nimetatud hoonestusõiguse seadmise lepingu sõlmimiseks tuleb läbi viia hankemenetlus, arvestades seaduses toodud piirmäärasid.

Kas teadsite, et

Tallinna Linnavalitsus valis 2006. a konkursside tulemusena erapartnerid alljärgnevatele koolidele:

1. Karjamaa Gümnaasium;
2. Haabersti Vene Gümnaasium;
3. Sikupilli Keskkool;
4. Nõmme Gümnaasium;
5. Ühisgümnaasium;
6. Pelgulinna Gümnaasium;
7. 32. Keskkool;
8. Kristiine Gümnaasium;
9. Laagna Gümnaasium;
10. Kalamaja Põhikool.

51. Seega, kui valla- või linnavalitsus soovib remontida oma ehitisi, on RHS-i kohaselt selleks kaks võimalust:

- kuulutada välja ja korraldada ehitustöö tellimise riigihange või
- kuulutada välja ja korraldada ehitustöö kontsessiooni andmise riigihange.

52. Tallinna linn otsustas 2006. aastal renoveerida 10 kooli koostöös erapartneritega. Tallinna linna põhieesmärk oli tähtaegselt ja optimaalsete kuludega rekonstrueerida koolide hooned selliselt, et need oleksid koolitööks igati sobivad, vastaksid kehtestatud nõuetele ja nende ülalpidamiskulud oleksid võimalikult väikesed.

53. Tallinna linn aga ei lähtunud punktis 51 toodud võimalustest, vaid korraldas erapartnerite leidmiseks kaks eelläbirääkimistega konkursi, mille tulemusel seati konkursid võitnud pakkujate³¹ kasuks koolide kinnistutele hoonestusõigus 30 aastaks. Tallinna linn esitas konkursside korraldamisel pakkujatele mitmesuguseid nõudeid. Kui pakkujate nendele nõuetele ei vastanud, pidi neile vastama pakkujale garantiikirja andnud garant. Konkursid võitnud pakkujate puhul vastasid mõlemal juhul nõutud tingimustele garandid, aga mitte pakkujad.

54. Konkursi võitnud pakkujad kohustusid hoonestusõiguse alusel renoveerima koolimajad ning rajama kinnistule võimlemislinnakud ja piirdeaiaid. Seejärel sõlmisid edukaks tunnistatud pakkujad Tallinna Linnavalitsusega üürilepingud, mille objektiks olid koolimajad koos nende teenindamiseks vajaliku maaga.

55. Riigihangete seaduse tähenduses oli nende tehingute puhul tegemist ehitustöö kontsessioonidega³², mille andmine on sisuliselt sama liiki leping kui ehitustööde hankeleping. Seega oleks Tallinna linn pidanud kuulutama välja ja korraldama ehitustöö kontsessiooni andmise riigihanke. Nimetatud riigihanke korraldamisel ei oleks Tallinna linnal olnud vaja vahendeid ehitustööde tegemiseks, sest ehitustöid oleks rahastanud riigihankes parima pakkumise teinud ettevõtja (kontsessioonäär) ise ning vastutasuks ehitustööde eest oleks antud kontsessioonäärile ehitise ekspluateerimise (ainu)õigus või see õigus koos hankija (ostja) poolt makstava täiendava tasuga (siinsel juhul üüritasu).

³¹ Vivatex Holding OÜ (kanti äriregistrisse 06.07.2006) ja OÜ BCA Center (kanti äriregistrisse 02.05.2006).

³² Rahandusministri kiri Riigikontrollile 11.01.2008; nr 12-2-1/16943. Riigikontroll küsis Tallinna koolimajade remontimise ja haldamise eesmärgil sõlmitud lepingute vastavuse osas RHS-ile arvamuse Rahandusministrilt, Riigihangete Ametiilt ja eksperdilt.

Kas teadsite, et

vastavalt Tallinna linna eelarvestrateegiale 2008-2011 kohustub Tallinna linn 10 kooli kohta tasuma 2007.–2039. a üürimakseid 5,3 miljardit krooni, aga Tallinna 2006. a. majandusaasta aruande kohaselt 6,2 miljardit krooni, mis teeb nende summade vaheks ca 918 miljonit krooni.

Kas teadsite, et

Raamatupidamise Toimkonna Juhendi 17 muudatused rakenduvad alates 1.01.2009. Uut juhendit „Teenuste kontsessioonikokkulepped” rakendatakse tagasiulatuvalt kõikidele juhendi jõustumisel jões olevatele teenuste kontsessioonikokkulepetele.

56. Kuigi keerukalt koostatud kontsessiooni või avaliku ja erasektori koostöö lepingute puhul on ka praeguse Euroopa Liidu direktiivide rakendamiseväli riigihangete osas mitmeti tõlgendatav,³³ ei ole Riigikontrolli arvates ehitustööde läbiviimiseks vaja kasutada keerukaid skeeme, kus puudub ühene arusaam ehitustööde maksumuse kohta ning mida riigiasutused ja spetsialistid tõlgendavad erinevalt.

Finantseerimisskeemi valikul tuleks lähtuda sellest, et projekti elluviimine oleks õiguspärane ning kasulik maksumaksjale ja võimaldaks vallal või linnal oma ülesandeid paremini täita. Seetõttu tuleks senisest arusaadavamalt kindlaks määrata era- ja avaliku sektori partnerlusprojektide rakendamise võimalused ja töötada välja vastavad juhendid.

57. Positiivne on märkida, et uue RHSi kohaselt peab samalaadse kontsessiooni puhul hoonestaja/üürileandja lepingute täitmiseks vajalike ehitustööde tellimisel läbi viima RHSis ettenähtud hankemenetluse, mis varem ei olnud nõutav.³⁴

58. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Analüüsida senise praktika põhjal, kas kontsessioonid ja PPP-projektid vajaksid praegusest selgemat korraldust.

Rahandusministri vastus: Ehitustööde kontsessioonide andmine oli sätestatud ka eelmises riigihangete seaduses, seega ei ole tegemist uue asjaga. Rahandusministeeriumi poolt välja antud riigihangete juhises on küllalt põhjalikult selgitatud võistleva dialoogi kui uue hankemenetluse liigi kasutamist, mis meie seaduses sätestati riigihankedirektiivi 2004/18/EÜ kohaselt just spetsiaalselt kasutamiseks suurte ja keerukate avaliku ja erasektori koostööprojektide elluviimiseks. Rahandusministeeriumi veebilehelt leiab ka Komisjoni tõlgendava teatise, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerlusprojektide suhtes. Seega ei ole meie hinnangul käesoleval ajal vajalik täiendavate juhendmaterjalide koostamine, et juhtida tähelepanu riigihangete seadusest tulenevatele nõuetele PPP-projektide läbiviimisel.

Hankelepingute sõlmimine, muutmine ja täitmine

Hankelepingute kehtivus

Hankelepingud ei olnud alati kooskõlas riigihanke põhimõtetega

59. Et tagada kõigi pakkujate võrdne kohtlemine, on ostja kohustatud enne hankelepingu sõlmimist kirjalikult teavitama pakkumise edukaks tunnistamise otsusest kõiki pakkujaid ja mitte muutama hankelepingut ilma pakkumismenetlust korraldamata. Vastasel juhul ei ole tagatud, et muudetud tingimustel poleks keegi teine esitanud paremate tingimustega pakkumist, kui seda oli edukaks tunnistatud pakkumine. Samuti on oluline, et hankelepingu tingimused vastaksid pakkumiskutse dokumentidele ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele.

³³ Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamus (2005/C 120/ 18), p 3.1.1.2.

³⁴ Uus RHS § 11 lg 2

60. Kirjalikku hankelepingut ei tohi sõlmida enne, kui on möödunud 14 päeva sellest, kui kõiki pakkujaid on teavitatud pakkumise edukaks tunnistamisest.³⁵ Kui sel ajal esitatakse pakkumise edukaks tunnistamise otsuse kohta vaidlustus, ei sõlmita hankelepingut enne, kui peatatud pakkumismenetlust võib jätkata. Pärast hankelepingu sõlmist vaidlustust esitada enam ei saa³⁶. 14-päevane ooteperiood enne hankelepingu sõlmimist on seega vajalik, et tagada huvitatud isikutele põhjendatud juhtudel võimalus vaidlustada edukaks tunnistamise otsus Riigihangete Ametis või uue RHSi kohaselt Riigihangete Ameti juures tegutsevas vaidluskomisjonis.

61. Riigikontroll tuvastas, et neli auditeeritud (vaata tabelit nr 4) olid kokku viie pakkumismenetluse korral sõlminud hankelepingu enne eespool toodud tähtaja möödumist. Seejuures ei esitanud Põlva linn ja Kiili Varahalduse SA Riigikontrollile pakkumise edukaks tunnistamise kohta saadetud teadet, et Riigikontroll saaks veenduda, et hankelepingut ei olnud sõlmitud enne seaduses sätestatud tähtaja möödumist. Vaidlustusi nende riigihangete pakkumismenetluse korraldamise kohta auditeeritud perioodil siiski ei esitatud.



Paikuse lasteaia juurdeehitus
Foto autor: Paikuse Vallavalitsus

62. Kümme auditeeritud olid kokku 18 riigihanke korral (vaata tabelit nr 4) muutnud hankelepingut või täiendanud esialgset hankelepingut lisadega ilma RHSis sätestatud pakkumismenetlust läbi viimata. Hankelepingute muutmise oli eelkõige seotud lisatööde tellimisega. Auditeeritud töid lisatööde tellimise põhjusena esile eelkõige ehitusprojektide halba kvaliteeti ja ehitustöödel või rekonstrueerimisel ilmnunud uusi asjaolusid. Näiteks Paikuse vallas kallines lasteaia Mesimumm juurdeehituse hankeleping rohkem kui 1,2 mln krooni võrra, kuna ehitusprojektis oli hoone vundament paigutatud valele kõrgusele.

Tabel 4. Sõlmitud hankelepingud, mis ei vastanud pakkumiskutse dokumentidele ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele

KOV	Hankelepingute arv, mille tingimused ei vastanud pakkumiskutse dokumentidele ja edukaks tunnistatud tingimustele	Sh hankelepingute kallinemised täiendavat pakkumismenetlust korraldamata (ca krooni km-ta)	Enne 14 päeva möödumist sõlmitud hankelepingute arv
Tallinn Haridusamet	5	290 000	1
Jõgeva Linnavalitsus	3	82 000	1
Maardu Linnavalitsus	2	0	1
Otepää Vallavalitsus	1	0	2
Rapla Vallavalitsus	2	2,4 mln	0
Albu Vallavalitsus	1	0	0
Kiili Vallavalitsus (Kiili Varahalduse SA)	1	15,6 mln	0

³⁵ RHS § 52 lg 1.

³⁶ RHS § 62 lg 2.

Paikuse Vallavalitsus	1	1.2 mln	0
Põlva Linnavalitsus	1	0	0
Viljandi Linnavalitsus	1	0	0
Kokku	18	19,5 mln	5

Allikas: Riigikontrolli analüüs

63. Hankelepingute sõlmimisel oli mitmes auditeeritud vallas ja linnas võetud aluseks pakkumiskutse dokumentide lisaks olnud hankelepingu projekt. Sellistel juhtudel tagati enamjaolt samadel tingimustel ka hankelepingu sõlmimine. Tallinna Haridusamet oli auditeeritud riigihangete pakkumiskutse dokumentidest lähtuvalt pakkumiskutse dokumentidele alati lisanud hankelepingu projekti, kuid tegelikult sõlmitud hankelepingud erinesid mitmel juhul nimetatud projektist. Seejuures oli pakkumiskutse dokumentidesse lisatud eelnevalt tingimus, et pakkumine peab sisaldama pakkuja kirjalikku nõusolekut hankelepingu projekti tingimusteta aktsepteerimise kohta.



Tallinna Arte Gümnaasium

Foto autor: Riigikontroll

- Ühel juhul nõudis Tallinna Haridusamet pakkujalt ka kinnitust, et pakkumise mahu sisse arvestatakse ka tööd ja hanked, mis ei ole pakkumise dokumentides kinnitatud, kuid on heale ehitustavale ja pakkuja professionaalsusele tuginedes vajalikud kirjeldatud tööde nõuetekohaseks tegemiseks. Hoolimata vastavast kinnitusest oli Haridusamet näiteks Arte Gümnaasiumi fassaadi remontimiseks sõlmitud hankelepingu lisana teinud täiendava kokkuleppe, mille kohaselt pidi töövõtja lisaks fassaadi remondile veel välja ehitama ehitise kahe siseõue piirdeaiaid ja väravad vastavalt eraldi tehtud hinnapakumisele summas 290 998 krooni (ilma käibemaksuta).
- Vanalinna Hariduskolleegeiumi remontimise ja rekonstrueerimise riigihanke pakkumiskutse dokumentide lisaks olnud hankelepingu projektis oli Tallinna Haridusamet märkinud, et lepingu hinda seoses ehituskalliduse indeksi muutmisega ega ehituse kestel võimaliku ehitusturu situatsiooni muutustega ei muudeta. Tegelikuses Facio Ehituse ASiga sõlmitud hankelepingus aga vastav punkt puudus.
- Kahel juhul sisaldasid Tallinna Haridusameti riigihanke pakkumiskutse dokumentide lisaks olnud hankelepingu projektid tellija õigust nõuda töövõtjalt leppetrahvi tasumist juhul, kui töövõtja korduvalt, s.o enam kui üks kord rikub lepingu dokumentides ettenähtud tingimusi. Leppetrahvi piirmääraks sätestati kuni 50 000 krooni iga rikkumise kohta. Samas oli juba sõlmitud hankelepingutes vastavaks leppetrahviks üksnes kuni 5000 krooni iga rikkumise kohta.

64. Kuna ehitushinnad auditeeritud perioodil kallinesid, olid auditeeritavad mitmel juhul sõlminud töövõtjatega lisakokkuleppeid, mille eesmärgiks oli näiteks mahtude vähendamine, töö etappidesse jaotamine või materjalide vahetamine. Otepää vald muutis esialgselt lipuväljaku, külustuskeskuse, paviljoni ja promenaadi ehitamiseks sõlmitud hankelepingut (maksumus 10,75 mln ilma km-ta) juba mõned päevad pärast selle sõlmimist, jaotades ühes riigihankes sisaldunud tööd kaheks etapiks. Hiljem ei olnud riigihanke võitnud Facio Ehituse AS



Otepää külastuskeskuse ehitamine

Foto autor: Riigikontroll

enam esialgselt pakutud hinna eest nõus teise etapi töid tegema, mistõttu otsustati hankeleping lõpetada. Seega jäi selles riigihankes sisaldunud töödest tegelikkuses ca 5,7 mln krooni ulatuses kokkulepitud töid tegemata ning nende tegemiseks kulus Otepää vallal hiljem oluliselt rohkem raha.

65. Vastupidi eespool toodud juhtudele ei tekkinud mõnel auditeeritud avatud pakkumismenetluse korras ehitustööde tellimisel kordagi vajadust hankelepinguid täiendavate tööde eesmärgil hiljem muuta (näiteks Viljandi linn). Hankelepingute muutmine ei sõltunud seejuures mitte valla või linna suurusest, vaid ametnikepoolsest tahtest ja võimest pidada läbirääkimisi, et kaitsta valla või linna huve ehitusettevõtjate nõudmiste ees.

66. Riigikontrolli arvates tuleks hankelepingu projekt lisada pakkumiskutse dokumentidele ning hankelepingu sõlmimisel sellest ka lähtuda. Tagamaks kõigi pakkujate võrdset kohtlemist peaks sellisel juhul olema välistatud hilisemad hankelepingu oluliste tingimuste muudatused ja ka võimalikud läbirääkimised selleks. Täiendavate tööde tellimise või tööde ja mahtude asendamise ja ümberjaotamisega on ebavõrdselt koheldud teisi pakkujaid, kes muudetud tingimustel oleksid võinud esitada edukaks tunnistatud pakkujast parema pakkumise. Ehitushindade muutumine tööde teostamise perioodil peaks olema ehitajapoolne risk, ta peaks alati vastavad prognoosid oma pakkumisse sisse kirjutama.

Täiendavate tööde tellimisel ei kasutata seaduses ettenähtud võimalust

67. Riigihanke korraldamise pika perioodi ja ettenägematute asjaolude tõttu on ehitustööde tellimisel täiendavate tööde tellimine sageli siiski paratamatu. Põhjusteks võivad olla näiteks vead ehitusprojektis või töö käigus projektis tehtud muudatused. Selle tarbeks on seadus ette näinud võimaluse tellida täiendavad ehitustööd väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korras.

68. Paljud auditeeritud ei olnud täiendavate tööde tellimisel seaduses ettenähtud võimalust kasutanud, vaid olid hankelepinguid muutnud ja täiendavaid lepinguid sõlminud ilma vastavat pakkumismenetlust korraldamata. Mitmed auditeeritud ei olnud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse võimalikkusest ka teadlikud. Ilma väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust korraldamata sõlmiti kõige rohkem täiendavaid kokkuleppeid Kiili koolimaja juurdeehituse ehitamise ja rekonstrueerimistööde hankelepingule (ca 15 mln krooni ilma käibemaksuta; vaata tabel 4)³⁷.

³⁷ Kiili vald andis faktooringulepingu alusel kõik Kiili koolimaja ehitamisega seonduvad kohustused üle Kiili Varahalduse SA-le. Täiendavad lepingud lisatööde tellimiseks sõlmiti juba Kiili Varahalduse SAga.

Hankelepingute kvaliteet

Kas teadsite, et

Paikuse lasteaia kõõgi laiendamisel ja renoveerimisel tehti ca 2,35 mln krooni (ilma km-ta) ulatuses töid lepingu alusel, mille objektiks oli veevarustuse tsentraaltrassi ning majajühenduste ja kanalisatsiooni ehitustööde tegemine. Valla esindajate selgituse kohaselt oli lepingu objekt sattunud hankelepingusse juhuslikult ühest varem sõlmitud lepingust.

Kas teadsite, et

Maardu linnas oli Maardu Sotsiaalmaja sõlminud hankelepinguid, kus töö üleandmisega viivitamise eest märgiti sanktsioonina kohustus tasuda leppetrahvi 0% lepingu summalt iga kalendripäeva eest. Sauga vallas aga sõlmis Jänesselja lasteaia juhataja hankelepingu, kus tööde maksumusena oli tegeliku 228 000 krooni asemel fikseeritud 2,28 mln krooni.

Raamleping – hankeleping, mille eesmärk on kehtestada teatava aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, seda eelkõige hindade ja ettenähtud koguste kohta.

Allikas: Uus RHS § 7 lg 1

Hankelepingutes esines mitmeid ebatäpsusi

69. Selleks, et saada parima kvaliteediga ja garantiiga ehitustööd, peab olema sõlmitud korrektne hankeleping, kus oleks fikseeritud lepingu objekt, mõlema poole õigused ja kohustused ning ka õiguskaitsevahendid juhaks, kui lepingut rikutakse. Auditeeritud perioodil loeti hankelepinguks seaduse³⁸ tähenduses riigihanke pakkumismenetluse tulemusel ostja ja pakkuja vahel sõlmitud kirjalikku rahaliste huvidega seotud lepingut. Uue seaduse kohaselt peab hankija sõlmima lepingu kirjalikus vormis, kui selle maksumus ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot.³⁹

70. Euroopa Liidu struktuurifondidest rahastatud projektide korral kasutati tüüplepingu tingimusi, mis olid eri- ja üldosadena hankijatele (ostjatele) ette antud. Ka teiste avatud pakkumismenetluse korras sõlmitud hankelepingutes auditeeritud üldjuhul probleeme ei esinenud. Muus osas olid auditeeritud vallad või linnad oma lepingute sõlmimisel kasutanud väga erinevaid vorme, mis annab Riigikontrollile põhjust eeldada, et paljudel juhtudel ei esita hankelepingu projekti mitte ostja, vaid ehitustööde teostaja.

71. Hankelepingute kvaliteedi osas esines rohkem probleeme väiksematel valdadel ja linnadel. Enim esines puudusi alla piirmäära jäävate riigihangete hankelepingutes, sh puudusid kolmel auditeeritud hankelepingutes sanktsioonid, mida rakendada lepingu rikkumise puhul. Osadel auditeeritud puudus ülevaade oma hallatavate asutuste poolt sõlmitud hankelepingutest.

72. Teede ehitustööde⁴⁰ tellimisel ei olnud mõnikord kirjaliku hankelepingu sõlmimist oluliseks pidanud Illuka, Sauga, Paikuse ja Kiili vald, kus tööde finantseerimine toimus üksnes arvete alusel. Ehitustööde finantseerimine ilma kirjaliku lepinguta ei võimalda vallal ja linnal kaitsta oma huve ega hiljem kolmandatel isikutel kindlaks teha, kas tellija on ehitajalt saanud neid töid, mida taheti saada.

73. Riigikontroll mõnab, et teedehitus on valdkond, kus tihti on vaja teha ettenägematud ehitustöid. Uue seaduse kontekstis on valdadel ja linnadel sellisel juhul võimalik kasutada **raamlepinguid**. Raamlepingud võimaldavad hankijal (ostjal) raamlepingu kasutusajaks valida avaliku hankemenetluse (pakkumismenetluse) teel välja usaldusväärsed pakkujad, kellega on võimalik selle aja jooksul lihtsustatud korras lepinguid sõlmida, ilma iga kord kulukat hankemenetlust (pakkumismenetlust) korraldamata.

³⁸ RHS § 7 lg 1.

³⁹ Uus RHS § 5 lg 1.

⁴⁰ Riigikontroll käsitles ehitustöedena neid töid, mida vald või linn oma eelarve täitmise aruandes oli klassifitseerinud rajatiste ja hoonete soetamise ja renoveerimisena.

Ehituse töövõtulepingute üldtingimused (ETÜ 2005) – soovitusliku iseloomuga dokument, mida kasutatakse ehituse töövõtulepingute sõlmimisel kui ehituse valdkonna ja ehituslepingute sõlmimise head tava.

Allikas: www.mkm.ee

74. Riigikontrolli hinnangul võiksid vallad ja linnad hankelepingu sõlmimisel aluseks võtta **ehituse töövõtulepingute üldtingimused (ETÜ 2005)**, mis määravad kindlaks tellija ja töövõtja õigused, kohustused ja vastutuse ehitustööde tegemisel ja ehitustöödega seotud kõrvalkohustuste täitmisel.

75. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Hankelepingute sõlmimisel võtta vajadusel/võimalusel aluseks või viidata sõlmitud hankelepingutes ehituse töövõtulepingute üldtingimustele (ETÜ 2005).

Auditeeritute vastused:

Tallinna Linnavalitsus, Albu Vallavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus, Sillamäe Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus ja Sangaste Vallavalitsus vastasid, et on üldtingimusi juba lepingute sõlmimisel aluseks võtnud või lubasid seda teha tulevikus.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Soovituslik dokument on “lohisev” ning oluline info kaob pika teksti sisse.

Edukaks riigihangete korraldamiseks vajalikud eeldused valdades ja linnades

Hangete planeerimine

Hangete planeerimine vajab täiustamist

76. Riigihangete õigeaegseks ja õiguspäraseks korraldamiseks on oluline roll riigihangete efektiivsel planeerimisel. Keerukamate riigihangete planeerimisega tuleb hakata tegelema mitu aastat varem, et ajaks, kui on tarvis teha konkreetseid otsuseid, oleks selge, mida soovitakse hankida, kes on võimeline soovitud tarnima, kui palju hanke täitmine aega võtab ja maksma läheb.

77. Riigikontroll analüüsis auditeeritud KOVide arengukavasid, et hinnata, kas auditeeritavad vallad ja linnad lähtusid oma suuremate ehitustööde tegemisel arengukavas toodust⁴¹. Enamikul juhtudel ei olnud arengukava investeeringute osas selliselt üles ehitatud, et seda oleks olnud võimalik kasutada töödokumendina, näiteks ei sisaldanud arengukava tööde eeldatavaid maksumusi. Suurima investeeringute mahuga Tallinna linna strateegilisi dokumente analüüsid ei selgunud, milline olemasolevatest strateegilistest dokumentidest oli aluseks auditeeritaval perioodil Haridusameti hallatavates asutustes tehtavatele investeeringutele.⁴² Positiivsete näidetena saab välja tuua Albu valla,

⁴¹ Vastavat temaatikat on Riigikontroll käsitlenud ka auditis „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud” ning jõudnud järeldusele, et arengukavad ei ole investeeringute kavandamise osas võrreldavad, kuna nende ülesehitusele seadusega esitatud nõuded on formaalset laadi.

⁴² Tallinna linna arengukavas 2006–2021 on valdkondliku dokumendina viidatud Tallinna linna munitsipaalkoolide remondi ja investeeringute kavale 2004–2012, mis on Haridusameti esindajate hinnangul praktiliselt ellu viidud ja mida pole jooksvalt uuendatud.

Jõgeva linna ja Sillamäe linna⁴³, kus suuremad ehitustööd olid arengukavas ette nähtud vastava aasta investeeringutena.

78. Suur osa valdade ja linnade ehitustööde riigihangetest on seotud hallatavate asutuste (eelkõige koolide ja lasteaedade) rekonstrueerimisega. Et ehitustööd ei segaks seal toimuvat põhitegevust, soovib enamik omavalitsusi nendel objektidel teha töid peamiselt ühel ajal (s.o suvekuudel) ja lõpetada need tähtaegselt, et hallatavas asutuses oleks võimalik õigel ajal alustada põhitegevust. Soovitud tulemuse saamiseks tuleb töödega õigel ajal alustada ja vastavalt sellele ka pakkumismenetlus korraldada. Suuremate pakkumismenetluste puhul oleks soovitav hanketoimingute õigeaegseks korraldamiseks koostada hanketoimingute kava, seda olid auditeeritud KOVid praktiseerinud üksikutel juhtudel.⁴⁴

Kas teadsite, et

Sauga vald sai PHARE eelstruktuurivahenditest Sauga aleviku soojatrassi rekonstrueerimiseks 591 666 krooni, millele oleks lisandunud valla omafinantseering. Pakkumismenetluse tulemusel saadud odavam pakkumine osutus aga prognoositust kordades kallimaks, ületas oluliselt valla võimalused ja eraldatud raha tuli tagasi maksta.

Kas teadsite, et

Ehitustegevus kallines vastavalt Statistikaameti andmetele 2006. aastal eelneva aastaga võrreldes 10,3%. Aasta varem oli sama näitaja 7,3%, 2007.a. kallines ehitustegevus 2006. aastaga võrreldes 12,7%, sealjuures oli esimeses kahe kvartalis eelmise aasta sama ajaga võrreldes kallinemine üle 15%, IV kvartalis aga juba 8,6%.

Allikas: Statistikaamet

79. Kuigi ehitustöö hankelepingu tegelik maksumus kujuneb välja riigihanke pakkumismenetluse käigus, on ehitustöö edukaks elluviimiseks vaja varakult kalkuleerida, kui palju riigihange orienteeruvalt maksma võib minna. Piisava raha tagamiseks eelarves peavad vajalikud kalkulatsioonid olema tehtud enne valla- või linnaeelarve kinnitamist. Mõned auditeeritud KOVid olid varasema kalkulatsiooni puudulikkuse tõttu korraldanud ehitustööde riigihangete avatud pakkumismenetluse asemel lihtmenetluse.⁴⁵ Väiksemate KOVide korral on põhjaliku finantskalkulatsiooni olemasolu oluline näiteks juba struktuurifondidest saadud summade ärakasutamiseks, et hanke maksumus ei ületaks lõpuks valla- või linnapoolse omafinantseeringu võimalusi ja saadud toetust ei tuleks tagasi maksta.

80. Riigikontrolli arvates ei soosi pikemaajalise planeerimise juurutamist KOVides ka selliste investeeringutoetuste eraldamine, mille ärakasutamine nõuab riigihanke korraldamist, kuid toetuse saamise täpsed tingimused pole KOVidele eelnevalt piisava ajavaruga teada.

81. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Koostada arengukava koosseisus vähemalt neljaks aastaks (riigi eelarvestrategiaga samaks perioodiks) investeeringute kava, mis sisaldaks vähemalt investeeringu ligikaudset elluviimise aastat, maksumust ja kava finantseerimispõhimõtteid ning muuta ja täiendada seda kava regulaarselt. Vajaduse korral kinnitada eelarveaasta hangete plaan ning suuremahuliste hangete puhul koostada hanketoimingute kava.

⁴³ Sillamäe linna arengukava täpsustab linnaeelarve lisaks olev investeeringute kava.

⁴⁴ Näiteks Rapla vallas oli ühe mahuka ehitushanke puhul töödokumendina kasutusel hanketoimingute kava, kus oli nädalate kaupa fikseeritud ehitusprojekti ekspertiisi ja paranduste tähtajad, pakkumiskutse vormistamise, elektroonilise teavitamise, pakkumiste esitamise, protestide esitamise, lepingu sõlmimise ja ehitise valmimise tähtajad.

⁴⁵ Vt punkt 17.

Auditeeritute vastused:

Albu Vallavalitsuse vastus: Väikeste omavalitsuste puhul piisab, kui toimuks regulaarne arengukava ülevaatamine, eeldusel, et arengukava sisaldab korralikku realiseerimise plaani.

Meeksi Vallavalitsuse vastus: Probleemiks on valla arengukavas investeringute puudulik kajastamine, mis tuleb vallavolikogul üle vaadata ja oma prioriteetidid vormistada.

Sangaste Vallavalitsuse vastus: Täpsustame valla arengukavas investeringute kava nelja aasta perspektiivis 2008. a teisel poolel.

Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Sillamäe linna arengukavale on lisatud investeringute kava. Aastaeelarvega koos, mis on koostatud arengukava alusel, kinnitatakse eraldi investeringute (ehitiste ja remontide) plaan. Arengukava korrigeeritakse igal aastal järgnevatel perioodideks.

Sauga Vallavalitsuse vastus: Sauga valla volikogu poolt 2007. aasta detsembris vastu võetud valla arengukava tegevuskava juures on investeringute kava, kus on toodud ajakava ja investeringute suurused.

Tallinna Linnavolikogu vastus: Erinevates tegevusvaldkondades kavandatud investeringud sisalduvad valdkondlikes arengukavades, mistõttu ei ole otstarbekas neid uuesti objektide kaupa linna arengukavas välja tuua. Investeringute kogumahud on tegevusvaldkondade lõikes kavandatud linna eelarvestrateegias, mis koostatakse nelja aasta kohta. Objektide kogumaksumuse välja toomine võib aga kaasa tuua olukorra, kus pakkujad ei teegi pakkumist alla linna poolt kavandatud summa.

Maardu Linnavalitsuse vastus: Hangete planeerimise osas peame otstarbekaks kaaluda aasta riigihangete plaani koostamist koos linnaeelarve vastuvõtmisega, arvestades linna arengukavas sätestatud.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Nelja aasta investeringud (ilma maksumuseta) on kirjeldatud Viljandi Linna arengukavas. Riigihangete aastaplaani koostamise nõue on aga linnavalitsuse sisekontrolõri ettepanekul ka kehtestatud.

Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Jõgeva linna arengukavas on ette nähtud investeringud järgnevatel aastatel, mis vaadatakse läbi ja vajadusel korrigeeritakse iga aasta oktoobris. Eelarveaasta hangete plaani kavandame kehtiva „Jõgeva linnavara valitsemise korra” kohaselt kasutusele võtta alates 2009. aastast.

Valdade ja linnade õiguskeskkond**Valla- ja linnasisene kord riigihangete korraldamisel ei taga alati protsessi läbipaistvust**

82. Valla- ja linnasisene kord on üks osa sisekontrollisüsteemist ning riigihangete puhul aitab tagada RHSist kinnipidamise ning vallale või linnale vajaliku asja, teenuse või ehitise ootuskohase saamise. Kuigi RHS ei nõua KOVidelt riigihangete korraldamist käsitlevate juhendite olemasolu, peab vald või linn tagama seaduses sätestatud põhimõtete järgimise ka selles protsessi osas, mida seaduses ei ole piisavalt reguleeritud, näiteks menetluse korraldamine alla piirmäära riigihangete

korral. Täiendav reguleerimine on abiks ka nendes valdades ja linnades, kus korraldatavate riigihangete arv on suurem.

83. Auditeeritud valdadest ja linnadest 2/3 oli ehitushangete korraldamist täiendavalt reguleerinud või pidasid vajalikuks seda teha. Mõned auditeeritud olid selleks vastu võtnud eraldi korra, mõned auditeeritud käsitlesid riigihangete korraldamist KOVi põhimääruse või valla- või linnavara kasutamist reguleeriva eeskirja raames. Viis auditeeritud valda ei olnud pidanud vajalikuks riigihangete korraldamise täiendavat reguleerimist.

Tabel 5. Riigihangete korraldamise reguleerimine auditeeritud KOVides

KOV	Korra olemasolu	Kord
Albu vald	Kord olemas	Sisaldub „Albu vallavara eeskirjas“
Illuka vald	Puudub	
Jõgeva vald	Kord aegunud	Sisaldub „Jõgeva linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korras“
Killi vald	Puudub	
Maardu linn	Osaliselt puudub	„Maardu linnavara valitsemise kord“. Vastavalt nimetatud korrale peaks linnavalitsus kehtestama täpsema korra, mida pole tehtud
Meeksi vald	Puudub	
Otepää vald	Puudub	
Paikuse vald	Kord olemas	Sisaldub vallavolikogu määrukses „Vallavara valitsemise kord“
Põlva linn	Kord aegunud	„Põlva linnavara eeskiri“; Linnavolikogu määrus „Ehitus- ja teenustööde teostaja leidmiseks konkursside korraldamise eeskiri“
Rapla vald	Menetluses	Vallavanema käskkiri „Asjade ostmise, ehitustööde ja teenuste tellimise reeglid Rapla vallas alla riigihangete maksumuse piirmäära“
Sangaste vald	Puudub	
Sauga vald	Sisuliselt puudub, aegunud	Volikogu määrus „Ehitustööde pakkumiskonkursi menetlemise kord“ (puudutab ehitustöid alla 500 000 krooni)
Sillamäe linn	Kord olemas	Kord sisaldub „Sillamäe linna põhimääruses“
Tallinna Haridusamet	Põhjalikult reguleeritud	Linnavalitsuse määrus „Riigihangete korraldamine“; Linnapea käskkiri „Riigihangete korraldamise protseduurireeglid“; Linnasekretäri käskkiri „Riigihangete protseduurireeglite juurde kuuluvate protokollide ja haldusaktide vormide näidised“; Haridusameti juhataja käskkiri „Asjade ostmise, ehitustööde ja teenuste tellimise kord alla riigihangete maksumuse piirmäära“
Viljandi linn	Kord olemas	„Viljandi linnavara valitsemise eeskiri“; Linnavalitsuse määrus „Alla siseriikliku piirmäära jäävate riigihangete korraldamise kord“

Allikas: Riigikontrolli analüüs

84. Auditeeritute test olid Tallinna, Viljandi ja Sillamäe linn ainsad, kes 1.01.2008 seisuga olid oma riigihankeid käsitleva korra uue RHSiga kooskõlla viinud. Rapla vald ja Jõgeva linn töötasid auditi läbiviimise ajal korda välja. Maardu linnavara valitsemise kord nägi ette, et linnavalitsus kehtestab täiendava riigihankeid käsitleva korra, kuid tegelikkuses polnud seda tehtud.



Viljandi Pärimusmuusikakeskuse ehitus

Foto autor: Riigikontroll

85. Mõnel juhul oli kord küll formaalselt olemas, kuid alati seda ei järgitud. Näiteks olid mitmed auditeeritud vallad ja linnad sätestanud, et riigihanke algatamise või hankelepingu sõlmimise otsustab volikogu, kui hankeleping ületab ühte eelarveaastat. Paraku ei olnud vähemalt kahe auditeeritud KOVi volikogud selliseid otsuseid auditeeritud perioodil vastu võtnud⁴⁶. Esines ka praktikat, kus kehtestatud kord oli selgelt aegunud⁴⁷.

86. Riigikontroll peab oluliseks, et vallad ja linnad määraksid oma korraga kindlaks eelkõige selged piirid, mille ulatuses võivad riigihankeid korraldada KOVide ametiasutused või hallatavad asutused. KOV peab tagama, et hankemenetluste (sh lihtmenetluste) korraldamine oleks ühtne. Näiteks Tallinna Haridusameti haldusalas oli alla piirmäära jäävate ehitustööde riigihangete dokumenteerimine oluliselt kvaliteetsem, kui ehitustööde tellimisega tegeles Haridusamet, võrreldes sellega, kui tellimisega tegeles hallatav asutus (kool või lasteaed).

87. Riigihangete Ameti ülesanne on ka hinnata riigihangete süsteemi toimimist ja vajaduse korral teha ettepanekuid selle parandamiseks⁴⁸. Riigikontrolli arvates tuleb Riigihangete Ametil tulevikus senisest enam hinnata, kas KOVid on oma valla- ja linnasisese korraga loonud piisavad eeldused selleks, et riigihangete korraldamise protsess tervikuna oleks läbipaistev (sh alla piirmäära riigihangete korral).

88. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Töötada vajaduse korral välja riigihangete korraldamist käsitlev kord või viia olemasolev kord vastavusse kehtiva RHSi ja tegeliku praktikaga. Sealjuures määrata võimalikult täpselt kindlaks hallatavate asutuste pädevus asjade ostmisel ja teenuste tellimisel.

Auditeeritute vastused:

Albu Vallavalitsuse vastus: Albu valla kord vajab uue riigihangete seadusega kooskõlla viimist. Korras on ära reguleeritud hallatavate asutuste pädevus.

Meeksi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsusel tuleb välja töötada riigihangete läbiviimise juhend määrusena nii asjade ostmiseks kui ka teenuste tellimiseks, mille kehtestab volikogu ja mis tuleb avalikustada valla kodulehel.

⁴⁶ Viljandi linn Eesti Pärimusmuusika Keskuse ehitamise ja Uueveski oja paisjärve saneerimise osas; Maardu linn Muuga sadevee äravoolukraavide korrastamise, Sotsiaalaja Kallasmaa 9 keldriruumide renoveerimise ja Keemikute-Kallasmaa ühenduste renoveerimise osas.

⁴⁷ Näiteks Sauga vallas kehtis „Ehitustööde pakkumiskonkursi menetlemise kord”, mis oli samas redaktsioonis kehtestatud 2002. aastal ja käsitles ehitustöid mille maksumus jäi alla 500 000 krooni. Nimetatud korda tegelikkuses ei järgitud ja suurema maksumusega ehitushangete korraldamise reguleerimiseks Sauga vallas regulatsioone ei olnud kehtestatud.

⁴⁸ Uus RHS § 104 lg 2

Sangaste Vallavalitsuse vastus: Töötame riigihangete korraldamise reguleerimiseks välja vastava korra 2008. a teisel poolel.

Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Linna põhimääruse muudatusega volikogus 29.04.2008 määrati pädevuse piirid hangete korraldamisel.

Sauga Vallavalitsuse vastus: Oleme oma hangete korra viinud kooskõlla kehtiva riigihangete seadusega. Meie allasutused iseseisvalt riigihankeid ei korralda.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: On kehtestatud.

Maardu Linnavalitsuse vastus: Linnavalitsus on alustanud riigihangete teostamise korra koostamist, millega määratletakse muu hulgas ka riigihankeid korraldavate isikute kohustused ja vastutus menetluse eri etappides, eesmärgiga tagada RHSis sätestatud korra järgimine ning sisemise kontrolli tõhustamine tulevikus, mis peaks tagama riigihangete menetluse läbipaistvuse, seda eriti allapoole riigihanke piirmäära jäävate hangete läbiviimise osas. Kavandame nimetatud korra kehtestada hiljemalt 2008. a septembris.

Põlva Linnavalitsuse vastus: Põlva Linnavolikogu määrus "Ehitus- ja teenustööde leidmiseks konkursside korraldamise eeskiri" on muutmisel.

Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Jõgeva linn on 2008. aastal kehtestanud „Jõgeva linnavara valitsemise korra”, millega on olulises mahus kaasajastatud ja täiendatud riigihangete korraldamist puudutavas osas seni kehtinud „Jõgeva linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korda”.

89. Riigikontrolli soovitus Riigihangete Ametile: Järelevalve teostamisel valdades ja linnades hinnata ka riigihangete süsteemi toimimist ja teha vajaduse korral ettepanekuid ning anda nõu selle parandamiseks.

Riigihangete Ameti vastus: Järelevalve teostamise käigus tuvastatud õigusrikkumiste analüüsi tulemusena on Amet teinud Rahandusministeeriumile kui riigihangete valdkonnas poliitika väljatöötajale kuuel korral ettepanekuid kehtiva riigihangete seaduse täiendamiseks ja muutmiseks. Neist viimati esitatud (18.04.2008) ettepanekud käsitlesid hankijate määratlemise, järelevalve teostamise ja hankijate kohustuste ning vastutuse täpsustamist ja täiendamist.

Hankeprotsessi korraldajad

Pole selge, kes hankemenetluses mingi etapi eest vastutab

90. Et pakkumismenetlus toimuks korrektselt ja õigel ajal, on oluline selgelt kindlaks määrata isikud ja struktuuriüksused, kelle ülesannete hulka kuulub hankemenetluse eri etappide korraldamine.

91. Kuna riigihankeid tuleb enamikus valdades ja linnades korraldada suhteliselt vähe, oli auditeeritud KOVides eraldi hankespetsialist ametis vaid Tallinna Haridusametis, teistel juhtudel korraldasid ametnikud riigihankeid oma muude ülesannete täitmise kõrval.

92. Riigikontroll vaatles auditeeritud valdades ja linnades nende ametnike ametijuhendeid, kes tegelikkuses hankeprotsessis osalesid, ja vajaduse korral vastavate struktuuriüksuste põhimäärusi. Selle tulemusel leiti, et suures osas auditeeritud KOVidest viitab mõni nimetatud dokument küll üldiselt riigihangete korraldamisele, kuid nendest pole võimalik tuvastada, millise ametniku töökohustuste hulka ühe või teise hankemenetluse etapi korraldamine kuulub.

Kas teadsite, et

uue RHSi kohaselt ei pea hankemenetluse korraldaja enam määrama riigihanke eest vastutavat isikut.

93. Auditeeritud perioodil kehtinud seaduse kohaselt pidi pakkumismenetluse korraldaja määrama riigihanke eest vastutava isiku.⁴⁹ Seadus ei sätestanud vastutava isiku täpseid ülesandeid ega vastutuse ulatust. Auditeeritute ei olnud riigihangete eest vastutavaid isikuid avatud pakkumismenetlusega riigihangete korral määranud Paikuse, Meeksi ja osaliselt Rapla vald.

94. Üldlevinud praktika kohaselt tegutsevad pakkumismenetluses ka hankekomisjonid, kuigi nende moodustamist ei näe ette uus RHS ega näinud ka eelmine RHS. Tavapäraselt vormistatakse riigihanke tulemused valla- või linnavalitsuse korraldusega (Tallinna Haridusameti puhul olid tulemused kinnitatud Haridusameti käskkirjaga, Kiili Varahalduse SA puhul sihtasutuse nõukogu otsusega) hankekomisjonide protokollide alusel. Sillamäe linnas, Rapla, Sangaste ja Meeksi vallas polnud hankekomisjone ega nende ülesandeid ühegi haldusaktiga määratud, kuigi hankekomisjonid olid pakkumismenetlustes tegutsenud.

95. Tallinna linnas on eri pakkumismenetluse liikide tarbeks kehtestatud protseduurireegleid⁵⁰, millega on määratud pakkumismenetluse etappide eest vastutajad protseduuride kaupa. Kuigi teiste auditeeritud valdade ja linnade ning Tallinna juhtimisstruktuur ja riigihangete hulk ei ole kaugeltki võrreldavad, leiab Riigikontroll, et konkreetsete vastutajate määramine KOVides ei ole liialt ajamahukas ega keerukas ja muudab hankemenetluse korraldamise oluliselt arusaadavamaks ja läbipaistvamaks.

96. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Kaaluda riigihangete korraldamise protseduurireeglite kehtestamist, kus oleks määratud hankemenetluse eri protseduuride eest vastutajad protseduuride kaupa.

Auditeeritute vastused:

Albu Vallavalitsuse vastus: Albu vallal on vajalik sisse viia olemasolevasse korda ajutiste komisjonide moodustamise alused riigihangete läbiviimisel ja komisjonide tööülesanded.

Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Linnavalitsuses on ettevalmistamisel kord hankemenetluse korraldamiseks linnavalitsuses ja

⁴⁹ RHS § 10 lg 1.

⁵⁰ Tallinna linnapea 22.05.2007 käskkiri nr PO-1/158; auditeeritud perioodil kehtis ehitushangete kohta Tallinna linnapea 7.01.2004 käskkiri nr PO-1/24.

tema hallatavates asutustes ja kavas kehtestada see mais 2008. a. Nimetatud kord reguleerib ka hankeid alla kehtestatud piirmäärasid.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: On kehtestatud.

Rapla Vallavalitsuse vastus: Ettepanekut on võimalik rakendada riigihangete korraldamise juhendis.

Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Me ei pea otstarbekaks eraldi korra kehtestamist, kuna protseduurid on lahti kirjutatud linna teistes õigusaktides ja töötajate ametijuhendites.

Sangaste Vallavalitsuse vastus: Kasutame riigihangete korraldamisel kohalike omavalitsuste ühisasutuste (nt SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus) pädevust või tellime hanke korraldamise teenuse sisse.

Sisekontroll

Revisjonikomisjon – volikogu poolt oma volituste ajaks moodustatav vähemalt kolmeliikmeline komisjon, mille esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast ning mis kontrollib

- linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ning linna vara kasutamise sihipärasust;
- tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust linna eelarvele;
- linna sõlmitud lepingute täitmist;
- linnavalitsuse ja selle ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Teenistuslik järelevalve – kontroll, mida valla- või linnavalitsus teeb valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Allikas: KOKS § 66¹

Sisekontroll riigihangete korraldamise üle valdades ja linnades ei ole piisav

97. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) näeb omavalitsuse kontrollimeetmena ette **revisjonikomisjoni** töö ja **teenistusliku järelevalve**.

98. Riigikontrolli varasemates auditites on välja toodud, et revisjonikomisjonide aktiivsus ei ole tihti olnud piisav, et täita neile seadusega pandud ülesandeid, samuti ei ole komisjonid pidanud vajalikuks kaasata oma töösse asjatundjaid (nt finantsspetsialisti)⁵¹. Ka teenistusliku järelevalve kasutamist kontrollimeetmena esineb väga harva. Muude sisekontrolliga tegelevate üksuste moodustamine on valla- või linna sisekorralduslik küsimus.

99. Auditeeritud 15-st KOVist oli tööplaan vaid seitsme volikogu revisjonikomisjonil. Sangaste, Meeksi, Paikuse, Illuka ja Albu vallavolikogu revisjonikomisjonid ei olnud aastatel 2006–2007 kas üldse koosolekuid pidanud või olid oma tegevuse tulemusena andnud arvamuse ainult majandusaasta aruandele. Auditeeritute oli riigihangete paremaks korraldamiseks valla- või linnavalitsusele ettepanekuid teinud üksnes Rapla Vallavolikogu revisjonikomisjon.

100. Jõgeva linna puhul oli tegemist ainsa auditeeritavaga, kus revisjonikomisjon oli riigihangete kontrollimisele lähenenud süsteemselt. Revisjonikomisjoni teenindav Jõgeva linnarevident oli kontrollinud Jõgeva Linnavara hankelepingute täitmist ning tuvastanud, et mitmel juhul ei ole lepingusse märgitud summa eest teenust saadud ja hankelepingu summasid on suurendatud.

101. Enamikul auditeeritavatel ei olnud valla- või linnavalitsuse koosseisus sisekontrolliüksust või vastavaid ülesandeid täitvat ametnikku. Enamasti leidsid auditeeritud valla- ja linnavalitsuste esindajaid, et täiendavate sisekontrollimeetmete rakendamine valla- või linnavalitsuses riigihangete kontrollimiseks pole olnud aktuaalne, kuna vaidlustusi on

⁵¹ Näiteks “Paldiski linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005”, lk 11.

olnud vähe. Väikestes valdades või linnades võib sisekontrolli läbiviimist takistada vähene inimressurss – näiteks oli ühes auditeeritud linnas revisjonikomisjoni esimees samaaegselt hallatava asutuse juhiks ning selle asutuse ehitustööde riigihanke hankekomisjoni esimeheks.

102. Tallinna linnas kuulub Tallinna Linnakantselei õigusteenistuse nõuete osakonna koosseisu ka riigihangete büroo, mille põhiülesandeks on Tallinna linna ametiasutuste riigihangete koordineerimine ja selleks juhendmaterjalide väljatöötamine. Tallinna Linnakantselei koosseisu kuulub lisaks sisekontrolööri teenistus ning ka Haridusameti koosseisus on sisekontrolli sektor. Linnavolikogu revisjonikomisjoni abistab töös Tallinna Linnavolikogu Kantselei kontrollitalitus, kes valmistab ette komisjoni kontrolliaktid. Sisekontrolliüksus või vastav ametikoht oli auditeeritud KOVidest loodud veel Viljandi linnas, Sillamäe linnas ja Jõgeva linnas. Maardu linnas kontrollis hallatavaid asutusi linna raamatupidamisbüroo kontrollispetsialist.

103. Riigikontrolli arvates peab revisjonikomisjon valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse kontrollimisel pöörama rohkem tähelepanu riigihangete kontrollimisele – raamatupidamisdokumente analüüsides hindama, kas ehitustööde tellimiseks on alati korraldatud seadusele vastav hankemenetlus, avatud pakkumismenetluse puhul hindama, kas pakkumiskutse dokumendid on koostatud valla või linna vajadusi arvestades ning kas on täidetud pakkumiskutse dokumentides esitatud tingimused.

104. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Volikogu revisjonikomisjoni tööplaanis näha ette ehitustööde riigihangete kontrollimine.

Auditeeritute vastused:

Oma vastustes on soovituslega arvestanud **Tallinna Linnavolikogu, Sillamäe Linnavolikogu, Viljandi Linnavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus ja Sauga vallavalitsus.**

Meeksi Vallavalitsuse vastus: Valla revisjonikomisjonil on vaja koostada tööplan, mis arvestaks KOKSi § 48 lg 3 nõudeid ja teiste seadustega, sh riigihangete seadusega kehtestatud nõudeid.

Illuka Vallavalitsuse vastus: Volikogu revisjonikomisjon koostab edaspidi tööplani, kus on kaetud kõik valla olulisemad valdkonnad.

Sangaste Vallavalitsuse vastus: Volikogu revisjonikomisjonile esitatakse ülevaade korraldatud riigihangetest vähemalt kord aastas.

105. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Rakendada loodud kontrolliüksusi riigihangete kontrollimisel senisest enam.

Auditeeritute vastused:

Tallinna Linnavalitsuse vastus: Tallinna Linnavalitsus on ettepanekuga nõus ja arvestab sellega sisekontrolli töö planeerimisel.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Viljandi Linnavalitsuses töötab linnaopea otsealluvuses sisekontrolör, kellele selline kohustus on ka kohustuseks tehtud.

106. Ehitustööde riigihangete puhul on soovitud tulemuse saamisel oluline roll ka ehitusobjektide omanikujärelevalvel. Enamik auditeerituid oli suuremate ehitushangete puhul eraldi riigihankega sisse ostnud omanikujärelevalve teenust (mõnel juhul ühiselt koos projektijuhtimise teenusega). Auditeeritute hinnangul oli omanikujärelevalve kvaliteet objektiti erinev ning sõltus peamiselt järelevalvekohustust täitnud isikust. Kvaliteetse teenuse saamiseks ja riskide vältimiseks tuleb omanikujärelevalve teenuse lepingutes võimalikult täpselt fikseerida omanikujärelevalve teostaja vastutus ning määrata lepinguliste kohustuste rikkumiseks piisavad sanktsioonid. Lihtsamate ehitustööde puhul olid praktikas järelevalvet teostanud valla- või linnavalitsuse ametnikud, rakendatud oli ka ehitaja kohustust fikseerida kõik etapid koos fotodega.

Valmisolek riigihangete korraldamiseks

Vallad ja linnad vajavad riigihangete korraldamisel täiendavat riigipoolset tuge

107. Riigihangete edukaks korraldamiseks, mis tagaks õigusaktide järgimise, olemasolevate konkurentsitingimuste ärakasutamise ja riigihanke läbipaistvuse, peaks vallal või linnal olema piisav praktika, teisisõnu peaks tal olema vajadus korraldada piisaval hulgal riigihankeid. Kui seda pole, peaks ta Riigikontrolli arvates eespool nimetatud kriteeriumide saavutamiseks vajaduse korral saama riigipoolset tuge. Vajadust toe järele on oluliselt suurendanud ka riigihangetealase õiguskeskkonna märkimisväärselt tihe muutumine ja uuendamine.

Fookusrühm – auditeerimise meetod, mille abil kogutakse auditeeritava teemaga seotud isikute arvamusi ja hinnanguid. Fookusrühma töö toimub rühmaarutelu vormis.

108. Arutamaks võimalusi, kuidas valdade ja linnade riigihangetealast suutlikkust tõsta ja olemasolevat riigipoolset tuge täiustada, korraldas Riigikontroll **fookusrühma** (protokoll lisana D), kuhu oli kaasatud riigihangete spetsialiste nii valitsusasutustest, KOVIDest kui ka erasektorist.

109. Riigihangete korraldamiseks on paremini valmis suuremad vallad ja linnad, kes korraldavad neid piisaval määral, et tekitada endale selleks tegevuseks vajalik kompetents. Väiksemad ja keskmise suurusega KOVID korraldavad aastas keskmiselt 1–2 pakkumismenetlust, mistõttu neil enamasti pole riigihangete korraldamiseks vajalikku kompetentsi ja riigihangete vähesuse tõttu pole seda kompetentsi sinna ka otstarbekas tekitada. Kui KOVIDele hankijatena (ostjatena) osutub riigihangete korraldamine liiga keerukaks, siis on võimalus kasutada tasulist konsultantide (konsultatsioonifirmade) abi.

110. Rahandusministeerium on seoses uue RHSi jõustumisega viinud valdadele ja linnadele läbi uut seadust tutvustavaid koolitusi, rakendunud on ka Riigihangete Ametile uue seadusega pandud nõustamisfunktsioon. Rahandusministeeriumi veebilehele on välja pandud üldised juhendmaterjalid, mis on täienduseks RHSile. Paraku ei ole enamikul valdadel ja linnadel riigihangete vähesuse mahu tõttu ikkagi praktilist kogemust, millest järgmiste riigihangete ettevalmistamisel lähtuda. Ka aruandlus riigihangete kohta on küllaltki keeruline, ja kui sellega ei ole vajadust pidevalt tegelda, nõuab see hankijalt põhjendamatult palju aega.

111. Valdades ja linnades 2007. aastal korraldatud riigihangetealast koolitust käsitletud uuringu⁵² tulemusena on jõutud järeldusele, et riigis puudub ühtne sellealane koolitussüsteem, mille raames toimuksid koolitusvajaduse ja koolituse tulemuslikkuse hindamised, kus oleksid paika pandud prioriteetsed sihtgrupid ja valdkonnad ning koolituste järjepidevuse põhimõtted. Koolituse kättesaadavusega olid uuringus osalejad rahul, paraku ei oldud rahul koolituse kvaliteediga. Koolitused ei suutnud rahuldada algajate, spetsialistide ega tippspetsialistide vajadusi. 85% koolitustest on teoreetilist laadi, kuigi enamik uuringus osalejatest oleks oodanud rohkem praktilist baseeruvat informatsiooni. Juhendmaterjale pidasid uuringus osalejad samuti kättesaadavaks, kuid rohkem soovitakse näidisdokumente, vorme ja detailseid juhendeid. Lisaks hankijatele (ostjatele) peaksid samad institutsioonid tagama ka pakkujate nõustamise, et potentsiaalsete ostjate ja pakkujate arusaamad menetlusest oleksid võimalikult sarnased.

112. Riigikontrolli arvates peaksid kohalikud omavalitsused riigihangete korraldamisel tegema senisest rohkem koostööd. See võimaldaks valdadel või linnadel ametisse võtta ühiseid spetsialiste ja vajaduse korral moodustada ühiseid asutusi. Seejuures oleks oluline lähtuda subsidiaarsuse printsiibist ja tagada riigihanke korraldamine ostjale võimalikult lähedal, kuid samas sellisel tasandil, et see oleks veel tulemuslik. Samas ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et riigihanke õnnestumise tagab eeskätt see, et riigihanke korraldamisel oleks oluline roll asutusel, kes riigihanke tulemusel saadud objekti eest otseselt vastutab ja seda oma põhiülesannete täitmiseks kasutama hakkab.

113. Esmalt tuleks olemasolev kompetents koondada KOVidele nõustamisteenuse pakkumise kaudu regionaalsele tasemele ja seejärel areneks vastav kompetentsikeskus vajaduse korral omaette institutsiooniks. Nõustamine peaks maksimaalses võimalikus ulatuses toimuma valdadele ja linnadele tasuta, finantseerituna riigi poolt. Olulist tähelepanu tuleks seejuures pöörata nõustamisele välisvahendite kasutamisel (sh planeerimine, hankemenetlus, hankelepingu sõlmimine), et pärast vahendite eraldamist ei tuleks hankijatel (ostjatel) pakkumisi rahaliste vahendite puudumise tõttu tagasi lükata. Riigikontroll toetab Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse initsiatiivi hakata maakondlikes arenduskeskustes välja arendama valdadele ja linnadele tasuta nõustamisteenust ka riigihanke ettevalmistamisel ja riigihankekonkursi korraldaja leidmisel. Vastav funktsioon peaks tagama regionaalarengut toetavatest fondidest eraldatud raha senisest sihipärasema kulutamise.

114. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Töötada välja efektiivne riigihangetealane koolitussüsteem, selgitada järjepidevalt koolitusvajadusi ja pakkuda eri tasemetele erineva suunitlusega riigihangetealaseid koolitusi.

⁵² Dorbek, Jarlo. „Riigihangete alane koolitusvajadus”, magistritöö. Uuringuga oli hõlmatud 48 kohaliku omavalitsuse asutust ja 90 riigihankeid läbiviivat isikut.

- Avaldada oma veebilehel riigihangete korraldamise juhendmaterjalid koos näidisdokumentidega eri hankemenetluse liikide kaupa, täiendada neid jooksvalt praktikast tulenevate vaidlustuste, arvamuste ja tõlgenduste analüüsiga.

Rahandusministri vastus [esimesele soovitusel]:

Rahandusministeeriumi ja Euroopa Liidu koostööprojekti raames koostasid eksperdid soovitud edasiste koolituste korraldamiseks ja näitlikud koolitusprogrammid. Kõik need materjalid tehti kättesaadavaks projekti raames koolitatud riigihangete koolitajatele, keda nii valitsusasutused kui koolitusfirmad kasutavad koolitajatena riigihangete koolituste läbiviimisel. Rahandusministeeriumi poolt 2007. a läbi viidud koolituste raames küsiti koolitustes osavõtjatelt ka nende koolitusvajadusi edasiste koolituste korraldamiseks. Rahaliste võimaluste tekkimisel kavatseme riigihangete koolituse valdkonna arendamisega koostöös Rahandusministeeriumi koolitustalitusega ka edasi tegeleda.

Ka **Maardu Linnavalitsus** ning **Meeksi Vallavalitsus** on oma vastustes seisukohal, et oleks vajalik välja töötada koolitussüsteem, mis võimaldaks riigihangetega tegelevatel ametnikel tasuta tõsta oma kvalifikatsiooni ja parandada oma oskusi riigihangete korraldamisel.

Rahandusministri vastus [teisele soovitusel]: Rahandusministeerium täiendab pidevalt oma kodulehekülge riigihangetega seotud küsimustes, täiendatakse korduvate küsimuste rubriiki ja lisatakse Euroopa Komisjoni vastavaid juhendmaterjale. Võimaluste tekkimisel kaalume ka täiendavate juhendmaterjalide koostamist, kuid väga detailsete näidisdokumentide koostamine on problemaatiline, sest siis ei arvestata iga hanke spetsiifikast tulenevaid erisusi ja see võib pärssida parima pakkumuse saamist. Rahandusministeeriumil on kavas ka välja töötada lihtsamate hankelepingute tüüptingimused. Riigihangete registri kodulehel on kättesaadavad kõik vaidlustuskomisjoni otsused. Vaidlustuskomisjoni otsused on kohtus vaidlustatavad ja seega võib lõpliku õigusliku hinnangu vaidlusele anda alles kohus.

115. Riigikontrolli soovitus Riigihangete Ametile: Analüüsida ja avaldada oma veebilehel järelevalve käigus enim tuvastatud õigusrikkumiste sisu ning anda sinna juurde soovitusi, mis võimaldavad hankijatel (ostjatel) riigihangete korraldamisel selliseid eksimusi vältida.

Riigihangete Ameti vastus: Õigusrikkumistest on enam levinumad: riigihanke aruande esitamata jätmine või esitamisega viivitamine, hankemenetluse korraldamata jätmine juhul, kui hankemenetluse korraldamine oli riigihangete seaduse kohaselt nõutav, ning riigihangete osadeks jaotamine, pakkujate ja taotlejate kvalifitseerimise puudulikkus. Riigihangete Amet viib läbi aasta jooksul järelevalve käigus tuvastatud rikkumiste analüüsi ning avaldab selle tulemused järgneva aasta algul oma veebilehel, lisades sellele soovitud hankijatele õigusrikkumiste vältimiseks.

/digitaalselt allkirjastatud/

Airi Mikli
V osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused

Riigikontroll tegi auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustele ning rahandusministrile ja Riigihangete Ametile auditi põhjal mitmeid soovitusi.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Üldistes kommentaarides oma vastuskirjades auditeeritud valdavalt nõustusi Riigikontrolli poolt aruandes välja toodud tähelepanekutega.

Jõgeva Linnavalitsus märgib, et Riigikontrolli aruande eelnõu üldosas püstitatud küsimused on väga aktuaalsed ja annavad palju mõtlemisainet. Riigihangete seadus on oluline seadus, kuid annab liiga palju võimalusi erinevateks tõlgendusteks ning eeldab kohaliku omavalitsuse poolt täiendavate aktide kohaldamist. Riigihangetealase kompetentsi tekkimine kohalikus omavalitsuses on väga oluline. Probleemiks on eri KOVide erinev eelarvete maht, riigihangete hulk ning kokkuvõttes erinev haldussuutlikkus.

Illuka Vallavalitsuse vastuse kohaselt on riigihangete seadus väga põhjalik, mistõttu täiendav regulatsioon omavalitsuse poolt saaks olema puhtformaalne dokument.

Sauga Vallavalitsus leiab auditi kokkuvõtte kohta, et väikestes omavalitsustes on raskusi vajaliku kompetentsi tekitamisel, maakondlik juhtimine on aga praegu olematu. Mingid võimalused on koostööks omavalitsusliitude tasandil.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused
<p>Maakondlik ehitusettevõtjate nimekiri</p> <p>25. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Kaaluda koostöös maakonna teiste valdade ja linnadega usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekirja koostamist maakondlikul tasandil. (p-d 19-24)</p> <p>26. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Töötada välja juhendid pakkumiste võrdlemiseks alla piirmäära jäävate ehitustööde riigihangete korral, et oleks tagatud riigihangete</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Albu Vallavalitsuse vastus: Maakondlikul tasandil saaks küsimusega tegeleda kas maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakond või siis omavalitsuste liit. Nimekirjast oleks kindlasti palju abi lihtmenetlusega riigihangete läbiviimisel. Vald saab teha ettepaneku Järvamaa Omavalitsuste Liidule registri loomiseks.</p> <p>Sangaste Vallavalitsuse vastus: Teeme Valgamaa Omavalitsuste Liidule ettepaneku koostada usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekiri maakondlikul tasandil.</p> <p>Meeksi Vallavalitsuse vastus: Maakonna tasandil usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekirja koostamine aitaks vallal paremini orienteeruda olemasoleval ehitusturul ja oleks tagatiseks, et vallad suudaksid paremini koostada pakkumiskutse dokumente.</p> <p>Sauga Vallavalitsuse vastus: Kohaliku infovahetuse kaudu omavalitsuste vahel saaksime oma valikutes olla kompetentsemad.</p> <p>Viljandi Linnavalitsuse vastus: Viljandi Linnavalitsusel on olemas selline kohalike ehitusettevõtjate loend, kuhu on kantud 17 Viljandimaa ettevõtet ning kellele me oleme saatnud ehitushangetel osalemise kutse.</p> <p>Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Pakkujate võimalikult laia ringi saamiseks oleme „Jõgeva linnavara valitsemise korra” §-s 11 ette näinud teabe avaldamise linna veebilehel, et pakkujate mitmekesisus ja paljusus oleks tagatud ka alla piirmäära jäävate hangete puhul.</p> <p>Tallinna Linnavalitsuse vastus: Teeme ettepaneku lisada usaldusväärsete ehitusettevõtjate nimekiri lisamoodulina Rahandusministeeriumi loodavasse eRiigihanke keskkonda.</p> <p>Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Ei näe juriidilist ega praktilist võimalust sellise nimekirja koostamiseks.</p> <p>Maardu Linnavalitsuse vastus: Pole selge, mis võiks olla selle nimekirja õiguslik tähendus. Küll aga oleks omavalitsustele kasulik, et Riigihangete Ameti veebilehel oleks avaldanud info ettevõtjate kohta, kes on rikkunud oma kohustusi hankelepingute täitmisel.</p> <p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi poolt on koostatud riigihangete juhised, mis on kättesaadav Rahandusministeeriumi koduleheküljel. Riigihangete juhised on kirjeldatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, samuti on toodud alused, kuidas määratleda hankelepingu</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused
korraldamise hea tava järgimine. (p-d 19-24)	sõlmimise kriteeriume. Juhendis on kirjeldatud, millistel juhtudel on põhjendatud madalaima hinna kriteeriumi kasutamine ja millistel juhtudel majanduslikult soodsaim pakkumus. Samad põhimõtted on rakendatavad ka alla piirmäära jäävate riigihangete korral. Kehtib reegel, et hangete korral, mille maksumus on alla siseriikliku piirmäära, kehtestavad hankijad oma reeglid, kuidas nad pakkumusi küsivad ja hindavad. Seega ei pea me hetkel vajalikuks täiendavat juhendit alla piirmäära jäävate riigihangete kohta koostada.
Pakkumiste hindamiskriteeriumid 36. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Võimaluse korral kaaluda hankedokumentide koostamisel hindamiskriteeriumina senisest enam majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte kasutamist, et seeläbi tagada ehitustööde parem kvaliteet.(p-d 30-35)	Auditeeritute vastused: Ettepanekule avaldasid toetust Tallinna Linnavalitsus, Sillamäe Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus, Albu Vallavalitsus ja Sangaste Vallavalitsus. Sauga Vallavalitsuse vastus: Ilmselt on väiksematel omavalitsustel vajaliku oskuse puudus. Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Aktsepteerime seisukohta kasutada senisest enam majanduslikult soodsama pakkumise põhimõtet. Meiepoolne senine muude kriteeriumide mittekasutamine peale madalaima hinna on tingitud just hankijate võimalikest vaidlustustest, kui muud kriteeriumid ei ole piisavalt objektiivselt kirjeldatavad / mõõdetavad. Viljandi Linnavalitsuse vastus: Majanduslikult soodsaima pakkumise kriteeriumidena me ei ole suutnud selliseid mõõdetavaid suursi seada.
Keskkonnahoidlikud hanked 42. Riigikontrolli soovitus rahandusministriile: Riigihangete alal koolituste korraldamisel käsitleda muu hulgas ka keskkonnahoidlike ehitustööde riigihangete korraldamist. (p-d 37-41)	Rahandusministri vastus: Ettepanekuga arvestatud. „Rakendussuutlikkuse parandamine riigihangete valdkonnas” raames läbi viidud koolitustel oli alati ka üheks teemaks keskkonnahoidlikud riigihanked.
Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimine 48. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Ehitustööde riigihangete korraldamisel nõuda tehnilise kompetentsuse hindamise juures tõendust ka pakkuja spetsialistide ja ehitustööde eest vastutavate isikute erialase kvalifikatsiooni kohta. (p-d 43-47)	Auditeeritute vastused: Tallinna Linnavalitsus, Viljandi Linnavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus, Albu Vallavalitsus ja Sauga Vallavalitsus vastasid, et on vastavat kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente nõudnud. Ettepaneku rakendamiseks nõustusid ka Sillamäe Linnavalitsus, Sangaste Vallavalitsus ja Meeksi Vallavalitsus.
Era- ja avaliku sektori koostöö 58. Riigikontrolli soovitus rahandusministriile: Analüüsida senise praktika põhjal, kas kontsessioonid ja PPP-projektid vajaksid praegusest selgemat korraldust. (p-d 49-57)	Rahandusministri vastus: Ehitustööde kontsessioonide andmine oli sätestatud ka eelmises riigihangete seaduses, seega ei ole tegemist uue asjaga. Rahandusministeeriumi poolt välja antud riigihangete juhises on küllalt põhjalikult selgitatud võistleva dialoogi kui uue hankemenetluse liigi kasutamist, mis meie seaduses sätestati riigihankedirektiivi 2004/18/EÜ kohaselt just spetsiaalselt kasutamiseks suurte ja keerukate avaliku ja erasektori koostööprojektide elluviimiseks. Rahandusministeeriumi veebilehelt leiab ka Komisjoni tõlgendava teatise, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerlusprojektide suhtes. Seega ei ole meie hinnangul käesoleval ajal vajalik täiendavate juhendmaterjalide koostamine, et juhtida tähelepanu riigihangete seadusest tulenevatele nõuetele PPP-projektide läbiviimisel.
Hankelepingute kvaliteet 75. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Hankelepingute sõlmimisel võtta vajadusel/võimalusel aluseks või viidata sõlmitud hankelepingutes ehituse töövõtulepingute üldtingimustele (ETÜ 2005). (p-d 69-74)	Auditeeritute vastused: Tallinna Linnavalitsus, Albu Vallavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus, Sillamäe Linnavalitsus, Rapla Vallavalitsus ja Sangaste Vallavalitsus vastasid, et on üldtingimusi juba lepingute sõlmimisel aluseks võtnud või lubasid seda teha tulevikus. Viljandi Linnavalitsuse vastus: Soovituslik dokument on "lohisev" ning oluline info kaob pika teksti sisse.
Hangete planeerimine 81. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Koostada arengukava	Auditeeritute vastused: Albu Vallavalitsuse vastus: Väikeste omavalitsuste puhul piisab, kui

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused
<p>koosseisus vähemalt neljaks aastaks (riigi eelarvestrateegiaga samaks perioodiks) investeringute kava, mis sisaldaks vähemalt investeringu ligikaudset elluviimise aastat, maksumust ja kava finantseerimisühenduste ning muuta ja täiendada seda kava regulaarselt. Vajaduse korral kinnitada eelarveaasta hangete plaan ning suuremahuliste hangete puhul koostada hanketoimingute kava. (p-d 76-80)</p>	<p>toimiks regulaarne arengukava ülevaatamine, eeldusel, et arengukava sisaldab korraldiku realiseerimise plaani.</p> <p>Meeksi Vallavalitsuse vastus: Probleemiks on valla arengukavas investeringute puudulik kajastamine, mis tuleb vallavolikogul üle vaadata ja oma prioriteetidid vormistada.</p> <p>Sangaste Vallavalitsuse vastus: Täpsustame valla arengukavas investeringute kava nelja aasta perspektiivis 2008.a. teisel poolel.</p> <p>Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Sillamäe linna arengukavale on lisatud investeringute kava. Aastaeelarvega koos, mis on koostatud arengukava alusel, kinnitatakse eraldi investeringute (ehitiste ja remontide) plaan. Arengukava korrigeeritakse igal aastal järgnevatel perioodideks.</p> <p>Sauga Vallavalitsuse vastus: Sauga valla volikogu poolt 2007. aasta detsembris vastu võetud valla arengukava tegevuskava juures on investeringute kava, kus on toodud ajakava ja investeringute suurused.</p> <p>Tallinna Linnavolikogu vastus: Erinevates tegevusvaldkondades kavandatud investeringud sisalduvad valdkondlikes arengukavades, mistõttu ei ole otstarbekas neid uuesti objektide kaupa linna arengukavas välja tuua. Investeringute kogumahu on tegevusvaldkondade lõikes kavandatud linna eelarvestrateegias, mis koostatakse nelja aasta kohta. Objektide kogumaksumuse välja toomine võib aga kaasa tuua olukorra, kus pakkujad ei teegi pakkumist alla linna poolt kavandatud summa.</p> <p>Maardu Linnavalitsuse vastus: Hangete planeerimise osas peame otstarbekaks kaaluda aasta riigihangete plaani koostamist koos linnaeelarve vastuvõtmisega, arvestades linna arengukavas sätestatud.</p> <p>Viljandi Linnavalitsuse vastus: Nelja aasta investeringud (ilma maksumuseta) on kirjeldatud Viljandi Linna arengukavas. Riigihangete aastaplaani koostamise nõue on aga linnavalitsuse sisekontrolöri ettepanekul ka kehtestatud.</p> <p>Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Jõgeva linna arengukavas on ette nähtud investeringud järgnevatel aastatel, mis vaadatakse läbi ja vajadusel korrigeeritakse iga aasta oktoobris. Eelarveaasta hangete plaani kavandame kehtiva „Jõgeva linnavara valitsemise korra” kohaselt kasutusele võtta alates 2009. aastast.</p>
<p>Riigihangete korraldamise kord</p> <p>88. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Töötada vajaduse korral välja riigihangete korraldamist käsitlev kord või viia olemasolev kord vastavusse kehtiva RHSi ja tegeliku praktikaga. Sealjuures määrata võimalikult täpselt kindlaks hallatavate asutuste pädevus asjade ostmisel ja teenuste tellimisel. (p-d 82-87)</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Albu Vallavalitsuse vastus: Albu valla kord vajab uue riigihangete seadusega kooskõlla viimist. Korras on ära reguleeritud hallatavate asutuste pädevus.</p> <p>Meeksi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsusel tuleb välja töötada riigihangete läbiviimise juhend määrusena nii asjade ostmiseks kui ka teenuste tellimiseks, mille kehtestab volikogu ja mis tuleb avalikustada valla kodulehel.</p> <p>Sangaste Vallavalitsuse vastus: Töötame riigihangete korraldamise reguleerimiseks välja vastava korra 2008.a. teisel poolel.</p> <p>Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Linna põhimääruse muudatusega volikogus 29.04.2008 määrati pädevuse piirid hangete korraldamisel.</p> <p>Sauga Vallavalitsuse vastus: Oleme oma hangete korra viinud kooskõlla kehtiva riigihangete seadusega. Meie allasutused iseseisvalt riigihankeid ei korralda.</p> <p>Viljandi Linnavalitsuse vastus: On kehtestatud.</p> <p>Maardu Linnavalitsuse vastus: Linnavalitsus on alustanud riigihangete teostamise korra koostamist, millega määratletakse muuhulgas ka riigihankeid korraldavate isikute kohustused ja vastutus menetluse eri etappides, eesmärgiga tagada RHS-s sätestatud korra järgimine ning sisemise kontrolli tõhustamine tulevikus, mis peaks tagama riigihangete menetluse läbipaistvuse, seda eriti allapoole riigihanke piirmäära jäävate hangete läbiviimise osas. Kavandame nimetatud korra kehtestada hiljemalt 2008. a septembris.</p> <p>Põlva Linnavalitsuse vastus: Põlva Linnavolikogu määrus "Ehitus- ja</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused
<p>89. Riigikontrolli soovitus Riigihangete Ametile: Järelevalve teostamisel valdades ja linnades hinnata ka riigihangete süsteemi toimimist ja teha vajaduse korral ettepanekuid ning anda nõu selle parandamiseks. (p-d 82-87)</p>	<p>teenustööde leidmiseks konkursside korraldamise eeskiri” on muutmisel.</p> <p>Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Jõgeva linn on 2008. aastal kehtestanud „Jõgeva linnavara valitsemise korra”, millega on olulises mahus kaasajastatud ja täiendatud riigihangete korraldamist puudutavas osas seni kehtinud „Jõgeva linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korda”.</p> <p>Riigihangete Ameti vastus: Järelevalve teostamise käigus tuvastatud õigusrikkumiste analüüsi tulemusena on Amet teinud Rahandusministeeriumile kui riigihangete valdkonnas poliitika väljatöötajale kuuel korral ettepanekuid kehtiva riigihangete seaduse täiendamiseks ja muutmiseks. Neist viimati esitatud (18.04.2008) ettepanekud käsitlesid hankijate määratlemise, järelevalve teostamise ja hankijate kohustuste ning vastutuse täpsustamist ja täiendamist.</p>
<p>Protseduurireedid</p> <p>96. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Kaaluda riigihangete korraldamise protseduurireedide kehtestamist, kus oleks määratud hankemenetluse eri protseduuride eest vastutajad protseduuride kaupa. (p-d 90-95)</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Albu Vallavalitsuse vastus: Albu vallal on vajalik sisse viia olemasolevasse korda ajutiste komisjonide moodustamise alused riigihangete läbiviimisel ja komisjonide tööülesanded.</p> <p>Sillamäe Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastus: Linnavalitsuses on ettevalmistamisel kord hankemenetluse korraldamiseks linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes ja kavas kehtestada mais 2008. a. Nimetatud kord reguleerib ka hankeid alla kehtestatud piirmäärasid.</p> <p>Viljandi Linnavalitsuse vastus: On kehtestatud.</p> <p>Rapla Vallavalitsuse vastus: Ettepanekut on võimalik rakendada riigihangete korraldamise juhendis.</p> <p>Jõgeva Linnavalitsuse vastus: Me ei pea otstarbekaks eraldi korra kehtestamist, kuna protseduurid on lahti kirjutatud linna teistes õigusaktides ja töötajate ametijuhendites.</p> <p>Sangaste Vallavalitsuse vastus: Kasutame riigihangete korraldamisel kohalike omavalitsuste ühisasutuste (nt SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus) pädevust või tellime hanke korraldamise teenuse sisse.</p>
<p>Sisekontroll</p> <p>104. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdade ja linnade volikogudele: Volikogu revisjonikomisjoni tööplaanis näha ette ehitustööde riigihangete kontrollimine. (p-d 97-103)</p> <p>105. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valla- ja linnavalitsustele: Rakendada loodud kontrolliüksusi riigihangete kontrollimisel senisest enam. (p-d 97-103)</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Oma vastustes on soovituslega arvestanud Tallinna Linnavolikogu, Sillamäe Linnavolikogu, Viljandi Linnavalitsus, Jõgeva Linnavalitsus ja Sauga vallavalitsus.</p> <p>Meeksi Vallavalitsuse vastus: Valla revisjonikomisjonil on vaja koostada tööplaani, mis arvestaks KOKSi § 48 lg 3 nõudeid ja teiste seadustega sh riigihangete seadusega kehtestatud nõudeid.</p> <p>Illuka Vallavalitsuse vastus: Volikogu revisjonikomisjon koostab edaspidi tööplaani, kus on kaetud kõik valla olulisemad valdkonnad.</p> <p>Sangaste Vallavalitsuse vastus: Volikogu revisjonikomisjonile esitatakse ülevaade korraldatud riigihangetest vähemalt kord aastas.</p> <p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Tallinna Linnavalitsuse vastus: Tallinna Linnavalitsus on ettepanekuga nõus ja arvestab sellega sisekontrolli töö planeerimisel.</p> <p>Viljandi Linnavalitsuse vastus: Viljandi Linnavalitsuses töötab linnapea otsealluvuses sisekontrolör, kellele selline kohustus on ka kohustuseks tehtud.</p>
<p>Riigihangete korraldamise juhendamine</p> <p>114. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Töötada välja efektiivne riigihangetealane koolitussüsteem, selgitada järjepidevalt koolitusvajadusi ja pakkuda eri tasemetele erineva suunitlusega riigihangetealaseid 	<p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi ja Euroopa Liidu koostööprojekti raames koostasid eksperdid soovitusel edasiste koolituste korraldamiseks ja näitlikud koolitusprogrammid. Kõik need materjalid tehti kättesaadavaks projekti raames koolitatud riigihangete koolitajatele, keda nii valitsusasutused kui koolitusfirmad kasutavad koolitajatena riigihangete koolituste läbiviimisel. Rahandusministeeriumi poolt 2007. a läbi viidud</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute, rahandusministri ja Riigihangete Ameti vastused
<p>koolitusi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avaldada oma veebilehel riigihangete korraldamise juhendmaterjalid koos näidisdokumentidega eri hankemenetluse liikide kaupa, täiendada neid jooksvalt praktikast tulenevate vaidlustuste, arvamuste ja tõlgenduste analüüsiga. (p-d 107-113) <p>115. Riigikontrolli soovitus Riigihangete Ametile: Analüüsida ja avaldada oma veebilehel järelevalve käigus enim tuvastatud õigusrikkumiste sisu ning anda sinna juurde soovitusi, mis võimaldavad hankijatel (ostjatel) riigihangete korraldamisel selliseid eksimusi vältida. (p-d 107-113)</p>	<p>koolituste raames küsiti koolitustes osavõtjatelt ka nende koolitusvajadusi edasiste koolituste korraldamiseks. Rahaliste võimaluste tekkimisel kavatses riigihangete koolituse valdkonna arendamisega koostöös Rahandusministeeriumi koolitustalitusega ka edasi tegeleda.</p> <p>Ka Maardu Linnavalitsus ning Meeksi Vallavalitsus on oma vastustes seisukohal, et oleks vajalik välja töötada koolitussüsteem, mis võimaldaks riigihangetega tegelevatel ametnikel tasuta tösta oma kvalifikatsiooni ja parandada oma oskusi riigihangete korraldamisel.</p> <p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium täiendab pidevalt oma kodulehekülge riigihangetega seotud küsimustes, täiendatakse korduvate küsimuste rubriiki ja lisatakse Euroopa Komisjoni vastavaid juhendmaterjale. Võimaluste tekkimisel kaalume ka täiendavate juhendmaterjalide koostamist, kuid väga detailsete näidisdokumentide koostamine on problemaatiline, sest siis ei arvestata iga hanke spetsiifikast tulenevaid erisusi ja see võib pärssida parima pakkumuse saamist. Rahandusministeeriumil on kavas ka välja töötada lihtsamate hankelepingute tüüptingimused. Riigihangete registri kodulehel on kättesaadavad kõik vaidlustuskomisjoni otsused. Vaidlustuskomisjoni otsused on kohtus vaidlustatavad ja seega võib lõpliku õigusliku hinnangu vaidlusele anda alles kohus.</p> <p>Riigihangete Ameti vastus: Õigusrikkumistest on enamlevinumad: riigihanke aruande esitamata jätmine või esitamisega viivitamine, hankemenetluse korraldamata jätmine juhul kui hankemenetluse korraldamine oli riigihangete seaduse kohaselt nõutav ning riigihangete osadeks jaotamine, pakkujate ja taotlejate kvalifitseerimise puudulikkus. Riigihangete Amet viib läbi aasta jooksul järelevalve käigus tuvastatud rikkumiste analüüsi ning avaldab selle tulemused järgneva aasta algul oma veebilehel, lisades sellele soovitusid hankijatele õigusrikkumiste vältimiseks.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas vallad ja linnad on ehitustööde tellimisel ära kasutanud RHSist tulenevaid põhimõtteid, vajaduse korral selgitada välja põhjused, miks neid ei ole järgitud, ning teha soovitusel olukorra parandamiseks.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas valdades ja linnades on loodud kõik eeldused ehitushangete õigeaegseks ja korrektseks korraldamiseks?
- Kas ehitushangete korraldamisel on vallad ja linnad kasutanud ära olemasolevaid konkurentsitingimusi ning taganud hangete läbipaistvuse ja pakkumismenetluses osalejate võrdse kohtlemise?
- Kas vallad ja linnad on hankelepingu sõlmimisel, muutmisel ja täitmisel taganud raha säästliku kasutamise?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Vallad ja linnad peaksid oma strateegiadokumentide alusel süsteemselt tegelema suuremate ehitushangete planeerimisega, et hanked korraldataks õigeaegselt ja korrektselt.

Ehitushankeid tuleks korraldada ja hankelepinguid sõlmida kooskõlas RHSiga, et tagada seaduse üldpõhimõtete järgimist.

Valdade ja linnade sisekontrollisüsteem peaks riigihangete puhul toimima sellisel tasemel, et see hoiaks ära ebaotstarbekate asjade ostmise või ehitustööde tellimise ning võimaldaks hankeprotsessis kasutada valla või linna raha kõige otstarbekamalt.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi fookusesse kuulusid 2006. aastal korraldatud ehitushanked ning hankelepingute muutmise, täitmise ja jälgimise osas 2006.aastal kehtinud hankelepingud, mis võisid olla sõlmitud ka varem kui 2006. aastal.

Auditi valimisse kuulus 15 kohalikku omavalitsust (seejuures vaadeldi Tallinna linnas ainult Tallinna Haridusameti poolt tellitud ehitustöid ning Kiili valla puhul ka valla vara haldamiseks loodud Kiili Varahalduse SA poolt tellitud ehitustöid). Valimi moodustamiseks jaotas Riigikontroll valdade ja linnade poolt esitatud eelarve täitmise kassapõhiste aruannetele tuginedes KOVi 2006. a investeeringute mahu järgi kolme gruppi (investeeringud üle 20 miljoni, 10–20 miljonit, alla 10 miljoni), kaasates igast grupist valimisse viis kohalikku omavalitsust. Paralleelselt kõrvutati saadud informatsiooni riigihangete registriga, veendumaks, et valimisse kaasatud KOVi 2006. aastal olulises osas ehitustöid tellinud.

Auditi käigus kaardistas Riigikontroll kõigepealt veebiküsitluse abil riigihangete korraldamise valimisse kaasatud kohalikes omavalitsustes. Tuvastamaks kõiki tehtud ehitustöid ja seda, kas mõnel juhul ei ole riigihanget jäetud korraldamata, analüüsiti ka auditeeritute eelarve täitmise aruandest artiklit „Rajatiste ja hoonete soetamine ja renoveerimine”, lepingute registrit ning hankijate poolt valdadele ja linnadele esitatud arveid. Seejärel tehti menetlustoiminguid kohapeal, analüüsides 2006. aastal korraldatud ehitushangetega ja alla piirmäära ehitustööde tellimisega seonduvaid dokumente ning viies võtmeisikutega läbi intervjuud. Kuna Tallinna Haridusamet oli nimetatud perioodil oma haldusalas sõlminud lepinguid ehitustööde korraldamiseks era- ja avaliku sektori koostööprojekti raames, telliti eksperdihinnang ning küsiti arvamusi Rahandusministeeriumilt ja Riigihangete Ametilt, et hinnata, kas Tallinna Haridusamet on nimetatud lepinguid sõlmides järginud RHSis sätestatud põhimõtteid. Auditi

lõpus viidi valdkonna arvamusiidrite osalusel läbi fookusrühm, kus käsitleti täiendava riigipoolse toe vajalikkust valdadele ja linnadele riigihangete korraldamisel.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit lõpetati 2008. aasta märtsis, kontrollitoimingud lõpetati sama aasta jaanuaris.

Auditi meeskond:

Auditi viisid läbi auditijuht Jane Eespõld (kuni detsembrini 2007) ning audiitorid Rait Sannik ja Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest 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 OSV-2-1.4/08/28-2.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid ehitushangetega seotud valdkonnas

17.11.2004 – Riigihangete korraldusele rakendatav sisekontrollisüsteem ja järelevalve

30.08.2007 – Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Valimisse kaasatud kohalikud omavalitsused

KOV	Eelarve maht 2006 (mln kr)
Tallinna linn (valimis Tallinna Haridusamet)	5930,1
Viljandi linn	671,3
Maardu linn	189,8
Rapla vald	178,8
Sillamäe linn	147,2
Jõgeva linn	98,8
Põlva linn	92,5
Otepää vald	62,8
Kiili vald	46,4
Paikuse vald	42,2
Sauga vald	35,6
Illuka vald	30,1
Albu vald	23,3
Sangaste vald	21,1
Meeksi vald	10,4

Lisa B. Auditi käigus auditeeritud pakkumismenetlused

KOV	Avaldatud registris	Riigihanke nimetus	Pakkumismenetluse liik ⁵³	Riigihanke maksumus deklaratsiooni järgi (ilma km-ta)
Albu Vallavalitsus	21.03.2006	Valgehobusemäe suusa- ja puhkekeskuse peahoone ja välisvõrkude ehitus	A	8 277 887
Jõgeva Linnavalitsus	27.03.2006	Lasteaed Rohutirts (asukoht Jõgeva linn, Rohu 8) rekonstrueerimine	A	2 082 905
	14.02.2006	Jõgeva linna jäätmejaama ehitus	A	0 ⁵⁴
	15.12.2005	Jõgeva Ühisgümnaasiumi ruumide rekonstrueerimine	A	5 622 220
	10.08.2005	Jõgeva linna Estakaadi tn torustike rekonstrueerimine	A	983 444

⁵³ A – avatud pakkumismenetlus; T – väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus.

⁵⁴ Riigihanke maksumus on 0 siis, kui hange tunnistati nurjunuks.

Kiili Vallavalitsus	2.07.2004	Kiili koolimaja juurdeehitus ja rekonstrueerimine ⁵⁵	A	34 776 727
Kiili Varahalduse Sihtasutus	24.07.2006	Kiili lasteaia ehitamine peatöövõtu meetodil	A	54 366 889
Maardu Linnavalitsus	29.12.2006	Taaskasutatavate jäätmete kogumispunktide ehitus	A	0
	13.10.2006	Muuga sadevee äravoolukraavide korrastamine (I järjekord)	A	4 659 145
	3.10.2006	Vana-Narva maantee taastusremondi lisatööd	T	1 467 139
	15.05.2006	Vana-Narva maantee taastusremont	A	7 335 699
	27.01.2006	Maardu kalmistu leinamaja täiendavad tööd	T	345 312
Meeksi Vallavalitsus	18.08.2006	Meeksi vallamaja-seltsikeskuse renoveerimine	A	3 296 304
	13.04.2006	Mehikoorma Põhikooli spordihalli rekonstrueerimine	A	3 810 503
Otepää Vallavalitsus	13.01.2006	Pühajärve rannapargi juurdepääsuteede renoveerimine	A	1 497 222
	13.01.2006	Pühajärve rannahoone rekonstrueerimine	A	1 964 081
	27.06.2005	Otepää lipuväljaku, külustuskeskuse, paviljoni ja promenaadi ehitus ⁵⁶	A	10 750 000
Paikuse Vallavalitsus	22.09.2006	Paikuse lasteaia Mesimumm juurdeehituse peatöövõtt	A	15 175 050
Põlva Linnavalitsus	9.05.2006	Lasteaia Lepatriinu täiendavad renoveerimistööd.	T	1 122 276
	28.04.2006	Põlva linna Keskpargi rekonstrueerimine	A	2 629 513
	13.04.2006	Põlva Ühisgümnaasiumi rekonstrueerimine	A	0
Rapla Vallavalitsus	10.08.2006	Rapla Kultuurikeskuse rekonstrueerimine	A	12 527 069
	28.03.2006	Kodila Põhikooli söökla ehitustööd	A	3 614 042
	20.02.2006	Rapla Kooli tänava parkla, Kooli ja Kauba tänava rekonstrueerimine	A	2 912 131
Sauga Vallavalitsus	20.07.2006	Sauga aleviku soojustrassi rekonstrueerimine	A	0
	9.06.2006	Sauga aleviku soojustrassi rekonstrueerimine	A	0
	26.05.2006	Sauga endise militaarala kinnistute korrastamine	A	2 368 000

⁵⁵ Riigihanke auditeerimisel kontrolliti üksnes riigihanke hankelepingu täitmist ja täiendavate tööde tellimist.

⁵⁶ Riigihanke auditeerimisel kontrolliti üksnes riigihanke hankelepingu täitmist ja täiendavate tööde tellimist.

	4.05.2006	Sauga tööstusala juurdepääsutee ehitus	A	4 089 588
Sillamäe Linnavalitsus	27.12.2006	Sillamäe Mere pst. välisvalgustus- ja heakorradustööd	A	0
	30.11.2006	Sillamäe Kesk tn 27 hoone välisfassaadi renoveerimine	A	3 281 049
	7.04.2006	Spordikompleksi Kalev rekonstrueerimistööd	A	2 910 671
Tallinna Haridusamet	24.08.2006	Estonia pst 5a hoone rekonstrueerimine	A	13 078 043
	13.11.2006	Estonia pst 5a hoone rekonstrueerimise täiendavad tööd	T	2 117 351
	8.06.2006	Tallinna Kunstigümnaasiumi rekonstrueerimise I etapp	A	4 896 045
	5.05.2006	Tallinna Laagna Lasteaed-Algkooli rekonstrueerimine	A	11 994 184
	12.05.2006	Tallinna Arte Gümnaasiumi fassaadi remont	A	5 501 932
	15.06.2006	Vanalinna Hariduskolleegeiumi remont-restaureerimine	A	38 686 440
Viljandi Linnavalitsus	15.11.2006	Viljandi kesklinna lasteaia ehitus	A	20 292 861
	2.11.2006	Eesti Pärimusmuusikakeskuse ehitamine	A	41 352 233
	15.03.2006	Viljandi linna tänavate pindamine 2006. aastal	A	2 276 844
	15.03.2006	Viljandi Paalalinna Gümnaasiumi akende paigaldamine	A	1 281 244
	10.03.2006	Viljandi kesklinna lasteaia ehitus	A	0
KOKKU				333 342 043

Lisa C. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritav	Kohtumisel osalejad
15.03.2007	Eesti Ehitusettevõtjate Liit	Helje Johansoo (õigusnõunik)
03.04.2007	Riigihangete Amet	Ülo Sarv (peadirektor); Andres Veel (peadirektori asetäitja); Andres Öunapuu (õigusnõunik); Aleksander Bakirov (osakonnajuhataja asetäitja järelevalve alal)
04.04.2007	OÜ Ehituskorraldus	Tõnu Maripuu (projektijuht)
17.04.2007	Eesti Maaomavalitsuste Liit	Vello Jõgisoo (juhatuse liige)
22.08.2007	Rapla vald	Aare Heinvee (vallavanem); Elmar Purge (ehitusnõunik); Anneli Reissar (pearaamatupidaja asetäitja)
24.08.2007	Albu vald	Kalju Kertsmik (vallavanem); Taemar Pai (abivallavanem)

14.09.2007	Viljandi linn	Kalle Jents (linnapea); Priit Vihuri (Linnamajandusameti juhataja); Kaidi Braun (Linnamajandusameti peaspetsialist); Ene Pius (linnasekretär); Milvi Helstein (Rahandusameti juhataja)
20.09.2007	Maardu linn	Rein Meel (abilinnapea); Tiit Beeren (linnasekretär); Vladimir Falkenberg (linnamajanduse osakonna juhataja); Elviira Piiskoppel (linnamajanduse osakonna juhataja asetäitja); Jüri Pihlak (linnamajanduse osakonna peainsener); Inna Pajula (linnamajanduse osakonna spetsialist); Tiiu-Ann Kaldma (linnakantselei jurist); Ants Viidul (rahandusosakonna juhataja)
27.09.2007	Paikuse vald	Kuno Erkmann (vallavanem); Eve Paas (vallasekretär); Ain Jakobson (abivallavanem); Valli Roosmaa (raamatupidamisosakonna juhataja)
28.09.2007	Sauga vald	Vello Tiidermann (vallavanem); Anne Annus (vallasekretär); Harri Aas (abivallavanem); Ülle Mäetalu (finantsnõunik); Mati Leht (maanõunik); Liina Rauk (keskkonnaspetsialist); Jüri Puust (kommunaalnõunik)
16.10.2007	Otepää vald	Kristjan Rõivassepp (abivallavanem); Ülle Veeroja (pearaamatupidaja)
17.10.2007	Sangaste vald	Kaido Tamberg (vallavanem); Tõnu Saarman (abivallavanem)
25.10.2007	Sillamäe linn	Aleksandr Kanev (aselinnapea); Leonti Telin (ehitus- ja maakorralduse osakonna juhataja); Irina Uljanova (ehitus- ja maakorralduse osakonna ehitusjärelvalve insener); Juri Petrenko (linnamajandusosakonna juhataja); Olga Morgunova (linnamajandusosakonna heakorra spetsialist); Marina Jarkova (linnamajandusosakonna järelvalve spetsialist); Jelena Kutsenko (rahandusosakonna pearaamatupidaja); Sirle Kupts (linnavolikogu nõunik)
26.10.2007	Illuka vald	Tarmo Kollo (vallavanem)
01.11.2007	Jõgeva linn	Viktor Svjatõšev (linnapea); Aare Olgo (abilinnapea); Kaja Pärn (finantsjuht); Vello Ründva (Jõgeva Linnavara juhataja)
06.11.2007	Kiili vald	Vambo Kaal (vallavanem); Andres Õunap (asevallavanem); Aare Ets (Kiili Varahalduse SA juhataja)
08.11.2007	Siseministerium (Euroopa Territoriaalse koostöö büroo)	Krista Kampus (büroojuhataja); Riina Nurmsaar (nõunik); Margarita Jefimova (peaspetsialist)
13.11.2007	Põlva linn	Märt Eskor (eelarve- ja majandusosakonna juhataja); Tiivi Parts (ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja); Einar Teppo (ehitus- ja planeerimisosakonna spetsialist)
14.11.2007	Meeksi vald	Boriss Rõžov (vallavanem); Ene Tammekun (vallasekretäri kt); Anne-Mari Mägi (ehitusnõunik); Liia Sepp (pearaamatupidaja)
17.12.2007	Tallinna Haridusamet	Anti Sirkel (haldusosakonna juhataja); Maire Vaske (haldusosakonna juhtivspetsialist); Leili Juursoo (Linnakantselei õigusteenistuse riigihangete büroo juhtivspetsialist); Riina Käos (Haridusameti sisekontrolör)

Lisa D. Fookusrühma kokkuvõte

Eesmärk: arutada täiendava riigipoolse toe vajalikkust kohalikele omavalitsustele riigihangete efektiivsemaks korraldamiseks.

Riigikontrollis 23. jaanuaril 2008. a kell 10.00 – 12.45.

Osalejad:

Evelin-Karindi Kask	Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigihangete talituse juhataja kt
Marek Sepp	Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja
Andres Veel	Riigihangete Ameti peadirektori asetäitja
Jarlo Dorbek	Justiitsministeeriumi õigustalituse riigihangete spetsialist
Joe Tamme	Kose valla ehitusnõunik (Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindaja)
Tarmo Leppoja	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse regionaalarengu diviisi direktor
Kuno Erkmann	Paikuse vallavanem
Elmar Purge	Rapla valla ehitusnõunik
Tom Annikve	Riigihangete ekspert; OÜ Eurohelp juhatuse liige
Margus Lantin	OÜ Hankekeskus juhatuse liige
Leili Juursoo	Tallinna Linnakantselei õigusteenistuse nõuete osakonna riigihangete büroo juhtivspetsialist
Igor Ligema	Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja asetäitja
Eedi Sepp	Siseministeeriumi regionaalpoliitika büroo nõunik

Riigikontroll: Illar Tõnisson, Rait Sannik, Ines Vali

Fookusrühmas käsitlemist leidnud teemad

I. KOVide valmisolek riigihankeid korraldada.

* Rahandusministeerium on 2007. a. korraldanud mitmeid koolitusi KOVidele ja vajaduse korral nõustanud neid telefoni teel, kuid ministeeriumil puudub ülevaade kohalike omavalitsuste valmidusest riigihankeid korraldada. Samas ei ole probleemid, mis Riigikontroll auditi lühiülevaates esitas, ministeeriumile üllatavad, samalaadseid probleeme on esinenud ka riigi tasandil.

* Võrreldes auditi lühiülevaates esiletõudud probleemidega on tänaseks olukord muutunud, eelkõige seoses uue RHSi jõustumisega. Uues seaduses kehtestatud riigihankemenetluse piirmäär on KOVide jaoks piisavalt suur, enamik KOVide hankeid jääb alla selle. Tegelikult ongi KOVid teinud hankeid vähe, 2007. aastal vaid 180 ehitushanget, neist vaidlustati seejuures ainult üks. Järelevalve käigus on Riigihangete Amet tuvastanud auditi lühiülevaates väljatooduga samalaadseid rikkumisi. Neile lisandub aruannete esitamine kas liiga hilja või üldse esitamata jätmine. Riigihangete Ameti nõustamisfunktsiooni on KOVid hästi vastu võtnud ja võimalust nõu küsida kasutatakse sagedasti.

* Kui KOVidele hankijatena osutub hangete korraldamine liiga keerukaks, siis on neil võimalus palgata selleks konsultant (konsultatsioonifirma), mida praktikas aktiivselt kasutatakse. Kui KOVis toimub vähe hankeid, siis ongi mõistlik hanke korraldamise teenus sisse osta, samas on ka näiteks Tallinna linn ehitushangete puhul kasutanud konsultantide abi. Paraku ei ole vastavat teenust pakkuvad konsultandid end alati kurssi viinud KOVis juba kehtiva korraga.

* Eelkõige on uue RHSe rakendamisel probleeme väiksematel ja keskmise suurusega KOVidel, kes peavad aastas korraldama 1-2 suuremat riigihanget, mistõttu neil pole kompetentsi ja seda kompetentsi pole hangete vähesuse tõttu olulisel määral ka otstarbekas sinna tekitada. Samas on sellistel KOVidel tihti probleeme ka väiksemate hankemenetluste läbiviimisega. Nendes KOVides on vähe personali ja puudub aeg, et kõike detailselt läbi mõelda ja hangete korraldamisel silmas pidada.

* Kuigi KOVid saavad RHSi kohta koolitusi ja nõustamist, ei ole enamikul KOVidel hangete väikese mahu tõttu ikkagi praktilist kogemust, et sellest järgmiste hangete ettevalmistamisel lähtuda. Ka aruandlus riigihangete kohta on praegusel hetkel küllaltki keeruline, ja kui sellega ei ole vajadust järjepidevalt tegelda, nõuab see põhjendamatult palju aega. Seega oleks mõistlik aruandlusega tegelda sellisel haldustasandil, kus selleks saaks pidada eraldi spetsialisti.

* Mõnedes punktides jätab RHS suhteliselt vabad käed ning KOVidel puudub kindel arusaam, kas ühes või teises olukorras on käitunud õigesti. Näiteks alla piirmäära hangete puhul ei ole ühest seisukohta, kas on piisav, kui kolmelt võimalikult pakkujalt on palutud pakkumist ja selle esitavad neist ainult kaks. Mõned punktid on seaduses liiga üldiselt reguleeritud ja neid ei ole mõistlik hakata ka igal hankijal eraldi välja mõtlema, kuna tegu on põhimõtteliste küsimustega. Samuti on oht, et kui KOVidelt nõutakse seadusega mingeid täiendavat korda, siis võivad KOVid protseduurid nii üle reguleerida, et ei suuda ise pärast neid järgida.

* Uus RHS ei nõua ka riigihanke eest vastutava isiku määramist, ning kui see pole ka kohalike protseduurireeglitega määratud, näitab senine praktika, et hiljem võivad tekkida olulised vaidlused selle üle, kes konkreetse hankeetapi eest vastutas.

* Mitmesugustest fondidest rahastatavate regionaalprogrammide koordineerimisel on samuti väga oluline roll väikeste kasusaajate (sh KOVide) nõustamisel, et projektiraha suudetaks otstarbekalt kasutada. Juba kirjeldus, kuidas kavatakse soovivat toetust otstarbekalt kasutada, on oskuste puudumise tõttu halb, samuti ei osata sõlmitavates lepingutes fikseerida poolte õigusi ja kohustusi.

* Tallinna linn tegeleb pidevalt näidiste ja protseduurireeglite ajakohastamisega, et riigihangete korraldamist kogu linnas ühtlustada ja koordineerida. Samas vajaks Tallinna linn samuti täiendavat riigipoolset nõustamist, eelkõige ehitushangete alal, kus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium enam nõustamisega ei tegele. Lisaks hankijate nõustamisele tuleb Tallinna linna riigihangete bürool pidevalt tegelda pakkujate nõustamisega, seda näiteks standardite alal. Riik peaks määrama institutsiooni, kelle ülesandeks peaks olema ka pakkujate nõustamine. Probleeme on ka heade ja efektiivsete koolitajate leidmisega.

* Alla 1000 elanikuga KOVide suutlikkus on enamikus valdkondades väga madal. Paraku on selliste KOVide arv viimastel aastatel suurenenud ning praegusel valitsuskoalitsioonil puudub plaan haldusterritoriaalsete muutuste elluviimiseks. Soodustatakse vabatahtlikku ühinemist, kuid probleemsetest valdadest on ühinenud ainult üksikud. Ainus võimalus on KOVide ühistegevuse toetamine ja liitude suutlikkuse suurendamine.

II. Senine riigipoolne tugi.

* Rahandusministeerium on uut RHSi tutvustavaid koolitusi läbi viinud enamikus maakondades. Koolitustest teavitati pressiteadetega ning sellekohane info oli üleval ministeeriumi koduleheküljel. Twinning-projekti raames oli 2007. a. kevadest kuni oktoobri lõpuni kahel päeval nädalas võimalik

telefoni ja e-posti teel esitada ministriumile küsimusi. Sellest võimalusest teavitati samuti pressiteatega ja ministri veebilehel. Rahandusministeerium ei näe põhjust, miks KOVID ei oleks pidanud seda informatsiooni üles leidma.

* Eraldi KOVIDe tarbeks riigihangete korraldamise juhendi loomist ei ole kaalutud, samas on KOVIDid informeeritud, et Rahandusministeeriumi veebilehel on üldjuhend olemas. Kui olemasolevatele materjalidele oleks vaja mingit lisa, siis peaks KOVIDelt ministriumile minema signaal, mille kohta spetsiifilist juhendit oleks vaja. Samas on küsitav, kas on võimalik koostada spetsiifilisi juhendeid, mis oleksid rakendatavad kõigis KOVIDes. KOVIDe hinnangul saab Rahandusministeeriumi veebilehel olevatest juhendmaterjalidest vajalikku informatsiooni juhul, kui seadus on enne põhjalikult selgeks tehtud. Positiivseks hinnatakse olulisemate nüansside küsimuste-vastustena väljatoomist, samas nõuab mõnedest nüanssidest arusaamine juriidilise hariduse olemasolu.

* Fookusrühmas osalenud Jarlo Dorbek viis seoses oma magistritööga KOVIDes läbi uuringu riigihangetealaste koolituste kohta. Valimisse kuulus 50 KOVIDi, uuringus osales 100 riigihankeid korraldavat isikut. Enamikus piirkondades oldi koolituse kättesaadavusega rahul, probleemiks oli vaid Ida-Eesti, kuhu koolitajad ei taha minna. Need koolitused, mida tehakse erasektori baasil, toimuvad siiski nendes keskustes, mis tagavad koolitusele piisava arvu osalejaid. Koolituste kvaliteediga aga ei olnud rahul ükski küsitatud sihtgrupp, kuna enamasti antakse liiga üldist infot – algaja ei saa aru ja spetsialist-tippjuht ei saa räägitavast olulist lisaväärtust. 90% koolitustest on teoreetilist laadi, kuigi enamik KOVIDid ootaksid praktilist laadi koolitust. Samas ei ole kõigi osalejate soov rahuldavat praktilist koolitust võimalik teha. Seega oleks vaja praegused koolitusmeetodid kriitiliselt üle vaadata, sealhulgas rakendada lähenemist eri tasemel. Juhendmaterjalide osas pole KOVIDe hinnangul seis halb, kuigi KOVIDid eelistaksid rohkem näidisdokumente, blankette ja detailseid juhendeid, kuna nendel endil tihti puudub kompetents selliste dokumentide väljatöötamiseks. Samas ei võimaldaks ühesugustest näidisdokumentidest lähtumine kõikide riigihangete puhul tagada head kvaliteeti.

* Riigihangete Ameti kogemusel sõltub riigihangete korraldamise kvaliteet siiski otseselt riigihangetega tegeleva inimese võimest endale seadus selgeks teha. Ei saa eeldada, et see sõltuks oluliselt konkreetsest KOVIDist või riigi tasandil ministriumist, kes on sel juhul hankija rollis.

* KOVIDe esindajate hinnangul võiks Riigihangete Ameti kodulehel olla avalikustatud enim levinud hankemenetluse tühistamise juhtumid, mis võimaldaksid hangete korraldamisel samalaadseid eksimusi vältida. Lisaks RHSi järgimisele on hanke korraldamise protsessis tarvis põhjalikult orienteeruda ka teistes õigusaktides, näiteks hankelepingus on oluline osa võlaõiguse sätetel. Uue riigihangete registri rakendamisel oli KOVIDidel raskusi aruannete esitamisega. Seega tõi uus seadus KOVIDele juurde uusi kohustusi ja tegevusi, mille panemisel KOVIDele omavalitsuste tulubaasi aga ei suurendatud.

III. Alternatiivid riigipoolse toe täiustamiseks.

Riigipoolse hankekeskuse loomine

* Märksõnaks peaks olema kompetentsi koondamine, millega saavutatakse oluline aja kokkuhoid (seda tõestab näiteks Rootsi ja Norra praktika). Probleem on viisis ja meetodis, kuidas seda teha. Riikliku ettevõtte loomine ei edendaks konkurentsi ega võtaks avalikult sektorilt ülesandeid ära, vaid tekitaks neid juurde.

* Soome HANSELi tüüpi keskne ettevõtte projektide ja ehitushangete puhul ei sobiks, sest seal sõltuvad vajadused konkreetsest objektist. Selline ettevõtte toimib tugiteenuste ja põhitööks vajalike asjade ostmisel, kus hankijad saavad sõlmida lepinguid ilma ise menetlust korraldamata. Lisaks tegeleb Soome ettevõtte igapäevaste asjade korraldamisega, samas kui Eesti KOVIDid tunnevad eelkõige puudust just spetsiaalsest teadmises, igapäevased ostud ei olegi olulised valupunktid.

- * Igasuguse tsentraliseerimisega tuleks olla ettevaatlik, näiteks vahepeal moodustatud Riigihangete Keskus ei hakanud Eestis tööle. Välisriikide vastavad asutused on praeguse süsteemini jõudnud aastakümnetepikkuse praktika tulemusel. Samas ei peaks varasemast negatiivsest kogemusest heituma, näiteks arusaam raamlepingust on vahepealsel ajal oluliselt muutunud.
- * Keskse institutsiooni loomine võib halvasti mõjuda kohalikule ettevõtlusele ja seeläbi regionaalpoliitikale. Samas on hankeid võimalik korraldada ka piirkonna ettevõtlust soodustades.
- * Riigi Kinnisvara Aktsiaselts riigi kogu kinnisvara haldamiseks ei ole seni samuti soovitud kujul tööle hakanud, sest asutused ei soovi oma varasid üle anda. Sama võib juhtuda tsentraalse hankekeskuse loomisel, kus KOVID ei soovi oma hangete korraldamist sinna delegeerida. Sunduslikku delegeerimist aga rakendada ei saa, oma olemuselt peab lahendus igal juhul olema vabatahtlik ja baseeruma KOVIDe suutlikkusel koostööd teha.

KOVIDe osalusega äriühingu(te) moodustamine

- * Üks alternatiiv oleks KOVIDe (ja vähese osa erakapitali) osalusel moodustatav äriühing, mis haldaks KOVIDe vara ja võtaks endale ka KOVIDe hangete korraldamise kohustuse selle vara osas. Erakapitali osalusel oleks tegu tüüpilise PPP-projektiga, kus äriühingu ülesandeks on KOVIDi põhitegevuseks vajamineva vara rekonstrueerimine, mille eest KOVID tasub selle objekti kasutamise eest üüri makstes.
- * Võimalus oleks koondada RKASi koolide renoveerimise projekti kompetents ja jätkata sellega uue äriühingu vormis (praegu selle projektiga enam ei jätkata). Kui koolide projekt toimis, oli ehitushangetel alati 4–5 pakkujat ja ühtegi hanget ei vaidlustatud. Alternatiiviks oleks moodustada üks vastav äriühing üle-eestiliselt või moodustada mitmeid äriühinguid maakondlikul/piirkondlikul printsiibil. Lisaks koolidele saaks KOVID äriühingule üle anda muu vajaliku kinnisvara, mille haldamiseks pakutaks koondatult kvaliteetset teenust.
- * KOVIDi osalusega äriühinguid on moodustatud keskkonnaprojektide (jäätmeprojektid) elluviimiseks, seda kogemust on propageeritud ning vastavad äriühingud on olnud ka abikõlblikud struktuurifondidest vahendite saamiseks.
- * Vastava(te) äriühingu(te) moodustamine ei oleks terviklahendus, kuna see ei hõlmaks kogu Eestit ja baseeruks ikkagi vabatahtlikkusel. Terviklahendus peaks kaasama kõik KOVIDid. Näiteks Pärnu maakonnas tuleb Pärnu linn riigihangete korraldamisega ise toime, kuid ülejäänud KOVIDidel ei pruugi sõltumata suuruselt vajalikku kompetentsi olla.
- * Kui vastav äriühing tuleks turule realselt KOVIDe ülesandeid täitma, siis peaks riik püüdma selle tegevust igati toetada ja arendada. Kui aga tegu on kasumliku ettevõtmisega, mille on tinginud erapartneri huvi turgu hõivata, siis peaks riik sellest distantseeruma. Esimese variandi puhul peaks loodavas ettevõttes olema tagatud ka Rahandusministeeriumi või omavalitsusliitude osalemine. Samuti peab KOVIDile jääma võimalus igal ajal oma osalus ettevõttes tagasi osta või ära müüa.
- * Sellisel printsiibil moodustatud äriühingu finantseerimine välisvahenditest oleks siiski problemaatiline, sest enamiku regionaalarengut toetavate programmide puhul äriühingule toetusi anda pole võimalik.

Maakondlikes Arenduskeskustes (MAK) täiendava funktsiooni väljaarendamine

- * Seni on EAS täheldanud projektide elluviimisega seonduvate hangete puhul kahte liiki probleeme. Esiteks ei suuda KOVID korrektselt kirja panna, mida nad saada tahavad, ning teiseks on probleeme hankemenetluse korraldamisel. Selleks tahetakse MAKide juures välja arendada funktsioon, mis

võimaldaks KOVidele (ja ka MTÜdele ning teistele avaliku raha kasutajatele) pakkuda nõustamist, kuidas oma hankeid planeerida, kuidas hankedokumente vormistada ja vajaduse korral ka hankeprotseduure läbi viia. Eelkõige tuleks seda teha suuremate investeringuprojektide puhul. Esiolgu MAKidel vastav kompetents puudub, kuid inimressurss on olemas ja vastava funktsiooni arendamine seetõttu võimalik.

* Ka kompetentsi koondamisel tekib probleem, et üks inimene ei saa olla pädev kõigis hankeküsimustes. Seega peaks hangetealane kompetentsikeskus hangete osas igal juhul koondama erineva ettevalmistusega inimesi. Kõigi valdkondade spetsialistide koondamine kõikidesse MAKidesse on ebareaalne, seega tuleks välja arendada ka MAKide vaheline koostöö, kui mõnes MAKis tegutseb mingi valdkonna väga hea spetsialist, millist KOV oma asukohajärgsest MAKist ei leia. Seda tuleb arvestada ka MAKide rahastamisel. Riigi tugi peakski olema see, et KOV ei saa iga konkreetse asja eest arvet, vaid nõustamisteenust finantseeritakse riigi poolt. Kui mõned KOVid või omavalitsusliidud vajaksid lisaks n-ö standardsetele nõustamisteenusele MAKidelt veel täiendavat nõustamisteenust, siis tuleb neil selle ulatuses MAKisid ise finantseerida.

* Praegused MAKid ei ole loodud ühtsetel alustel, mõnes maakonnas KOVide ja omavalitsusliitude koostöö MAKidega toimib, mõnes mitte. Mõnes maakonnas on juba tänaste MAKide baasilt võimalus tekitada kompetentsikeskusi. Kindlasti ei ole Harjumaal võimalik koostööd juurutada samas vormis kui mujal, sest suured Tallinna ümbruse vallad on ise kompetentsikeskusteks.

* KOVide puhul on väljastpoolt väga raske määrata, mida KOVil täpselt vaja on. Seega on mõistlik panustada nõustamisfunktsioonile, kus KOVil oleks võimalik nõu saada hankeprotseduuride ettevalmistamisel, protokollide vormistamisel ja lepingu sõlmimisel.

* Nõustaja peaks olema ise mingil määral tegev hangete valdkonnas, sest vastasel juhul pole pakutav teenus efektiivne. Kindlasti peab tal olema selle valdkonna tervikpilt. KOVid vajaksid peamiselt n-ö riigihankeid korraldavaid eksperte, mitte nõustamist e-posti või telefoni teel.

Koostöö omavalitsusliitude tasandil

* Riigihangete efektiivse korraldamise probleem tuleks lahendada regionaalsel tasandil. Tasand võiks praegust Eesti haldussuutlikkust arvestades olla regionaalne, sõltumata sellest, kas hangete korraldamisega tegeleksid omavalitsusliidud koostöös MAKiga või äriühingud. Vabatahtlike institutsioonide loomisega jääb lõpuks ikka sama probleem, et kõik KOVid ei ole suutlikud. Ka omavalitsusliitude praeguseks probleemiks on vabatahtlikkus. Vaja oleks vabatahtlikkuse ja halduskoostöö vahel seaduses mõistlikult reguleerida, sealhulgas vaadata komplekselt läbi rahastamine ja haldussüsteem.

* Maakonnakeskustel ja maakonna edukamatel omavalitsustel puudub koostöötahe, kuna neil on lihtsam vastav kompetents endal välja arendada kui selle koondamiseks teistega koostööd teha. Kui väiksemate KOVide jaoks on koostöö vajalik, siis suuremate jaoks võib see osutada koormavaks. Lisaks pärsib volituste delegeerimist alati ka asjaolu, et pole selge, kes mingi asja eest vastutab, kui asi ebaõnnestub. Valijad annavad KOVi volikogu kaudu alati hinnangu valla- või linnavalitsuse tegevusele, mitte omavalitsusliidule, MAKile või äriühingule.

Kokkuvõtvalt – kas oleks vaja panustada nõustamisele või luua uus institutsioon?

* Enamik fookusrühmas osalejatest leidis, et kompetents tuleks koondada nõustamise kaudu ja seejärel areneks vastav funktsioon vajaduse korral ise välja institutsiooniks. Nõustamine peaks maksimaalses võimalikus ulatuses toimuma tasuta. Olulist tähelepanu tuleb pöörata välisvahendite kasutamise planeerimisele, et pärast summade eraldamist ei tuleks pakkumisi rahaliste vahendite puudumise tõttu tagasi lükata, kuna väljakuulutatust väiksemas mahus hankelepingu sõlmimine pole seadusega ette nähtud.

* Riigihangete koolituse süsteemi peab riik kriitiliselt üle vaatama, et regioonides kompetentsi tõsta ja analüüsida, kes ja millist koolitust vajab. Rahandusministeeriumi veebilehel peaks olema juhend, mida täiendatakse jooksvalt, arvestades praktikast tulenevaid vaidlustusi, arvamusi ja tõlgendusi.

* Hanke õnnestumise võtmeks on vastutus. Sellest lähtuvalt tuleks analüüsida ka hangete korraldamise delegeerimist. Kindlasti on paljudel juhtudel mõistlik tellida hanke korraldamine kompetentsikeskusest, sest see annab ajalist kokkuhoidu. Paraku on hanke korraldajal huvi hanget edukalt läbi viia üksnes siis, kui ta ise tulemuse eest ka tegelikkuses vastutab, vastasel juhul on vastutus formaalne. Ka praegust nõustamisfunktsiooni annab välja arendada täisteenuse pakkumiseni, kuid selgi juhul jääb õhku vastutuse pool. Seetõttu on hanget optimaalne korraldada ikkagi kohapeal.

* Täiendava institutsiooni loomine annaks tõenäoliselt efekti konsolideeritud hangete korraldamisel asjade ja teenuste puhul, mida on odavam osta hulgi. Samas ei välista nõustamisteenuse arendamine täiendavate institutsioonide võimalikku teket, kuna nõustaja ei võta endale vastutust hanke läbiviimise ja hanke tulemusena saadud kvaliteedi eest. Kuigi ka praegu on olemas Rahandusministeeriumi juhendid, Riigihangete Ameti nõustamine ja spetsialistid maakondades, siis süsteem ikkagi ei toimi. Seega oleks vaja kompetentsi kuhugi koondada ja lähtuvalt subsidiaarsuse printsiibist võimalikult hankija lähedale.

Protokollis: Ines Vali