

Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) toetuste arendamise osakonna (TAO) riigihangete kontrolliüksuse pilootprojekt “RTK riigihangete osakonna (RHO) poolt läbiviidud riigihangete riskipõhise kvaliteedikontrolli meetoodika”

OSA I – Riskide kaardistus ja meetoodika kirjeldus

Antud meetoodikat saab rakendada ainult perioodi 2021–2027 Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi ja Õiglase Ülemineku Fondi projektide riigihangete hankemenetluste kontrollimisel.

Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060, 24. juuni 2021, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (edaspidi ÜSM_2021) **artikli 74 lõikele 2 tuleb juhtimiskontrollid teostada riskipõhiselt ja proportsionaalselt**, võimaldades keskenduda probleemsetele valdkondadele. Juhtimiskontrollid hõlmavad muuhulgas riigihangete läbiviimise kontrolli.

RTK RHO on vabatahtlik keskne hankija¹, kes osutab riigihangete korraldamise teenust paljudele asutustele.² Selle raames on hankijatel võimalus tellida RHOlt riigihangete korraldamise tugiteenust, mille osutamise tingimused jm lepitakse kokku RTK ning hankija vahel sõlmitavas kokkuleppes. Täpsem tegevuste jaotus kliendi ja RTK vahel kehtestatakse toimumudeliga.

RHO toimumudeli kohaselt toimub infovahetus (sh kooskõlastuste andmine) tellija ja RHO vahel kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (e-posti teel, dokumendihaldussüsteemis (DHSs)). Jooksva suhtluse korral, mille puhul ei ole oluline informatsiooni taasesitamine, võib infovahetus toimuda ka suulisel viisil. RHO pädevuses on kõikide riigihangete registri (RHRi) toimingute tegemine. See tähendab, et RHO vastutab kõikide riigihangete seaduses (RHSis) nõutud RHRi kannete (sh hankelepingu sõlmimise, muutmise ja lõpetamise teadete ning raamlepingu, sõlmitud hankelepingute info ning RHRis juurdepääsuõiguste andmise) õigeaegse tegemise ja asjakohasena hoidmise eest.

Uue eelarveaasta alguses esitavad tellijad RHOle hankevajaduse, mis tuleneb tellija planeeritavast eelarvest või muust alusest ja mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne või ületab 30 000 eurot. RHO koostab hankeplaani vastavalt tellijatelt saadud sisendile ja muule olemasolevale infole. Hankeplaani sisendis kajastatakse mh ka tellija minikonkursid, mis tuleb korraldada RHRis. Väikehanke korraldamine on üldjuhul tellija ülesanne. Saadud info alusel hindab RHO, millised riigihanked on võimalik korraldada ühishankena või keskse riigihankena ning millised eraldi ning koostöös tellijate riigihangete eest vastutavate isikutega lepib kokku ühishangete läbiviimises. Hankeplaani kinnitab RTK. **Hankeplaani sisaldab RTK ja kõikide tellijate, kellele RHO osutab riigihangete korraldamise teenust, riigihanked.**

Riigihanke läbiviimiseks esitatakse RHOle tellija poolt lähteülesanne, mis sisaldab lähteülesande vormil nõutud andmeid, ja riigihanke tehnilise kirjelduse. Esitatud andmed on mh korrektse hankemenetluse liigi valiku ja riigihanke alusdokumentide koostamise aluseks. Hanke läbiviimiseks on RHOs määratud konkreetne hankespetsialist, kes vastutab alusdokumentide koostamise ja riigihanke menetlemise eest.

¹ Alus: [RTK põhimääruse](#) §7 p 6

² Seisuga 01.12.2024 osutatakse teenust näiteks Justiitsministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile ning paljudele nende valitsemisala asutustele, Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas paiknevatele koolidele ning teadus- ja arendusasutustele, Riigikantseleile. Lisaks osutab RTK teenust ka teatud asutustele teistes valitsemisalades ning mitmetele sihtasutustele. Täpsem ülevaade klientidest leitav RTK kodulehelt: <https://www.rtk.ee/riigihangete-korraldamine/riigihangete-korraldamine/teenus-ja-kliendid>

Määratud hankespetsialist koostab ka riigihanke alusdokumendid, sh hankelepingu projekti, kooskõlastades need tellijaga ja RTK riigihangete osakonna talituse juhi – juristiga ning alustab seejärel riigihanke läbiviimist. Riigihankest huvitatud isikute esitatud küsimustele vastab hankespetsialist RHRi vahendusel, kaasates vajadusel tellija esindaja. Kui küsimus puudutab üksnes RHSist tulenevat, koostab vastuse hankespetsialist.

RHO hankespetsialist teeb kõik riigihanke läbiviimiseks vajalikud toimingud, sh kontrollib pakkujate/taotlejate kvalifikatsiooni vastavust, kõrvaldamise aluste puudumist ja pakkumuste vormilist vastavust ning kui riigihanke tingimustes on sätestatud läbirääkimiste pidamise võimalus, siis korraldab (lepit kokku läbirääkimiste aja ja koha) ja protokollib läbirääkimised. Pakkumuste sisulise vastavuse kontrollimise osas annab tellija hankespetsialistile sisendi koos sisuliste põhjendustega. Põhjendatud kirjalikud otsused (koos või eraldi) teeb hankespetsialist, koostades need üldjuhul RHRs. Ühtlasi on hankespetsialisti kohustuseks ka pakkujate ja hindajate vahelise huvide konflikti puudumise kontroll.

Hankelepingu muutmise vajaduse otsustab tellija. Hankelepingu muutmine tuleb eelnevalt kooskõlastada RHOga, va juhul, kui muutmise tingimused on hankelepingus selgesõnaliselt ette nähtud. Hankelepingu täitmist jälgib tellija lepingu täitmise eest vastutav isik, kes vajadusel võtab tarvitusele õiguskaitsevahendid. Hankelepingu lõppemisel (lepingulise kohustuse täitmisel) esitab tellija lepingu täitmise eest vastutav isik RHOle andmed hankelepingu lõppemise kohta.

Sisuliselt samamoodi käib suhtlus RHO ja tellija vahel, kui tegemist on raamhankega. Kui tellija soovib RHO kaudu osta asju või teenuseid, mille eeldatava maksumuse kohaselt ei ole nõutav riigihangete registris toimingute tegemine, siis on see võimalik üksnes RHO nõusolekul ja eeldab teenuse osutamiseks vaba ressursi olemasolu.

Lisaks hangete korraldamisele tegeleb RHO ka tellijate nõustamisega riigihangete valdkonnas. RHO ülesanne on jälgida ka riigihangetega seotud seadusemuudatusi ja koguda muud olulist teavet ning kui info puudutab tellijat, edastab RHO selle ka tellija kontaktisikule.

Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi ja Õiglase Ülemineku Fondi projektide riigihangete menetluse läbiviimise kontrollireeglid on sätestatud KAMIN pt 7. Esimese taseme riigihangete kontroll hõlmab riigihangete valimipõhist kontrolli alates 20 000 eurost käibemaksuta kuni riigihanke piirmäärani. KAMIN näeb ette, et riigihanke piirmäärast alates on rakendusüksusel (RÜ) kohustus kontrollida riigihankeid 100% ulatuses. Kui kontrollitud riigihanke hankelepingut on muudetud selle täitmise käigus, siis peab olema tagatud hankelepingu muudatuste kontroll. Teise tasandi riigihangete kontroll teostatakse valimimetoodika alusel.

Pilootprojekti raames saavad RÜd KAMINA nõuetest osaliselt mööda minna ning tugineda RHO kui keskse hankija kompetentsile ja RHO poolt riigihangete osas ei teosta täiendavat riigihangete hankemenetluse läbiviimise kontrolli. RTK Korraldusamet (KA) teostab nende hangete osas riskipõhist kontrolli andmaks kindluse, et riskipõhine lähenemine on õigustatud.

Selleks, et kindlaks teha, kui suures ulatuses on vajadus läbi viia riskipõhine RHO poolt läbiviidud riigihangete kontroll, kaardistati seisuga 01.01.2022 kuni 20.09.2024 RHO poolt RTKs läbiviidud riigihanked menetlusliigi kaupa ja nendes tuvastatud puudused.

Tabel „RHO poolt läbiviidud riigihanked menetlusliigi kaupa ja tuvastatud puuduste osakaal RTKs“.

Menetlusliik	2022 hanked	2022 rikkumised	Rikkumiste osakaal	2023 hanked	2023 rikkumised	Rikkumiste osakaal	2024 hanked	2024 rikkumised	Rikkumiste osakaal	Kokku hankeid	Kokku rikkumised	Rikkumiste osakaal
Lihthanked	7	1	14%	3	0	0%	3	0	0%	13	1	8%
Avatud hankemenetus	9	0	0%	19	1	5%	17	2	12%	45	2	4%
sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	3	0	0%	7	0	0%	6	0	0%	16	1	6%
väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	4	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	5	0	0%
KOKKU	23	1	4%	29	1	3%	26	2	8%	79	4	5%

RHO poolt kontrollitud hangetes on rikkumised olnud pigem harvad, siis lähtudes rikkumiste osakaaludest peab korraldusamet piisavaks pilootprojekti raames võtta kvaliteedikontrolli RHO poolt läbiviidud iga menetlusliigi riigihangete arvust 10%.

KA teostab riskipõhist kontrolli kaks korda aastas juhuvalimi alusel RHO poolt läbiviidud riigihangetest ja suunab need kvaliteedikontrolli. Valim moodustatakse RÜle kontrolli suunatud riigihangete osas järgmiselt:

- **Perioodil 02.jaanuar -30.juuni 2025 esitatud riigihangete kontrollivalim moodustatakse hiljemalt 31. augustiks 2025, kontroll viiakse läbi hiljemalt 31. detsembriks 2025.**
- **Perioodil 01.juuli – 31. detsember 2025 esitatud riigihangete kontrollivalim moodustatakse hiljemalt 28. veebruariks 2026, kontroll viiakse läbi hiljemalt 30.juuniks 2026.**
- **Kokkuvõtte alusel teostatakse vajalikud muudatused protseduurides 2026.a jooksul.**

Valimisse võetakse igast menetlusliigist üks kõige suurema eeldatava maksumusega riigihange ja juhuvalimiga nii mitu riigihanget, et oleks tagatud, et menetlusliikide kaupa on arvuliselt kontrollitud ettenähtud kontrolliprotsent.

Kontrolli sattunud riigihangete kontroll viiakse läbi vastava RÜ TPK alusel, KA valideerib tulemused ja annab hinnangu mudeli toimivusele.

Minikonkursside ja muude väikehangete läbiviimist (va. kui minikonkursi/väikehanke on läbi viinud RHO), hankelepingute muudatusi ja hankelepingute täitmist kontrollib RÜ üldise korra alusel, kuna siin on RHO roll ja vastutus väiksem ning risk võimalike rikkumiste esinemiseks suurem.

RHO riigihangete riskipõhise kontrolli valimimetoodika vaadatakse koheselt üle, kui audit (EK/AA/EKA) on välja toonud RHO poolt läbiviidud riigihangetes finantsmõjuga tähelepanekuid või kui on tuvastatud kvaliteedikontrolli raames puuduseid, mis toob kaasa rikkumismenetluse või on selgunud tõlgendused või seisukohad, mille osas eelnevates riigihangetes ei ole tähelepanu pööratud. Lähtuvalt tuvastatud rikkumise olemusest otsustatakse kontrolli ulatuse suurendamine või teostatakse vajadusel täiendav kontroll.

Pilootprojekti põhiosa kestab 02.01.2025-30.06.2026 ja pilootprojekti tulemuslikkust ning mudeli võimalikku laiendamist hinnatakse 2026.a II poolaastal ning kokkuvõtte alusel teostatakse vajalikud muudatused protseduurides hiljemalt 2026.a lõpuks.

OSA II – Kontrolliprotseduuri erisus RTK tööprotseduuride kirjelduses pilootprojekti jooksul

Võttes arvesse osas I kirjeldatud riskipõhise kontrolli metoodikat, tehakse RTK toetuste valdkonna töökorras (TPKs) olevas RTK TPK (versioon 12) protsessipunktis 3.2.2. “Riigihangete kontrolli protsess” järgmine erisus. Pärast testperioodi edukat läbiviimist, viiakse erisus sisse RTK TPK põhiteksti.

Hangete ja lepingute info sisestatakse ning kulud seotakse hankega toetuste haldamise registris (SFOSis) kehtiva korra kohaselt.

Projektikoordinaatorid suunavad vastavalt kehtivale valimimetoodikale riigihankeid TAO riigihangete kontrollüksuse juhile.

TAO riigihangete kontrollüksuse juht teeb suunamise kohta kande hangete tabelisse. Seejärel suunab TAO riigihangete kontrollüksuse juht hanke projektikoordinaatorile tagasi koos märkega „Hange ei sattunud kontrolli.“

Juhul, kui vaja on kontrollida ka raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimise menetlust ja minikonkurssi ei korraldanud või hankelepingu sõlmimist ei korraldanud RTK riigihangete osakond, või on vaja kontrollida hankelepingu muudatust, suunab TAO kontrollüksuse juht hanke edasi hankeeksperdile. Riigihangete kontrollile kohalduvad RTK TPK-s kehtestatud tähtajad.

Hankeekspert kontrollib raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist või hankelepingu muudatuse ja tellija reservi kasutamist kontroll-lehe (KL) alusel (KAMINa riigihangete KL). Hankemenetluse läbiviimist ei kontrolli ja vastava menetlusliigi kontroll-lehte ka ei täida. Koos hankelepingu muudatuse kontrolliga kontrollib hankeekspert ka selleks ajaks lisandunud alltöövõtjaid (RHS §122) vastavalt KAMINa riigihangete KL küsimusele.

Puuduste korral koostab hankeekspert teate ja edastab selle toetuse saajale SFOS-i kaudu.

Hankeekspert sisestab KL SFOSi, märgib kontrolli seisundiks „lõpetatud“ ning fikseerib kontrolli täpsustuse juures, et toimus piiratud ulatuses riskipõhine kontroll, tuues välja, mille osas kontroll tehti (minikonkurss, hankelepingu muutmine jne). Kui hankeekspert tuvastab rikkumise, teeb ta KLLle märkuse, sisestab hankekontrolli finantsmõjuga tähelepaneku SFOSi. Menetlus jätkub rikkumise kahtluse tuvastamise ja järelevalvemenetlusena vastavalt RTK TPK 3. peatüki alapeatüki 3.3 JÄRELEVALVETOIMINGUD punktile 2.

Kontrollitoimingu lõpetamisel:

Kui hankeekspert on tuvastanud rikkumise ja on kontrolli lõpetanud, siis edastab ta e-kirja TAO riskijuhtimise ja järelevalve talituse juhatajale koos infoga tuvastatud rikkumise kohta ja hanget II tasandi kontrolli ei saada. Menetlus jätkub rikkumise kahtluse tuvastamise ja järelevalvemenetlusena vastavalt RTK TPK 3. peatüki alapeatüki 3.3. JÄRELEVALVETOIMINGUD punktile 2. Hankeekspert suunab hanke koordinaatorile SFOS-i kaudu ja teavitab tuvastatud rikkumisest.

Kui puudusi ei tuvastanud, ja hankele ei kohaldu jooksev II tasandi riigihangete kontroll, suunab hankeekspert hanke/lepingu SFOS-i kaudu tagasi projektikoordinaatorile ja märgib, et tegi piiratud ulatuses riskipõhise kontrolli, tuues välja, mille osas kontrolli tegi. II tasandi kontrolli ei järgne.

Kui puudusi ei tuvastanud, siis suunab hankeekspert hanke/lepingu SFOS-i kaudu TAO riskijuhtimise ja järelevalve talituse järelevalve riskieksperdile kui hankele kohaldub II tasandi riigihangete kontroll.

Seejärel jätkub protsess vastavalt RTK TPKs kehtivale korrale.

Käesolev piiratud kontrollimetoodika ei rakendu Šveitsi-Eesti koostööprogrammi (EŠK) raames kontrollitavatele riigihangetele.