

Väljavõte Politsei- ja Piirivalveameti siseauditi büroo 20.12.2024 läbiviidud auditist nt 4/2024 „Ostujuhtimise protsesside mõjususe PPA-s“

Uurimisküsimus nr 3. Kas riigihanked, mida on kaasrahastatud Euroopa Liidu toetustest, on läbi viidud tõhusalt?

Sageli soetatakse projekti raames vajalikke kaupu/teenuseid riigihanke raames. Praktika näitab, et enim vigu tehakse hankeprotsessis, mis toob kaasa toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise. Enamus riigihangetega seotud vigasid on ennetatavad kui kasutusel on tõhus järelevalve süsteem. Sh on järelevalve oluline juba hanke ettevalmistamise etapis, kus pannakse paika, mida, mis eesmärgil, mis maksumusega, mis sihtgrupi jaoks soetada soovitakse.

Kui järelevalve mehhanism ei toimi ja hankes esineb eksimus, siis kaasneb sellega osalise tagasinõude otsus. Euroopa Komisjoni audiitorid, Euroopa Kontrollikoda ja liikmesriikide auditeerivad asutused lähtuvad toetuse tagasinõudmisel riigihangete rikkumiste korral Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsuse¹ lisast, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks.

Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused (RT I, 03.08.2024, 4) § 36 kohaselt kohaldatakse riigihangetega seotud rikkumiste korral finantskorrektsiooni protsendimäärasid lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ § 21 lõiget 11 ja §-e 22–22⁹ (edaspidi ühendmäärus).

Riigihangetega seotud rikkumise osas teeb auditeeriv asutus tagasinõude. PPA-le on samuti tehtud toetuse osalise tagasimakse otsuseid. Näiteks tehti 2022. otsus toetuse tagasimakseks summas 97 944 eurot², sest rikuti RHS § 69 lg 3 sätestatud nõuet ning sõlmiti hankelepingu muudatus, kuigi hankija pidi olema hankelepingut sõlmides teadlik objektiivsetest asjaoludest, mis takistavad hankelepingu täitmist³. Audiitoritele teadaolevalt 2023. aastal PPA-le finantskorrektsiooni otsuseid ei tehtud, kuid 2024. aastal tehti toetuse tagasinõude otsus summas 21 622,76 eurot⁴. Hankes ei olnud tagatud läbipaistvus ja võrdne kohtlemine⁵.

Eeltoodust tulenevalt on oluline veenduda, kas PPA-s on kasutusele võetud tõhus süsteem ennetamaks võimalikke rikkumisi. Saamaks kindlustunne, et PPA-s läbiviidud riigihangetes ei esine ühendmääruse § 22 loetletud piiravad tingimusi koostasid audiitorid valimi ja kontrollisid alljärgnevat riigihankeid

¹ C(2019) 3452 final. "Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement".

² PPA omafinantseering 24 486 eurot, EL toetus 73 458 eurot.

³ Siseministeeriumi lõpparuanne 4.1-1-2021/15, „ISFB-12 Veesõidukite ja nende transportimise vahendite soetamine“, 27.04.2022 tagasinõude otsus nr 14-8.7/1062-1 „Sisejulgeolekufondi projekti ISFB-12 „Veesõidukite ja nende transportimise vahendite soetamine“ toetuse osaline tagasinõudmine“.

⁴ PPA omafinantseering 2167,27 eurot, EL toetus 19 460,49 eurot.

⁵ Siseministeerium 03.06.2024 otsus nr 14-8.7/1251-1. „Riigihanke nr 262173 aluseks olevas DHS-i HT-s ja muudes DHS-i alusdokumentides on hanke esemeks määratletud M1, M2 ja N1, N2 kategooria sõidukite ostmine, kuid DHS-iga liitunud kvalifitseeritud taotlejatele esitatud pakkumuse esitamise ettepaneku järgi ostetakse N3 ja O4 kategooria sõidukit, ei ole kooskõlas riigihanke korraldamise läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega. Seega ei ole riigihanke nr 262173 läbiviimisel lähtutud RHS § 33 lg 1 punkti 2 alusel sätestatud, DHS-i vastava kategooria (DHS-i osa 1) suhtes DHS-i alusdokumentides kindlaksmääratud omadustest, mis omakorda tõi kaasa RHS § 3 punktides 1 ja 2 nimetatud üldpõhimõtete rikkumise. Nagu eelnevalt viidatud, ei pruukinud kõik potentsiaalsed N3 ja O4 kategooria sõidukite pakkumused olla teadlikud sellest, et neil on võimalik DHS-iga liituda ja hanke nr 262173 raames pakkumuse esitada. Seetõttu on põhjendatud kohaldada 10%-list tagasinõude määra.“

riskipõhiselt - st ei hinnatud kogu hankemenetluse läbiviimise vastavust RHS-ile vaid võimalikke piiravaid tingimusi, mis võivad tuua kaasa toetuse osalise tagasinõudmise⁶:

- Hange viitenumbriga 260958 – Suuline ja kirjalik tõlketeenus erinevatele keeltele.
- Hange viitenumbriga 254777 – Toitlustusteenus.
- Hange viitenumbriga 265919 – Mööbli ostmine.

2.3.1 Tähelepanek 3.1 PPA on riigihangete läbiviimisel üldjuhul järginud riigihangete seadust ja asutuse siseseid reegleid, kuid esines üksikuid eksimusi, mis võivad tuua kaasa toetuse osalise tagasinõude otsuse.

PPA peab hankeid läbi viima vastavalt RHS-is sätestatud nõuetele ja järgima asutusesiseselt kehtestatud reegleid.

Auditi valimis olnud hangete⁷ puhul on valitud hanke läbiviimiseks korrektne menetlusliik, järgitud hankemenetluse reegleid ja peetud kinni õigusaktidest tulenevatest tähtaegadest. Kõigi auditeeritud hangete puhul on moodustatud hankekomisjon, määratud tehnilise kirjelduse ja riigihanke eest vastutavad isikud ja hanked on läbi viidud riigihangete registris (edaspidi RHR).

PPA on määranud pakkumuste esitamiseks mõistlikud tähtajad, hankedokumentides seatud nõuded on enamjaolt asjakohased, proportsionaalsed ja põhjendatud. Hangete läbiviimisel esines üksikuid eksimusi, mis võivad kaasa tuua finantskorrektsiooni otsuse kui hanke raames soetatakse kaupa/teenust, mis on kaasfinantseeritud EL välisabi vahenditest:

Esines viga eduka pakkuja valikul. Riigihanke nr 254777 osa 1 hindamisel hinnati näidispakkumuse kogumaksumust (vähim on parim) ja transpordi hinda (vähim on parim). Hindamismetoodika kirjeldus oli riigihanke alusdokumentides välja toodud.

PPA sõlmis raamlepingu hindamistulemuste põhjal selgunud paremusjärjestuse alusel OÜ-ga Adiantro (täitja 1), OÜ-ga Plus Catering (täitja 2) ja Cuce-Camp OÜ-ga (täitja 3). Audiitorid tuvastasid vea hindamismetoodika rakendamisel pakkumuste hindamise etapis, mis mõjutab pakkujate paremusjärjestust. Audiitorite arvutuste kohaselt oleks PPA pidanud lepingu sõlmima OÜ-ga Plus Catering (täitja 1), OÜ-ga Adiantro (täitja 2) ja KiievK OÜ-ga (täitja 3).

Vastavalt RHR kasutajatoe selgitustele tulenes viga RHR-is hindamismetoodika muutumisest. RHR põhimääruse⁸ § 19 lõike 1 kohaselt vastutab andmete õigsuse eest andmete esitaja. Hindamise otsused ja edukaks tunnistamise otsused on hankija tegevusest tulenevad haldusotsused. Audiitorid rõhutavad, et RHR automaatsed toimingud tuleb alati üle kontrollida. Hankija peab veenduma, et hankeprotsess on korrektne, sõltumata kasutatavatest automaatsetest süsteemidest. Automaatne kontroll on abivahend, mitte lõplik hindamisvahend.

Mõju: Tuvastatud rikkumise potentsiaalne korrektsioonimäär on 10%⁹. Auditi aruande koostamise hetkel¹⁰ oli RH254777 osa 1 raames tehtud projekti eelarvest soetusi summas 2897,58 eurot. Tegemist on kohaliku omavalitsuse toetusega.

Pakkumusele seatud vastavustingimus on põhjendamatult piirav. Riigihanke nr 254777 osa 25 "Toitlustusteenuse tellimine 24/7 üle Eesti" vastavustingimus on järgmine:

⁶ üldkogumis olid 2023. aasta hanketaotlused, mille rahastamisallikas on „riigieelarve ja välisloetus“. Valimis olevate hangete rahaline maht (eeldatava maksumuse kohaselt) on 67,6% üldkogumi mahust ehk kõikidest 2023.a läbi viidud riigihangetest, mida on kaasrahastatud EL fondidest.

⁷ Hanked viitenumbriga 260958, 254777, 265919.

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113042023003>

⁹ Ühendmäärus § 223 Puudused riigihanke alusdokumentides ja nende kohaldamisel lg 7 p 3 Hankelepingule kohaldatakse kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra, kui riigihanke alusdokumendis avaldatud pakkumuse hindamise kriteeriumi ei ole järgitud või on rakendatud avaldamata hindamiskriteeriumi või selle rakendamise täpsustavaid tingimusi või osakaale.

¹⁰ 22.10.2024 seisuga.

Hankeosa Pakkujal peab asuma vähemalt üks pood Eesti 13 erinevas maakonnas, mis peab olema avatud ööpäevaringselt (kaks maakonda võivad katmata olla). Pakkuja peab esitama pakkumuses poodide asukohtade aadressid ja info poodide lahtioleku aegade kohta.

Audiitorid märgivad, et hanke osas 25 laeas 1 pakkumus, mis lükati tagasi, sest pakkujal ei olnud pakkumuses esitatud andmete kohaselt nõutud arvu 24/7 avatud poode 13 eri piirkonnas. Audiitorid selgitavad vastavustingimuse piiravuse sisu: 13 eri piirkonnas ööpäevaringselt avatud poe nõudmine on põhjendamatult piirav pakkujate suhtes, kel pakkumuse tegemise hetkel puudusid ööpäevaringselt avatud poed 13 eri piirkonnas, kuid kes oleksid sisuliselt võimelised teenust osutama või asju müüma ning lepingu täitmise hetkeks vastavad poed avama. Juhul kui hankelepingu esimest tulenevalt on ööpäevaringselt avatud poe olemasolu vajalik ja põhjendatud, siis tuleb taoline tingimus kehtestada hankelepingus lepingu täitmise tingimusena, aga pakkumuse vastavuse tingimusena on Euroopa Komisjon sisustanud seda piirava tingimusena, millele kohaldub finantskorrektsioon¹¹.

Kuna riigihanke nr 254777 osas 25 raamlepingut ei sõlmitud, siis esines risk, et sarnased vastavustingimused on seotud ka uues hankes. Audiitorid teostasid RHR-s pistelise kontrolli tuvastamaks, kas PPA on välja kuulutanud riigihanke sarnasele hanke esemele. RHR-st nähtub, et PPA on 25.07.2024 välja kuulutanud riigihanke „Toitlustusteenuse ostmise kohvik-poodides üle Eesti“ viitenumbri 282589. Hanke tehnilises kirjelduses on märgitud „*Pakkujal peab asuma vähemalt üks pood Eesti 13 erinevas maakonnas, mis peab olema avatud igapäevaselt vähemalt 15 h (kaks maakonda võib katmata olla). Pakkuja peab esitama pakkumuses poodide asukohtade aadressid ja info poodide lahtioleku aegade kohta. Poodide nimekirjas muudatuste tegemine raamlepingu perioodil peab toimuma kooskõlastatult hankijaga. Kõikide muudatuste tegemisel peavad jääma täidetuks tehnilises kirjelduses toodud miinimumnõuded.*“

Audiitorid märgivad, et hanke süvakontrolli ei teostatud, kuid tehnilises kirjelduses toodud nõue on sarnaselt ülaltoodud näitele Euroopa Komisjon sisustanud kui piiravat tingimust. Siinkohal ei ole oluline, kas piirav tingimus on seotud vastavustingimusena või tehnilise kirjelduse osana. Pakkumus peab vastama tehnilisele kirjeldusele ehk pakkujal pidi pakkumuse tegemise hetkel asuma pood 13 erinevas maakonnas. RHR-s on märgitud, et riigihanget võidakse kasutada välisvahenditest rahastavate ostude tegemiseks. Nimetatud hankes sõlmiti raamleping 23.09.2024, arveid väljastatakse kord kuus ja auditi aruande koostamise hetkel ei ole veel infot kasutatud hankemahu sh ELi toetustest rahastatud ostude kohta.

Mõju: Rikkumise potentsiaalne korrektsioonimäär 25%¹².

- **Hanke alusdokumentidele ei ole lisatud viidet turu-uuringu läbiviimise kohta.** RHS § 10 lg 3 kohaselt on hankija kohustatud konkurentsi moonutamise ärahoidmiseks mh esitama riigihanke alusdokumentides olulise teabe, mida on turu-uuringus osalenud või muul moel riigihanke ettevalmistamisse kaasatud ettevõtjaga vahetatud seoses riigihanke ettevalmistamisega.

Riigihanke nr 260958 läbiviimiseks viis PPA läbi turu-uuringu, mille käigus saadeti päring 200+ kontaktile ja paluti vastata küsimustele „*Millist tõlkesuuna tõlkimist oleksite valmis pakkuma? Mis hinnaga? Millist suulist tõlkesuunda oleksite valmis tõlkima otsetõlkena lähtekeelest sihtkeelde?*“ Hanke alusdokumentides ei ole turu-uuringu läbiviimisel viidatud põhjendusega, et turu-uuringu küsitlustest ei saadud olulist teavet, mis võiks konkurentsi kahjustada.

RHS § 10 lg 3 eesmärk on ära hoida turu-uuringus osalenud ettevõtjate sisuline informatsiooni eelis ning ajaline eelis. Turu-uuringusse kaasatud ettevõtja on saanud vähemalt ajalise eelise teiste, turu-uuringusse kaasamata konkurentide ees ka siis, kui hankija poolt ettevõtjatele esitatud päringus mingit

¹¹ https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/uploaded-files/t2_ec-guidelines_20150317.pdf, p 9

¹² **Õiguslik alus:** Ühendmäärus § 223 lg 1 p 2. Kui taotleja või pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumuse hindamiseks, tehnilises kirjelduses või hankelepingu sõlmimise eelduseks või täitmiseks on seotud kriteerium või tingimus, mis piirab konkurentsi põhjendamatult riikliku, piirkondliku või kohaliku eelistuse tõttu, kohaldatakse hankelepingule 25-protsendilist finantskorrektsiooni määra. § 223 lg 2 p 2 Mitme ettevõtja poolt riigihangete alusdokumentidele vastava pakkumuse esitamisel, kui piirav tingimus esines pakkumuste vastavustingimustes, või mitu ettevõtjat vastasid kvalifitseerimistingimustele, kui piirav tingimus esines kvalifitseerimistingimustes, kohaldatakse lõike 1 punktis 2 nimetatud olukorra puhul kümne protsendilist finantskorrektsiooni määra. Vt lisaks https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/uploaded-files/t2_ec-guidelines_20150317.pdf lk 12 p 9.

ulatuslikku ja/või sisulist informatsiooni tulevase riigihanke kohta ei olnud¹³. PPA oleks pidanud hankedokumentides viitama eelnevale turu-uuringu läbiviimisele.

Mõju: Sõltuvalt otsustaja kaalutlusest on risk, et tagasi nõutakse 2-25% nimetatud hanke raames projektirahadest tehtud kuludelt¹⁴. Riigihanke nr 260958 raames on projektide eelarvest kulusid tehtud summas 23 347 eurot.

Risk: Juhul kui riigihanke menetluses eksitakse vastavustingimuste seadmisega, pakkumuste hindamisega või esineb muu RHS üldpõhimõtete riive, siis eksisteerib risk, et projekti rahadest tehtud soetuste puhul tuleb toetus osaliselt tagasi maksta.

Soovitus: HLT

2.3.2 Tähelepanek 3.2 Riigihangete läbiviimisel ei ole läbipaistvus ja hankeplaani ajakavaline täitmine olnud alati tagatud.

RHS § 3 p 1 kohaselt peab hankija tegutsema riigihanke korraldamisel läbipaistvalt ja kontrollitavalt. RHS § 9 lõike 8 kohaselt peab hankija avalikustama iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist. Alljärgnevalt on toodud auditeeritud hangete läbiviimise eeldatav ajakava ja maksumus hankeplaanis¹⁵ ning tegelik hankeprotsessi kulg.

| Hanke viitenumber | RH260958 | RH254777 | RH265919 |
|---|--|---|-----------------|
| Hanke eeldatav maksumus hankeplaanis | 1 040 000 € | 250 000 € | 300 000 € |
| Hanke eeldatav maksumus RHR-s | 6 684 000 € | 13 800 000 € | 400 000 € |
| RH taotluse esitamine | 08.06.2023 | 22.02.2021 | 01.05.2023 |
| Riigihanke läbiviimise otsuse TA | 20.06.2023 | 15.09.2022 | 08.06.2023 |
| RH teate avalikustamine RHR-s | 31.07.2023 | 11.01.2023 | 04.09.2023 |
| Hankeplaanis märgitud hanke eeldatav väljakuulutamise aeg | I kvartal 2023 | Ei ole märgitud | II kvartal 2023 |
| Hankeplaanis märgitud soovitud lepingu sõlmimise kuupäev | 30.04.2023 | 30.04.2021 | November 2023 |
| RH lepingute sõlmimine | Hankes on 87 osa, lepingud sõlmiti perioodil 12.2023-02.2024 | Hankes on 26 osa, lepingud sõlmiti eri aegadel aprill 2023 – mai 2024 | 30.01.2024 |

Tabel. Hankeplaanis märgitud andmed võrrelduna RHR-s märgitud andmetega.

1) Eeldatava maksumuse määramine ei ole läbipaistev.

Audiitorid mõistavad, et hankeplaanis märgitud maksumus on eelduslik ja võib muutuda, kuid tabelist 1 nähtub, et hanke eeldatav maksumus hankeplaanis erineb märkimisväärselt RHR-s avalikustatud maksumusest.

¹³ Simovart, M. A. ja Parind, M. (2019). *Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura. lk 136-137 § 10 lg 3 p 1 tõlgendus.

¹⁴ Ühendmäärus § 228 Riigihangete seaduse muud rikkumised.

¹⁵ PPA hankekord p 19. Hankeplaanis fikseeritakse ühte kalendriaastasse planeeritud HLT läbiviidavad riigihanked, sealhulgas raamlepingu alusel läbiviidavad minikonkursid, mille korraldamisel on RHSi kohaselt nõutud toimingute tegemine riigihangete registris, ja ameti korraldatavad Siseministeeriumi valitsemisala kesksed riigihanked ning ühishanked.

RHS § 23 sätestab eeldatava maksumuse määramise reeglid. Hankeplaani koostamisel arvestatakse eeldatava maksumuse määramisel RHS-s toodud põhimõtetega ja sisemistes kordades sätestatuga¹⁶. Audiitoritele jääb arusaamatuks RHR-s avalikustatud hangete märkimisväärselt kõrgem eeldatav maksumus. HLT põhjendas maksumuse erisust asjaoluga, et ei ole võimalik prognoosida hanke osade tegelikku maksumust ja planeeritakse varuga. HLT selgitas, et tegemist ei ole PPA eelarves kaubale/teenusele planeeritud summaga ehk eelarves ei ole arvestatud tõlketeenuse maksumuseks 6 684 000 eurot. **Audiitorite hinnangul ei ole hetkel tagatud eelarvestamise läbipaistvus**, st planeeritud maksumus võrrelduna välja kuulutatud hanke eeldatav maksumusega, ei tohiks märkimisväärselt erineda kuivõrd hankeplaanis kajastuv informatsioon on mõeldud võimalikele hankest huvitatud isikutele. Hankeplaani eesmärk on tagada riigihanke läbipaistvuse üldpõhimõtte rakendamine ja anda ettevõtjatele varakult ülevaade eelarveaasta jooksul planeeritud ostudest. Lisaks võib hankeplaani olla üks tõend, milles märgitud eeldatavale maksumusele on võimalik nii ettevõtjal kui ka hankijal tugineda vaidlustus- ja kohtumenetluses¹⁷.

2) Hankeplaani ajakavala täitmine ei ole alati tagatud.

Hankeplaani tähtaegseks täitmiseks teostatakse hankeplaani seiret¹⁸. Audiitorite hinnangul on hankeplaani seire väga vajalik, kuid ainuüksi seire ei taga tähtaegadest kinnipidamist. Auditeeritud hangete puhul esines tähtaegadest mittekinnipidamist, mis mõjutab edasikantavate ressursside mahtu. Audiitorid ei anna hinnangut minevikus tekkinud viivituste põhjustele (suur töökoormus, sisuainimeste vahetumine, osapoolte paljusus, keeruline menetlusprotsess), vaid annavad soovitusi tulevikku vaatavalt.

Hankekava koostamisel tuleb hinnata realistlikult aega, mis igale tegevusele kulub – tuvastada peamised viivitust põhjustavad tegurid, parandada suhtluskanaleid ja koostööd eri osapoolte vahel. 4-8-12k seire on väga positiivne, aga see võib tähendada, et meeldetuletus hanketaotluse esitamiseks tuleb neljakuulise hilinemisega. Audiitorite hinnangul tuleks kaaluda hankeplaanis sisalduvate riigihanke taotluste esitamise tähtaegade automaatset haldamist PlanPros. PlanPro saadab automaatselt meeldetuletuse lähenevate tähtaegade kohta kõigile asjaosalistele, et vältida tähtaegade ületamist. Selliselt on ka HLT-i või mõnel muul kaasval osapoolel võimalik saada kiire ülevaade hanke hetkeseisust.

Riskid:

Kui hankeplaanis puudub läbipaistvus ja tegelikkusele vastav eeldatav maksumus, siis tekib risk, et eelarvet on ebatäpselt planeeritud ja projekti tegelikud kulud võivad eelarvet ületada. Lisaks esineb risk mainekahjule - ebapiisav läbipaistvus hanke ettevalmistumisel võib PPA mainet kahjustada ja vähendada usaldusväarsust.

Kui hankeplaanis märgitud ajakava ei järgita, võivad tegevused viibida, ameti eesmärkide saavutamine võib olla häiritud, kulude edasikandmine järgmisesse aastasse ei pruugi olla võimalik, mille tulemusena ei ole tagatud eelarveliste vahendite otstarbekas kasutamine ja ameti eesmärkide täitmine.

Soovitus 1: Analüüsida sisemisi protsesse, tuvastada eeldatava maksumuse määramise kitsaskohad. Vajadusel koolitada isikuid, et tagada hankeplaanis märgitud hanke eeldatava maksumuse ja RHR-s väljakuulutatud hanke eeldatava maksumuse kooskõla.

Soovitus 2: Lisada hankeplaanis märgitud ülesanded PlanProsse¹⁹.

¹⁶ PPA hankekord p 23.

¹⁷ Simovart, M. A. ja Parind, M. (2019). *Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura. lk 124 p 38.

¹⁸ PPA hankekord lk 6 „Hankeplaani täitmist seiratakse teenuste tegevuskava seireprotsessi raames, ehk 4, 8 ja 12 kuu järgselt. HLT juhataja esitab aruande hankeplaani täitmise kohta peadirektori asetäitja arenduse alal. Aruanne sisaldab vähemalt järgmist infot: seireperioodil läbi viidud, töösse esitatud, edasi lükkunud, ära jäänud ja hankeplaani väliselt töösse võetud riigihanked, kohaldatud erandid ning esitatud vaidlustused. Hankeplaani täitmise aruanded säilitatakse DHSis kinnitatud hankeplaani seostes hankeplaani aruandena.“

¹⁹ Nt riigihanke esitamise taotluse esitamine, TK koostamise TA, HT avalikustamise TA.

2.3.3 Tähelepanek 3.3 Hankekorras kehtestatud nõuet kinnitada huvide konflikti puudumine ei ole täielikult järgitud ja puudub kontrollielement võimaliku huvide konflikti tuvastamiseks.

PPA hankekorras²⁰ on kirjeldatud meetmed huvide konflikti ja korrupsiooniohu ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihangetel.

RHS § 3 punkti 4 kohaselt peab hankija vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. RHS § 4 punkti 8 kohaselt on huvide konflikt olukord, kus hankija või tema nimel tegutseva isiku töötajal, ametnikul, juhatuse liikmel või muul pädeval esindajal, kes on kaasatud riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse või kes võib muul moel mõjutada selle riigihanke tulemust, on otseselt või kaudselt finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mida võib käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.

Huvide konflikt sisaldab ohtu, et hankija laseb ennast juhtida muudel kui asjaomase riigihankega seotud kaalutlustel ja ainuüksi seetõttu eelistab ühte pakkujat²¹. Hankija peab igal juhul kontrollima võimalike huvide konfliktide olemasolu ja võtma tarvitusele meetmed nende ennetamiseks, tuvastamiseks ja heastamiseks²².

Kõik väikeostu korraldavad teenistujad peavad kinnitama DHS-is²³ huvide konflikti puudumist ja kõik riigihanke komisjoni liikmed, sh riigihanke eest vastutav isik peavad riigihanke menetlemisel kinnitama RHR-is huvide konflikti puudumist²⁴.

Hankekorras märgitud põhimõtteid ei ole täielikult järgitud:

- Väikeostu korraldavad teenistujad ei ole valdavalt DHS-is huvide konflikti puudumist kinnitanud. Audiitor märgib, et DHS-is puudub vastav väli, mida linnutada ja vabas vormis huvide konflikti puudumise deklaratsioone esitatud ei ole, sh ei ole väikeostu protokollis vm dokumentides viidet selle kohustuslikkuse osas.
- Riigihanke komisjoni liikmed ei ole alati huvide konflikti puudumist RHR-is kinnitanud.

Audiitor kontrollis seitsme 2023. aastal avalikustatud hanke osas huvide konflikti puudumise kinnitamist RHR-is ja **kõigi hangete puhul esines puudusi**. Audiitor märgib, et ühe hanke puhul olid hankekomisjoni liikmed mh isikud, kelle kõrvaltegevuse²⁵ tegevusala kattub hanke esemega. Kumbki isik ei osalenud hankemenetluses pakkujana, aga teoreetiline huvide konflikti esinemine on võimalik.

Auditi käigus ei tuvastatud audiitor tegelikku huvide konflikti esinemist, kuid rõhutab, et **huvide konflikti puudumine peab nii olema kui ka näima õige**. Näiliku huvide konflikti vältimine on sama tähtis kui tegeliku huvide konflikti vältimine, sest kahtlused võivad kahjustada organisatsiooni mainet ja protsessi läbipaistvust. Kui isik on samal tegevusalal teenust pakkuv, siis võib tekkida huvide konflikt ja haldusmenetluse seaduse²⁶ § 10 lg 1 p 4 kohaselt on soovituslik teda hankeprotsessi mitte kaasata.

Audiitor küsis hinnangut ka PPA korrupsioonikuritegude büroolt ja sai vastuse, et mõnes eluvaldkonnas võib juba ainuüksi fakt, et keegi tegutseb samas valdkonnas mõne kõrvaltegevusega, olla automaatselt huvide konflikti tekitaja (väga spetsiifiline valdkond, kus ongi vähe pakkujaid ja on võimalus turgu mõjutada), aga mõnes levinumas valdkonnas ei pruugi kõrvaltegevuse olemasolu huvide konflikti olukorda tekitada.

Audiitorid rõhutavad, et oluline ei ole üksnes RHR-s „linnukese“ tegemine, vaid sisuline võimaliku huvide konflikti olukorra hindamine. **Audiitorid märgivad, et hankekorras on selgelt välja toodud meetmed huvide konflikti ja korrupsiooniohu ennetamiseks ja tuvastamiseks, kuid praktikas ei ole huvide konflikti puudumisest hoidumist kõigil juhtudel järgitud**. Eeldatakse, et kõrvaltegevustega

²⁰ PPA hankekorra p 7-10

²¹ EK C-538/13, p 35.

²² EK C-538/13, p 43.

²³ Dokumendihaldussüsteem

²⁴ PPA hankekord p 7

²⁵ Hankekomisjoni liikmetel on OÜ-d, mille tegevusala kattub hanke esemega

²⁶ Edaspidi HMS, RT I, 06.07.2023, 31, § 10 lg 1 p 4 - Haldusorgani nimel tegutsev isik ei või haldusmenetlusest osa võtta, kui ta on muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

tegelemist ja huvide konflikti esinemist kontrollib sisekontrolli büroo (edaspidi SKB), kuid SKB-l on selleks alus vaid põhjendatud kahtluse korral. **Vastutus võimaliku huvide konflikti olukorra tuvastamise ja teavitamise osas on töötajal, kuid läbipaistva hangete läbiviimise protsessi eest on vastutav HLT²⁷.**

„Korruptsiooni vältimise juhised PPA-s“ kirjeldab huvide konflikti vältimise põhimõtteid. Soovitame juhendit täiendada eluliste näidetega näilisest²⁸ huvide konfliktist ja selle vältimise võimalustest.

Risk 1: Kui ilmneb, et hankemenetluse korraldamisel esines huvide konflikt, siis nõutakse välisabi vahenditest rahastatud hankest tagasi kuni 100% hankelepingule eraldatud toetusest²⁹.

Risk 2: Kui huvide konflikti puudumist ei hinnata ja deklareerita, võib see põhjustada tõsist maineriski, sh usaldusvääruse kaotust, korruptsioonisüüdistusi, avaliku usalduse langust ja negatiivset meediakajastust ning tuua kaasa konkurentsi ebaefektiivsest ärakasutamisest avalike vahendite ebamõistliku kasutuse.

Soovitus:

- 1) Täiendada korruptsiooni vältimise juhiseid PPA-s lisades näilise huvide konflikti määratluse, elulised näited ja selle vältimise meetodid.
- 2) Töötada välja sisemine protsess huvide konflikti puudumise kontrollimiseks.
- 3) Tagada, et ka kõik hanke ettevalmistamisel osalenud isikud oleksid huvide konflikti puudumist kinnitanud, mitte ainult hankekomisjoni liikmed.
- 4) Lisada „Korruptsiooni vältimise juhised PPA-s“ Siseveebis ostude juhtimine ja hankimine lehele, et tagada isikute teadlikkus.

²⁷ Arendusosakonna põhimääruse kohaselt on HLT ülesanne riigihanke menetluse läbiviimine, p 101

²⁸ Näiline konflikt on juhul, kui erahuvid näivad mõjutavat ametikohustuste täitmist, kuid tegelikult seda ei tee (eetiline dilemma). „Korruptsioonivastane Strateegia aastateks 2008-2012“, Tallinn 2008

²⁹ Ühendmäärus § 226. Keelatud huvide konflikt, kokkumäng ja pettusega seotud rikkumine