

# KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/99  
11.12.2006

Riigihangete teostamine

Eesti Pangas

Tallinn  
2006

## Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli välja selgitada, kas Eesti Pank on asjade ostmisel ning teenuste ja ehitustööde tellimisel kinni pidanud riigihangete seaduses sätestatud nõuetest. Riigikontroll auditeeris riigihangete registris 2004. ja 2005. a registreeritud 32 riigihanget (kogumaksumusega 20,5 miljonit krooni), mille teostajaks oli Eesti Pank, ja analüüsis sel ajal tehtud 100 000 krooni ületavaid väljamakseid erinevatele hankijatele.

Auditi käigus selgus, et üldjuhul on Eesti Pangas riigihangete teostamine hästi dokumenteeritud. Pakkumise kutse dokumendid on koostatud heal tasemel. Hankelepingud on valdavalt sõlmitud asjatundlikult ja Eesti Panga huve arvestades. Hankest kutsuti võimaluse korral osa võtma kaks või enam hankijat. Enamasti on riigihangete teostamisel kinni peetud Eesti Panga sisemisest hankejuhendist, mida Eesti Pangas rakendatakse juhul, kui riigihangete seaduses sätestatud hankemenetlust panga hinnangul ei tule rakendada.

Auditeeritud perioodil on Eesti Pank teinud erinevatele hankijatele väljamakseid 190 miljoni krooni ulatuses.

Auditi käigus selgus, et riigihangete seadust nõuetekohaselt rakendamata on riigihankeid teostatud ligi 86 miljoni krooni ulatuses. Riigikontrolli hinnangul ei saa rahul olla Eesti Panga tavaga lähtuda riigihangete tegemisel pigem panga sisemisest hankejuhendist kui riigihangete seadusest.

## Tähelepanekud

Riigikontroll tuvastas järgmised rikkumised ja vajakajäämised riigihangete teostamisel Eesti Pangas:

- Riigihangete teostamine erandkorras (nn Eesti Panga erand<sup>1</sup>) ei ole mitte iga kord veenvalt põhjendatud.
- Pakkumismenetlust ei ole korraldatud põhjusel, et olemas on varasematel aegadel sõlmitud hästitoimivad hankelepingud.
- Pakkumismenetlust ei ole korraldatud, sest samalaadseid oste ei suudetud koondada suuremateks hangeteks.
- Riigihangete registrile ei ole mitte alati esitatud riigihangete deklaratsioone.
- Tehtud on põhjendamatu id ettemakseid.

## Ettepanekud Eesti Panga presidendile

Nimetatud puuduste ärahoidmiseks tulevikus ja riigihangete teostamise parandamiseks soovib Riigikontroll järgmist:

- Luua töörühm, mille ülesandeks on töötada välja Eesti Panga uus riigihangete juhend hangete teostamiseks vastavuses riigihangete seadusega.
- Määrata uues hankejuhendis täpselt kindlaks struktuuriüksuste juhtide vastutusala hangete teostamisel.
- Sätestada uues hankejuhendis põhimõtted, mille alusel otsustatakse, kas hanke tegemisel tohib rakendada erandit. See tagab sobiliku pakkumismenetluse valimise ja läbiviimise kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega.

---

<sup>1</sup> § 4 lg 1 p 5<sup>1</sup>

- Kohustada osakonnajuhatajaid üle vaatama kõik hankelepingud, mille alusel jätkatakse asjade/teenuste ostmist, ja juhul kui leping on lõppenud, korraldada sobilikud hankemenetlused.
- Sätestada uues hankejuhendis põhimõtte, mis kohustaks osakonnajuhatajaid perioodiliselt üle vaatama sooritamist vajavate üksikostude kogumahu ning korraldama riigihanke piirmääraga võrdsete või seda ületavate samalaadsete asjade/teenuste ostude korral sobiliku pakkumismenetluse.
- Tagada deklaratsiooni (riigihanke aruande) õigeaegne esitamine riigihangete registrile: teha see osakonnajuhatajatele otseseks tööülesandeks.
- Sätestada uues hankejuhendis järgmised põhimõtted:
  - Hankijale ettemaksu tegemine on üldjuhul keelatud.
  - Erandlike asjaolude ilmnemise korral peab Eesti Panga nimel tegutsev isik kooskõlastama ettemaksu tegemise Eesti Panga tehingute tegemise korras nimetatud suuremate volitustega töötajaga.
  - Ettemaksuga seotud asjaolud peavad olema kajastatud dokumendis, millele osapooled on alla kirjutanud.

\*\*\*

Oma vastuskirjas nõustus Eesti Panga president Riigikontrolli seisukohaga, et tagada Eesti Panga kõikide riigihangete seaduses ettenähtud toimingute nõuetekohane täitmine, tuleb parandada pangasisest riigihangete korraldust ja hangete planeerimissüsteemi. President kinnitas, et seoses Riigikontrolli tehtud ettepanekutega moodustatakse asjakohane töörühm.

Panga presidendi esitatud selgitused riigihangete seaduse rikkumiste kohta annavad veel kord tunnistust sellest, et Eesti Panga ei täideta halvasti põhjendatud ja väheveenvate turvariskide kartuse tõttu riigihangete seaduse nõudeid; samuti sellest, et puuduliku planeerimistegevuse tõttu ei korraldata seadusekohaseid pakkumismenetlusi. Riigikontroll avaldab lootust, et Eesti Panga moodustatav riigihangete töörühm töötab välja selged kriteeriumid, mille järgimine välistaks edaspidi olukorra, kus nn Eesti Panga erandit rakendatakse meelevaldselt või kus ebapiisav planeerimistegevus hankevaldkonnas põhjustab riigihangete seaduse rikkumisi.

## **Sisukord**

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>6</b>
<b>Auditi iseloomustus .....</b>	<b>6</b>
<b>Valdkonna ülevaade.....</b>	<b>6</b>
<b>1. ERANDI RAKENDAMINE RIIGIHANGETE TEOSTAMISEL.....</b>	<b>9</b>
<b>2. PAKKUMISMENETLUSTE KORRALDAMINE .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Täiendavaid asju on ostetud pakkumismenetlust korraldamata.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Välditud on pakkumismenetluse korraldamist .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3. Samalaadseid oste ei ole koondatud suuremateks hangeteks.....</b>	<b>13</b>
<b>3. DEKLARATSIOONIDE ESITAMINE.....</b>	<b>15</b>
<b>4. ETTEMAKSUDE TEGEMINE .....</b>	<b>16</b>
<b>LISA. HANGETE TEOSTAMINE EESTI PANGA HANKEJUHENDI JÄRGI JA HANKELEPINGUTE SÕLMIMINE .....</b>	<b>18</b>
<b>EESTI PANGA PRESIDENDI VASTUS .....</b>	<b>19</b>

# Sissejuhatus

**Auditi eesmärgiks** oli hinnata Eesti Panga riigihangete korralduse ja läbiviimise vastavust kehtivale regulatsioonile.

**Auditi käigus** analüüsiti Eesti Panga poolt 2004. a ja 2005. a teostatud riigihankeid ja hinnati nende vastavust riigihangete seaduse sätetele.

**Auditirühma kuulusid** audiitorid Tiiu Mõttus ja Taavi Mölder.

## Auditi iseloomustus

**Kontrolliti** riigihangete registris ajavahemikul 02.03.2004–13.07.2005 registreeritud 32 riigihanke dokumente, sealhulgas

- võrreldi hankelepingute vastavust pakkumise kutse dokumentidele ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele.

**Analüüsiti** hankijatele 2004. a ja 2005. a tehtud maksete aruannetele tuginedes hankelepinguid ja/või maksedokumente, mis on seotud Eesti Panga poolt (1. jaanuarist 2004 kuni 31. detsembrini 2005) tehtud 100 000 krooni ületavate väljamaksetega, et selgitada välja, kas asjade ostmisel, teenuste või ehitustööde tellimisel on kinni peetud riigihangete seaduse sätetest.

Põhjalikumalt analüüsiti Sakala 6 asuva büroohoone rekonstrueerimisega seotud projektijuhtimis-, projekteerimis- ja ehitustööde hankeid (vt p-d 1, 4.1 ja 4.2), mille teostamisel ei rakendatud riigihangete seaduses sätestatud korda.

## Valdkonna ülevaade

### Mõisted

*Riigihange* = *hange* – asjade ostmine, ehitustööde ja teenuste tellimine, ehitustöö kontsessioonide andmine ning ideelahenduste tellimine RHS<sup>2</sup> § 5 lõikes 1 nimetatud ostja poolt.

*Riigihankemenetlus* = *hankemenetlus* – RHSis sätestatud kohustuslike toimingute kogum, mille eesmärgiks on hankelepingu sõlmimine.

*Ostja* = *tellij*a = Eesti Pank = riigi keskp

*Hankija* – Eesti Pangale kaupa müüv ettevõte

*Pakkumise kutse dokumendid* (edaspidi PKD) – ostja poolt pakkujatele edastatavad dokumendid, mis sisaldavad selgitavat teavet riigihanke objekti ja hankelepingu tingimuste kohta.

*Pakkumismenetlus* – riigihangete registris registreeritav toiming, mille käigus ostja selgitab välja eduka pakkumise ja sõlmib eduka pakkujaga hankelepingu või lükkab pakkumise(d) tagasi.

*Pakkumismenetluse liigid*

- *avatud pakkumismenetlus* – ostja kutsub kutse avaldamisega osa võtma kõiki isikuid;

---

<sup>2</sup> RHS – riigihangete seadus

- *piiratud pakkumismenetlus* – ostja piirab pakkumisest osavõtjate ringi objektiivsete valikukriteeriumitega;
- *väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus* – ostja valib taotlejate majanduslikku seisundit ja tehnilisi võimalusi arvesse võttes nende hulgast isikud, kellel ta võimaldab pakkumised esitada;
- *väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus* – ostja valib eduka pakkuja välja, olemata seejuures seotud enamiku RHSis sätestatud nõuetega.

*Lihmenetlus* – kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem riigihanke piirmäärast, ei pea ostja riigihanke korraldamiseks kasutama ühtegi pakkumismenetlust. Võimaluse korral peab ostja läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga. Ostja esitab riigihangete registrile pärast hankelepingu sõlmimist riigihanke deklaratsiooni juhul, kui hankelepingu maksumus (ilma käibemaksuta) asjade ostmisel või teenuste tellimisel on 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni ja üle selle.

#### *Riigihanke piirmäärad*

- asjade ostmise või teenuste tellimise korral (ilma käibemaksuta) **300 000 krooni ja üle selle;**
- ehitustööde tellimise korral (ilma käibemaksuta) **2 miljonit krooni ja üle selle.**

#### *Riigihanke rahvusvahelised piirmäärad*

- asjade ostmise või teenuste tellimise korral (ilma käibemaksuta) **130 000 SDRi<sup>3</sup> või üle selle;**
- ehitustööde tellimise korral (ilma käibemaksuta) **5 000 000 SDRi või üle selle.**

### **Riigihanked Eesti Pangas**

Auditeeritud perioodil (2004. ja 2005. a) on Eesti Pank riigihangete registri andmetel menetlenud 32 riigihanget (vt tabel 1), nendest 8 avatud pakkumismenetlust, 18 lihtmenetlust ja 6 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust. 1 riigihange (tarkvaratoodete hooldus) lõppes pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamisega.

**Tabel 1.** Eesti Panga poolt auditeeritaval perioodil menetletud ja riigihangete registrisse kantud riigihanked

Asjad	Hangete arv	Teenused	Hangete arv
Arvuti riistvara	10	Arvutisüsteemide audititeenused	1
Arvuti tarkvara	5	Arvutisüsteemide hooldus- ja tugiteenused	2
Serverid	4	Turuuuringud	2
Arvutisüsteemid	3	Arvutisüsteemide tarkvaraga seotud teenused	1
Fotokopeer- ja trükiseadmeid	1	Tööjõuteenused	1
Fotograafiaseadmeid	1	Trükkimis- ja sellega seotud teenused	1

Allikas: riigihangete register

<sup>3</sup> SDR - *Special Drawing Rights* – Rahvusvahelise Valuutafondi arveldusühik, mis koosneb neljast valuutast: USD, EUR, JPY ja GBP.

Riigihangete kogumaksumus on riigihangete registri andmetel 20,5 miljonit krooni.

Eesti Pank on auditeeritud perioodil teinud erinevatele hankijatele väljamakseid 190 miljoni krooni ulatuses.

Eesti Panga eripäraks on riigihangete teostamine erandkorras juhul, kui hange vastab RHSi § 4 lg 1 p-s 5<sup>1</sup> sätestatud tunnustele (vt ptk 1).

Eesti Panga presidendi 09.06.2003. a käskkirjaga nr 58 on kehtestatud riigihangete korraldamiseks panga sisemine hankejuhend (vt lisa), mida Eesti Panga allüksused on kohustatud järgima hangete teostamisel, mille maksumus on suurem vastavatele hangetele riigihangete seaduses kehtestatud piirmäärast, kuid mille osas pole kohustust rakendada riigihangete seaduses sätestatud korda (nt eelpool nimetatud Eesti Pangale kehtestatud erand vms). **Muudel juhtudel teostavad allüksused riigihankeid RHSi sätete kohaselt ja pangasisene regulatsioon puudub.**

# 1. Erandi rakendamine riigihangete teostamisel

RHSis on loetletud erandid<sup>4</sup>, mille korral ei ole Eesti Pank kohustatud rakendama RHSis sätestatud korda asjade ostmise ja teenuste tellimise korral. Erandit ei saa rakendada ehitustööde tellimise korral. RHSis sätestatud erandite puhul on tegemist selliste spetsiifiliste tegevusvaldkondadega, mis on ainuomased riigi keskpangale: 1) raharingluse korraldamine 2) raha emissioon ja raha käibelt kõrvaldamine, 3) pangatehingute sooritamine valuutaväärtustega, 4) maksebilansi koostamine, 5) andmete kogumine raha-, finants-, ja maksebilansistatistika avaldamiseks, 6) Eesti Panga turvalisuse tagamine, 7) avaldamisele mittekuuluva teabe suhtes kehtestatud konfidentsiaalsusnõuete täitmise tagamine.

Kõikide muude hangete puhul, mis on vajalikud Eesti Panga igapäevase toimimise tagamiseks, tuleb rakendada RHSis sätestatud korda. Otsuse selle kohta, kas kavandatud riigihange kuulub erandite alla või mitte, võtab üldjuhul vastu Eesti Panga juhatus. Juhul kui otsustatakse teostada riigihange erandkorras (mitte rakendades RHSi), siis peaksid erandkorras hangitavad asjad ja teenused olema otseselt seotud Eesti Panga kui riigi keskpanga mingi spetsiifilise funktsiooni täitmisega RHSi § 4 lg 5<sup>1</sup> mõistes. Ainuüksi asjaolu, et riigihanget teostab Eest Pank, ei ole küllaldane põhjendus erandi kasutamiseks.

- 2005. ja 2006. a teostatud projekteerimis- ja ehitustööde tulemusena rekonstrueeriti Eesti Pangale kuuluv hoone Sakala tn 6. Tegemist on viiekorruselise büroohoonega, milles mõned ruumid on ette nähtud tehnilise teeninduse jaoks ja ülejäänud ruumides asuvad Eesti Panga erinevate osakondade töötajate töökohad ning muud büroopinnad.

Nimetatud büroohoone rekonstrueerimiseks vajalike tööde tegemiseks sõlmis Eesti Pank 2005. a mitu hankelepingut:

- 1) 19.04.2005. a OÜga Arhitektuuribüroo Schults ja Partnerid **hoone arhitektuurse osa ja sisekujunduse eelprojekti, põhiprojekti ja tööprojekti projektdokumentatsiooni koostamiseks** (riigihanke maksumus 1 029 788 krooni + käibemaks);
- 2) 22.04.2005. a OÜga Projektbüroo Teinos **hoone kütte, ventilatsiooni ja jahutuse ning veevarustuse ja kanalisatsiooni projekteerimiseks** (riigihanke maksumus 840 000 krooni + käibemaks);
- 3) 09.09.2005. a ASiga Merko Ehitus **hoone ehitustööde tegemiseks** (riigihanke maksumus 57 078 410 krooni + käibemaks);
- 4) 16.09.2005. a TSM Projektijuhtimise OÜga **hoone ehitustööde juhtimiseks** (lepingu maksumus 728 800 krooni + käibemaks).

Eespool loetletud hangete teostamisel ei ole Eesti Pank rakendanud RHSis sätestatud korda. Eesti Panga juhatus otsustas, et vajaduse tõttu tagada Eesti Pangale oluliste side- ja infotehnoloogiste süsteemide ning sularahavedude turvalisus ning lähtudes RHS § 4 lg 1 p 5<sup>1</sup> erandist, korraldatakse Sakala 6 asuva hoone renoveerimisega seotud hanked Eesti Panga hankejuhendi (vt lisa) kohaselt<sup>5</sup>.

Riigikontroll on seisukohal, et ülalnimetatud firmadelt ostetud teenused ja ehitustööd Sakala 6 asuva hoone rekonstrueerimiseks on täiesti tavapärased ja vajalikud iga büroohoone ehitamisel. Ükski nendest töödest ja teenustest ei ole seotud Eesti Panga kui riigi keskpanga tegevuse spetsiifikaga. Ka asjaolu, et Sakala 6 asuvas bürooones on ruumid tehnilise teenindamise jaoks, ei anna alust pidada neid hanked erandi alla kuuluvaks. Eelnimetatud projekteerimis- ja ehituslepingu järgi teostas tehnilise teeninduse ruumide üldehitustööd AS Merko Ehitus. Nimetatud ruumide spetsiifilised projekteerimis- ja ehitustööd (mis jäid alla riigihangete piirmäära) tegid hoopis teised äriühingud (Arpen Elekter OÜ, AS Jakoteks, A-Kaabel OÜ, X-Disain OÜ). Ka oleks Eesti Pank pidanud arvestama asjaoluga, et nn Eesti Panga erandit ei saa rakendada ehitustööde tellimise korral.

---

<sup>4</sup> RHS, § 4 lg 1 p 5<sup>1</sup>

<sup>5</sup> Lisaks võitjaks tunnustatud Merko Ehitus ASile esitas Eesti Pank ehitustööde pakkumise kutse veel järgmistele ettevõtjatele: Harju Ehitus AS, Skanska EMV AS, Eesti Ehitus AS ja YIT Ehitus AS.

Seega oleks tulnud kõigi eelkirjeldatud Sakala 6 büroohoone rekonstrueerimisega seotud riigihangete (v.a tehnilise teeninduse ruumide spetsiifilised projekteerimis- ja ehitustööd) puhul korraldada sobivad pakkumismenetlused vastavuses RHSiga.

- Eesti Pank ja Windoor AS sõlmisid 26.05.2004. a hankelepingu maksumusega 1 627 241 krooni turvaklaaside ostuks koos paigaldusega Estonia pst 13 asuva hoone I korruse akendele. Riigihanke teostamisel RHSis sätestatud korda ei rakendatud.

Kuigi Windoor ASilt ostetud turvaklaas on raskemini purustatav kui tavaline aknaklaas, ei saa seda käsitleda turvaerandina RHSi § 4 lg 1 p 5<sup>1</sup> mõttes, sest tugevdatud aknaklaasi ost ja paigaldamine ei ole seotud Eesti Panga kui riigi keskpanga spetsiifilise turvariski vähendamisega, vaid tegemist on küllaltki tavapärase ettevaatusabinõuga suure kuritegevusega keskkonnas.

Riigikontroll on seisukohal, et turvaklaasi ostmiseks oleks tulnud korraldada pakkumismenetlus, lähtudes RHSi sätetest.

- Eesti Pank ja Alarmtec AS sõlmisid 15.01.2004. a lepingu Rapiscan 515 tüüpi posti läbivalgustusseadme hankimiseks maksumusega 507 400 krooni. Riigihanke teostamisel RHSis sätestatud korda ei rakendatud.

Kuigi Alarmtec ASilt ostetud posti läbivalgustusseade võimaldab posti sisuga tutvuda ilma seda avamata, on selline ettevaatusabinõu seotud pigem võimaliku terroriohu ennetamisega kui millegi spetsiifilisega riigi keskpanga tegevuses.

Riigikontroll on seisukohal, et posti läbivalgustusseadme ostmiseks oleks tulnud korraldada pakkumismenetlus vastavalt RHSi sätetele.

- Eesti Pank on 02.09.2004. a sõlmitud lepingu kohaselt tasunud 2004. a 579 129 krooni ja 2005. a 1 149 897 krooni OÜ-le Luisa Tõlkebüroo Euroopa Keskpanga Kuubulletääni eestindamise, toimetamise ja küljendamise eest. Riigihanke teostamisel RHSis sätestatud korda ei rakendatud, vaid lähtuti Eesti Panga hankejuhendist.

Sellest hoolimata, et OÜ-lt Luisa Tõlkebüroo ostetud tõlke-, toimetamise ja küljendamise teenus on piisavalt kvaliteetne rakendamaks seda Euroopa Keskpanga Kuubulletääni väljaandmisel, ei ole tegemist millegi eripärasega riigi keskpanga tegevuses, vaid täiesti tavapäraste toimingutega mis tahes avalikkusele suunatud üllitise väljaandmisel.

Riigikontroll on seisukohal, et tõlke-, toimetamise ja küljendamise teenuse ostmiseks oleks tulnud korraldada pakkumismenetlus RHSi sätete kohaselt.

Auditeeritava põhjendused (vt Eesti Panga 27.11.2006. a vastuskiri, p-d 1.1–1.4) nn Eesti Panga erandi rakendamise asjaolude kohta ei ole veenvad ja viitavad pigem Eesti Pangas väljakujunenud tavale rakendada Eesti Panga erandit, et vähendada pangatöötajate töökoormust hanketoimingute tegemisel. Riigikontroll on seisukohal, et üldjuhul ei ole õigustatud teiste riigiasutustega samalaadsete hangete korraldamisel Eesti Pangas rakendada nn Eesti Panga erandit, põhjendades seda vajadusega tagada turvalisus või stabiilne raharinglus.

Riigikontroll juhib tähelepanu ka asjaolule, et käesoleval ajal Riigikogu menetletavas uues riigihangete seaduse eelnõus ei ole kajastamist leidnud enamik erandeid Eesti Panga jaoks praegu kehtiva RHSi § 4 lg 1 p 5<sup>1</sup> mõttes, mistõttu tuleb erandite rakendamisega seotud riigihangete praktika ümber hinnata, et olla valmis lähemas tulevikus riigihangete korraldamiseks uue riigihangete seaduse nõuete kohaselt.

#### **Ettepanekud Eesti Panga presidendile**

- Luua töörühm, mille ülesandeks on välja töötada Eesti Panga uus riigihangete juhend hangete teostamiseks vastavuses riigihangete seadusega.

- Määrata uues hankejuhendis täpselt kindlaks struktuuriüksuste juhtide vastutusalad hangete teostamisel.
- Sätestada uues hankejuhendis põhimõtted, mille alusel otsustatakse, kas hanke tegemisel tohib rakendada erandit. See tagab sobiliku pakkumismenetluse valimise ja läbiviimise kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega.

## 2. Pakkumismenetluste korraldamine

RHSis sätestatud pakkumismenetluste liigid (vt lk 6) annavad ostjale võimaluse valida sobiv menetluslaad riigihanke teostamiseks sõltuvalt hanke sellistest näitajatest, nagu hanke maksumus, võimalike hankijate paljusus (vähesus), võimalike hankijate majanduslik võimekus ja oskused, varasem hankesuhe pakkujaga, hanke kiire teostamise vajadus, ettenägematute asjaolude ilmumine jms. Seadusandja poolt ettenähtud võimaluste paljusus peaks üldjuhul välistama võimaluse, et ostja on sunnitud eirama RHSi nõudeid. Enamjaolt on pakkumismenetluste korraldamata jätmise tingitud vähesest planeerimisest ja kogemuste puudumisest riigihangete teostamisel.

### 2.1. Täiendavaid asju on ostetud pakkumismenetlust korraldamata

Kavandatava riigihanke õigeaegne planeerimine ja erinevate vajaduste arvessevõtmine n-ö hanke kokkupaneku staadiumis tagavad, et hangitav kogus ja eeldatav maksumus on ostjale küllaltki täpselt teada. Hea planeerimine ja koordineerimine erinevate allusutuste/osakondade vahel tagab, et ligikaudu on teada ka lähemas tulevikus tekkiv vajadus sarnaste asjade järele. See võimaldab avatud või piiratud pakkumismenetluste puhul PKD esitamisel teavitada pakkujaid võimalusest, et vajaduse korral sõlmitakse tulevikus täiendavate asjade ostmiseks uus hankeleping RHSi § 57 lg 1 p 2 kohaselt.

- 2003. aastal korraldas Eesti Pank avatud pakkumismenetluste uude Sakala 4/6 asuvasse büroohoonesse mööbli hankimiseks. Võitjaks osutus AS Standard, kellega Eesti Pank sõlmis 24.10.2003. a hankelepingu mööbli ostmiseks summas 2 770 150 krooni. Mööbli paigaldamisel töökohtadele ilmnis vajadus täiendavate mööblitükkide järele, mistõttu Eesti Pank ostis lisaks hankelepingus kokku lepitud mööblile Sakala 4/6 büroohoone jaoks 2004. a jooksul ASilt Standard täiendavalt mööblit 200 000 krooni eest ja 2005. a jooksul 315 000 krooni eest. Täiendava hanke teostamisel ei kasutatud ühtegi pakkumismenetlust.

Riigikontrolli hinnangul on Eesti Pank eiranud RHSi § 57 lg 1 p-s 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt võib ostja asjade ostmisel, mis on mõeldud avatud pakkumismenetluste tulemusena sõlmitud hankelepingu alusel ostetud asjade osaliseks asendamiseks või täiendamiseks, kasutada välja-kuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust. Välistatud ei ole ka teiste pakkumismenetluste kasutamine.

### 2.2. Välditud on pakkumismenetluste korraldamist

Ainult erandjuhtudel võib ostja riigihangete teostamisel mitte rakendada RHSis sätestatud korda. Erandite loetelu on sätestatud RHSi §-s 4 ja see on lõplik. Muudel juhtudel on ostja kohustatud kasutama riigihangete teostamisel kas avalikku või mõnda muud pakkumismenetlust.

- Eesti Pank on aastatel 2004 ja 2005 teinud Rovico Büroo OÜ-le väljamakseid 726 290 ja 643 263 krooni. Tasutud on mitmesuguste kontoritarvete eest. Nimetatud asjade hankeks ei korraldatud pakkumismenetlust RHSi mõttes. Küll aga on sõlmitud 30.12.2002. a hankeleping tähtajaga üks aasta, mis on pikenenud poolte vaikival kokkuleppel aastaste perioodidena kolmel korral.

Auditeeritava selgitus (vt Eesti Panga 27.11.2006. a vastuskiri, p 2.2.1), et kontoritarvete hankimisel ei pidanud RHSi sätteid rakendada seetõttu, et "*Ükski CPV-klassifikaatoris, mis on ainus olemasolev alus kaupade ja teenuste klassifitseerimiseks, toodud ning Rovico Büroo OÜ-lt hangitud tootegrupp ei ületa riigihanke kohustuslikkuse piirmäära*", on ebapädev. CPV klassifikaatori tootegrupid on kasutusel hangitavate toodete (teenuste) tähistamiseks numberkoodidena, mis peaks hõlbustama hangitavate toodete (teenuste) rahvusvahelist äratundmist. CPV klassifikaator ei ole toodete (teenuste) nimekiri, mille põhjal otsustada hanke osadeks jaotamise lubatavuse üle.

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud kontoritarvete ostuks korraldada avalik pakkumismenetlus<sup>6</sup>, kuid selle asemel tehti hange Eesti Panga hankejuhendi kohaselt.

- Haldamisteenuste, tehnosüsteemide hoolduse ja koristusteenuse eest on ASile Minu Vara tasunud 2004. a 891 181 krooni ja 2005. a 827 749 krooni erinevate lepingute alusel, mis on sõlmitud 2001. a korraldatud pakkumismenetluste tulemusena. Lepingute lõppemise tähtaeg saabus 2003. a lõpus. Uute riigihangete tegemiseks ei korraldatud ühtegi pakkumismenetlust, vaid jätkati vanade lepingute täitmist.

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud korraldada eelnimetatud teenuste hankeks avalik pakkumismenetlus.

- Eesti Pank on 2004. a ja 2005. a ostnud Elion Ettevõtted ASilt lauatelefoni ja andmeside teenust 1 989 261 krooni eest ilma pakkumismenetlust korraldamata.

Mobiiltelefoniteenuse eest on Eesti Pank tasunud ASile EMT 2004. a 843 973 krooni ja 2005. a 829 193 krooni. Teenus on ostetud pakkumismenetlust korraldamata.

Auditeeritav selgitas, et sideteenuste hange Elion Ettevõtted ASilt ja ASilt EMT ilma pakkumismenetlust korraldamata on tingitud asjaolust, et sobiva kvaliteediga sideteenuseid suudavad Eesti turul pakkuda vaid nimetatud kaks äriühingut.

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud erinevate sideteenuste hankeks korraldada sobivad hanke-menetlused, lähtudes iga teenuse mahust ja eripärast. Kuna Eesti sideteenuste turg on piisavalt arenenud ja paindlik<sup>7</sup>, siis peab võimaldama erinevatel ettevõtjatel võistelda omavahel Eesti Pangale osutatavate sideteenuste pärast.

Riigikontrolli hinnangul rikkus Eesti Pank hangete teostamisel RHSi § 2 lg-s 7 sätestatud nõuet, mille kohaselt kehtib RHSis sätestatud kord nende riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni ja üle selle.

- Eesti Pank sõlmis 19.05.2005. a kliimaseadmete hoolduslepingu ASiga Klik. Kuna pooled leppisid kokku, et lepingu pikendamise toimub aastaste perioodidena, siis on sisuliselt tegemist tähtajatu lepinguga. ASi Klik osutatava teenuse aastamaksumus on ligikaudu 200 000 krooni. Teenuse hankeks ei kasutatud ühtegi pakkumismenetlust.

Riigikontrolli hinnangul ei arvestanud Eesti Pank kirjeldatud hanke teostamisel RHSi § 15 lg-s 1 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt teenuste tellimise korral kavandatud tähtajatute hankelepingute alusel võetakse riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse teenuste osutamise ühe kuu maksumus korrutatult 48-ga. Selle põhimõtte kohaselt on ASi Klik osutatava teenuse maksumus ca 800 000 krooni. RHSis sätestatud kord kehtib riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni ja üle selle.

### **2.3. Samalaadseid oste ei ole koondatud suuremateks hangeteks**

Eesti Pank on 2004. a ja 2005. a ostnud pakkumismenetlust korraldamata erinevate äriühingute käest arvuteid, printereid, toonereid, trumleid, skannereid, servereid, võrguseadmeid ja mitmesugust muud riistvara, samuti haldustarkvara kogustes, mis ületavad riigihanke piirmäära.

---

<sup>6</sup> RHS § 54 lg 1

<sup>7</sup> Alates 01.01.2004 on võimalik numbrit säilitades vahetada lauatelefoniteenuse osutajat. Alates 01.01.2005 on võimalik numbrit säilitades vahetada mobiiltelefoniteenuse osutajat.

- 2004. a on Poniard ASilt ostetud infotehnoloogiakaupa rohkem kui 500 000 krooni eest; Max 123 ASilt rohkem 246 000 krooni eest ja Cell Network ASilt rohkem kui 900 000 krooni eest.
- 2005. a on Max 123 ASilt ostetud mitmesugust infotehnoloogiakaupa 479 000 krooni eest ja Cell Network ASilt 319 000 krooni eest.

Auditeeritav põhjendab (vt Eesti Panga 27.11.2006. a vastuskiri, p 2.3) RHSi sätete mitterakendamist asjaoluga, et hangitud infotehnoloogiakauba tootegrupid ei ületa CPV klassifikaatori järgi riigihanke piirmäära; samuti asjaoluga, et *“Vajalike tarvikute ostuvajadus on väga ebatäpselt prognoositav, mistõttu ühe koondhanke tegemine on majanduslikult kulukam”* ning *“Ebatäpsusest tulenevate liigsete laovarude soetamine Eesti Panka oleks aga tänu täiendavale majanduslikule kulule ja IT varude kiirele moraalsele vananemisele ilmselgelt ebaotstarbekas”*. Riigikontroll on seisukohal, et eelpool osundatud põhjendused RHSi sätete mitterakendamise kohta annavad tunnistust hankevaldkonna väga nõrgast planeerimisest Eesti Pangas. Eesti Panga tavapärased IT-vajadused ei erine sisuliselt kümnete teiste riigiasutuste vajadustest ning aastate jooksul on IT-vahendite hankimisel riigihanke menetlusi kasutades kujunenud välja parim praktika, mis tagab nii hangete paindlikkuse kui ka majandusliku mõistlikkuse. Veelgi enam, Eesti Panga kui stabiilselt areneva ja rahaliselt hästi kindlustatud riigiasutuse puhul ei ole millegagi põhjendatud olukord, kus tarvikute ostuvajadust ei suudeta planeerida ulatuses ja täpsusega, mis tagaks RHSi sätetest kinnipidamise.

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud samalaadsed infotehnoloogia üksikostud koondada suuremateks hangeteks ja korraldada sobilikud pakkumismenetlused, lähtudes hanke kogusest ja laadist.

#### **Ettepanekud Eesti Panga presidendile**

- Kohustada osakonnajuhatajaid üle vaatama kõik hankelepingud, mille alusel jätkatakse asjade/teenuste ostmist, ja juhul kui leping on lõppenud, korraldada sobilikud hankemenetlused.
- Sätestada väljatöötatavas Eesti Panga riigihangete juhendis põhimõte, mis kohustaks osakonnajuhatajaid perioodiliselt üle vaatama sooritamist vajavate üksikostude mahu ja korraldama riigihanke piirmääraga võrdsete või seda ületavate samalaadsete asjade/teenuste ostude korral sobiliku pakkumismenetluse.

### 3. Deklaratsioonide esitamine

Juhul kui ostja teostab asjade või teenuste riigihanke, mille maksumus ilma käibemaksuta on 100 000 krooni ja üle selle, kuid alla 300 000 krooni, või ehitustööde maksumuse puhul 500 000 krooni ja üle selle, kuid alla kahe miljoni krooni, on ostja kohustatud esitama 10 päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist sellekohase deklaratsiooni riigihangete registrile (RHS, § 2 lg 9). Pakkumismenetluse korraldamine ei ole kohustuslik.

Auditi käigus tuvastati, et rahutukstegevalt paljudel juhtudel on deklaratsioon unustatud riigihangete registrile esitada. Tuvastatud juhtumitest esitatakse allpool mõned näited.

- ASilt Posteral osteti 2004. a novembris asepresidendi kabineti ja sekretäride töökohtade sisutuselemendid lepingujärgse maksumusega 149 901 krooni. Sellekohast deklaratsiooni ei esitatud.
- 2004. a ja 2005. a liisiti (kasutusrent) Balti Autoliisingu ASilt viit erinevat sõiduauto kaheaastase tähtajaga. Iga sõiduauto rendimaksete kogusumma ületas 100 000 krooni, kuid jäi alla 300 000 krooni. Asjakohaseid deklaratsioone ei esitatud.
- 2005. a augustis osteti ASilt Ecomatic Eesti Panga peamaja tehnosüsteemide automaatjuhtimissüsteemi seadmeid lepingujärgse maksumusega 167 397 krooni. Sellekohast deklaratsiooni ei esitatud.
- 2004. a septembris osteti ASilt Printon Trükikoda Eesti Panga hooneid tutvustava raamatu ja selle kaaneümbrise trükkimise ja järeltöötamise teenus lepingujärgse maksumusega 183 419 krooni. Deklaratsiooni ei esitatud.
- 2004. a juunis osteti ASilt Jakoteks reservtoitekilp koos paigaldusega 134 284 krooni eest. Sellekohast deklaratsiooni ei esitatud.
- 2004. a aprillis telliti Lindebergi Fassaadi OÜ-lt ehitustöid 837 800 krooni eest Eesti Panga peamaja sisehoovi fassaadide remondiks. Sellekohast deklaratsiooni ei esitatud.
- 2004. a mais telliti Tallinna Teede ASilt ehitustööd Eesti Panga peamaja sisehoovi sillutamise ja sadevete kanalisatsiooni ehitamiseks 904 122 krooni eest. Sellekohast deklaratsiooni ei esitatud.

Riigihangete registrile deklaratsiooni esitamisse ei tohi suhtuda kui bürokraatliku asjaajamise tüütavasse kohustusse, mille mittetäitmine riigi seisukohalt ei oma olulist kaalu. Vastupidi, riigihangete registri pidamise üks eesmärke on registreerida suuremat rahalist väärtust omavad ostud riigiaparaadi enda ja avalikkuse jaoks.

Riigikontrolli hinnangul on Eesti Pank lubamatu ükskõiksusega suhtunud deklaratsioonide esitamise kohustusse ning seetõttu on riigihangete registris kajastatud Eesti Panka puudutavate riigihangete koosseis moonutatud.

#### **Ettepanek Eesti Panga presidendile**

- Tagada deklaratsiooni (riigihanke aruande) õigeaegne esitamine riigihangete registrile: teha see osakonnajuhatajatele otseseks tööülesandeks.

## 4. Ettemaksude tegemine

Hankelepingu sõlmimisega võtavad pooled teineteise ees hulga kohustusi. Riigi seisukohalt on oluline, et ostja võetud kohustused oleksid mõistlikud, selged ja hästi põhjendatud.

Üldjuhul ei ole põhjendatud ostja poolt hankijale ettemaksu tegemine, kuna enamik riigihankeid on oma mahult ja laadilt sellised, mis jäävad hankija tavapärase tegevuse raamidesse. Eeldatavalt peaks iga hankija olema suuteline enda poolt hangitavat oma vahenditest rahastama või vajaduse korral kasutama muid talle omaseid rahastamisskeeme. Alusetu ei ole siinkohal küsimus, kui mõistlik on hankesuhetesse astuda ettevõtjaga, kes ei ole suuteline oma tegevust rahastama.

Ettemaksu tegemine ei ole õigustatud ka põhjendusel, nagu annaks ettemaks hankijale kindluse, et ostja endale võetud kohustused täidab, s.o maksab kauba/teenuse eest. Juhul kui ostjaks on riiklik institutsioon, on ainuüksi see asjaolu piisav tagatis, et ostja oma kohustused täidab, ja täiendavad tagatised ettemaksuna on ülearused. Küll aga on ülimalt oluline, et poolte võetud kohustused oleksid protokollitud ja allkirjastatud. Veel parem, kui on sõlmitud kirjalik hankeleping. Mõlema poole huve õiglaselt arvesse võttev kirjalik hankeleping on parim tagatis, et pooled oma kohustused nõutavas mahus täidaksid.

- 2004. a juunis osteti Linear Projekt OÜ-lt toole kogumaksumusega 138 520 krooni. Ostu eest tasuti kahes etapis: ettemaksuna 65 962 krooni ja 72 558 krooni pärast kauba kättesaamist.
- 2005. a. septembris osteti Santor OÜ-lt toole kogumaksumusega 180 062 krooni. Ka selle ostu eest tasuti ettemaksu, mille suurus oli 50% kauba hinnast, s.o 90 031 krooni.

Kuna nimetatud hangete puhul kirjalikku lepingut ei sõlmitud, siis ei ole ettemaksu tegemise asjaolud selged. Ettemaksu tegemisest asja, teenuse või ehitustöö eest peab riigihanke teostamisel üldjuhul hoiduma, sest sellega kaasnevad täiendavad riskid juhul, kui hankija ei täida oma kohustusi. Kui aga ettemaksmine osutub siiski vältimatuks mingite tavatute asjaolude ilmnemisel, peavad hankija kohustused olema selgelt sätestatud tema poolt allkirjastatud dokumendis.

- ASiga Merko Ehitus 09.09.2005. a sõlmitud Sakala 6 asuva büroohoone ehitustööde lepingu (vt ka ptk 1 ja ptk 4.2) alusel maksti 21.09.2005. a ASile Merko Ehitus ettemaksu 6 735 252 krooni, s.o 10% ehitustööde kogumaksumusest.

Ehitustööde eest ettemaksu tegemine saaks olla põhjendatud vaid väga erandlike asjaolude esinemisel. Büroohoone renoveerimist Tallinna kesklinnas ei saa pidada erandlikuks ja tasumine ehitustööde eest peaks toimuma ainult **tehtud tööde** eest.

Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud ehitustööde riigipoolne finantseerimine ettemaksu kaudu.

### Ettepanekud Eesti Panga presidendile

- Sätestada väljatöötatavas riigihangete juhendis järgmised põhimõtted:
  - Üldjuhul on hankijale ettemaksu tegemine keelatud.

- Erandlike asjaolude ilmnemise korral peab Eesti Panga nimel tegutsev isik kooskõlastama ettemaksu tegemise Eesti Panga tehingute tegemise korras nimetatud suuremate volitustega töötajaga.
- Ettemaksuga seotud asjaolud peavad olema kajastatud dokumendis, millele osapooled on alla kirjutanud.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Juhani Lemmik  
I auditorsakonna peakontrolör

## Lisa. Hangete teostamine Eesti Panga hankejuhendi järgi ja hankelepingute sõlmimine

Eesti Panga sisemise hankejuhendi kohaselt on riigihanke algatamise aluseks Eesti Panga presidendi kinnitatud liigendatud eelarve või põhivara hangete eelarve. Riigihange algatatakse ka juhul, kui seda tingib vajadus tagada Eesti Panga häireteta töö, samuti vajadus hoida ära kahju tekkimine või suurenemine.

Riigihanke teostajaks võivad olla Eesti Panga vastavad **osakonnad**.

Hankejuhendis on eelistatud pikaajaliste (kuni neljaaastaste) hankelepingute sõlmimine, et vähendada Eesti Panga riske, saamaks hinnasoodustusi ja tagamaks ostetava teenuse kvaliteet ja järjepidevus.

Pakkumise kutse esitatakse kirjalikult vähemalt **kahele** usaldusväärsele isikule. Esitatud pakkumiste hindamiseks moodustatakse vähemalt **3-liikmeline töögrupp**, kuhu kaasatakse vajaduse korral spetsialiste ja eksperte. Eesti Pank jätab endale õiguse lükata tagasi kõik pakkumised oma parema arvanägemise järgi.

Hankelepingute sõlmimist reguleerib Eesti Panga presidendi poolt 19.02.2004 kinnitatud Eesti Panga nimel tehingute tegemise kord (edaspidi: kord). Vastavalt korrale **tehakse kõik tehingud kirjalikult**. Summas **kuni 100 000 krooni** võib Eesti Panga nimel siduva pakkumise teha ja pakkumisega nõustuda e-kirja teel, mis arhiveeritakse.

Hankelepingud kooskõlastatakse kirjalikult enne nende allkirjastamist Eesti Panga vastava vastutusala **asepresidendiga**.