

Riigihanked – kas üks mõttetu asi?

Tiit TAMMEMÄGI, Ph.D,

EMI EWT Ida-Lääne Koolituse ASi direktor

Nii küsida ei tohiks, sest avalikud hanked (public procurement) kuuluvad lahutamatu kaasaegse demokraatliku riigi elukorraldusse. Nii ka tänases Eestis, kus riigihangete seadus kehtib alates 1. jaanuarist 1996.

Ent küsima peab, sest skandaalid ebaõnnestunud hangete ümber on muutunud meil ajakirjanduse igapäevateemaks ja pilt läheb hoopis kummaliseks, kui pöörduda statistika poole. Allolevad tabelid on koostatud riigihangete registrist tehtud väljavõtete alusel 2009. ja 2010. aasta üheksa kuu kohta. Andmed on grupeeritud kahte gruppi. Grupis 1 on need riigihanked, mida riigihangete seadus reguleerib väga detailselt. Grupis 2 on aga need riigihanked (nn lihtmenetlus ja lihtsustatud korras tellitavad teenused – lisa 2 B osa teenused), mida riigihangete seadus (RHS) praktiliselt ei reguleeri või reguleerib vähe (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankementlus).

Alla piirmäära

Mõlemas tabelis langeb absoluutne enamus **vähereguleeritud riigihangete gruppide**. Olgu märgitud, et tegelik pilt on veelgi hullem, sest riigihangete registris ei kajastu võrguettevõtete asjade, teenuste ja ehitustööde riigihanked alla rahvusvahelist piirmäära (vastavalt 6 ja 75,8 milj kr), lihtsustatud korras tellitavad teenused alla 40 000 euro ja avaliku sektori riigihanked alla aruande esitamise kohustust (10 000 ja 30 000 eurot).

2009. aasta on erandlik, sest sõlmiti suur hulk mitmeaastaseid haigekassa lepinguid. Vaatama sellele troonivad ka tabelis 2 hankelepingute mahult lihtsustatud korras tellitavad teenused ning hangete arvult lihtmenetlused.

Seega osa hankijaid saab korraldada ja ka korraldab suure osa riigihankeid suhtelise reguleerimatuse olukorras nii nagu jumal juhatab, põhjustades pakkujate hulgas pahameele ning laialt levinud kahtlustusi, et tegemist on ebaausa suunatud hankega.

Tabel 1

2009. a riigihanked ja sõlmitud hankelepingud – väljavõte riigihangete registrist

Hankemenetlus	Hangete arv		Sõlmitud lepinguid		Maksumus		Vaidlustatud
	tk	%	tk	%	miljard	tk	
Kõik kokku	5728	100	6243	100	51,481	159	
Avatud HM	1547	28,05	1751	22,66	11,667	124	
Piiratud HM	9	0,19	12	8,60	4,426	1	
Võistlev dialoog	24	0,61	38	0,69	0,356	5	
Väljakuulutamisega läbirääkimistega HM	100	1,52	95	3,37	1,732	15	
Ideekonkurss	19	0,37	23	0,08	0,041	2	
Kontsessioon	1	0,00	0	0,00	0,000	0	
Kokku grupis 1	1700	30,74	1919	35,40	18,222	147	
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega HM	327	5,41	338	1,51	0,779	1	
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	586	11,56	722	59,65	30,707	2	
Lihtmenetlus	3115	52,28	3264	3,44	1,773	9	
Kokku grupis 2	4028	69,26	4324	64,60	33,259	12	

Kui kõigist riigihangete registris registreeritud hangetest on seaduses detailsemalt reguleeritud hankemenetlusi korraldatud 2009. aasta jooksul vaid napilt kolmandik kogu rahalisest mahust, siis tekib küsimus, milleks on meil vaja riigihangete seadust, arvu- kat armeed hankekorraldajaid, lõputuid koolitusi jms, kui enamik hankeid toimub praktiliselt reguleerimatult.

Kui siia lisada, et **ebakohase hankekorraldusega panakse suur hulk inimesi täiesti asjatut tööd tegema**, siis peaks küsima peab veelgi karmimalt kui pealkirjas, sest riigihangetes valitsev olukord kahjustab pöördumatult meie liikumist korruptsioonivaba ühiskonna suunas.

Seadus muutub pidevalt

Meil on kombeks ajada kõik seaduse kaela: "Teeks küll, aga seadus ei lase!" Niisiis riigihangete seadus on süüdi?

Meil on 15 aasta jooksul tegeletud pidevalt riigihangete seaduse muutmisega. Käigus on kolmas seaduse alustekst ja tehtud on **vähemalt viis suurmuudatust**. Viimased muudatused hakkasid kehtima 1. juulist 2010. Seadus on

kaugel ideaalsest, ent kindlasti ei ole praegu kehtiv riigihangete seadus nii halb, et selle järgi ei saaks korraldada tõeliselt häid riigihankeid. Seadus ei ole ka nii hea, et ei võimaldaks üldse halbu riigihankeid teha. Ent teatavasti pole selliseid seadusi üldse olemas.

Osa hankijaid saab korraldada ja ka korraldab suure osa riigihankeid suhtelise reguleerimatuse olukorras nii nagu jumal juhatab, põhjustades pakkujate hulgas pahameele ning laialt levinud kahtlustusi, et tegemist on ebaausa suunatud hankega.

Kehtiva seaduse üldisteks puudusteks võib lugeda liigset keerukust ja lihtmenetluste ebapiisavat reguleeritust. Samas on lihtsus üldse raskelt saavutatav – öeldakse ju, et geniaalsus peitub lihtsuses.

Lihtmenetlus ja lihtsustatud korras tellitavad teenused vajaksid detailsemat regulatsiooni. Esimesed sammud selles suunas on tehtud – rahandusministeeriumis valmis

riigihangete seaduse muutmise eelnõu. Viimaste aastate praktika on kahjuks näidanud, et riigihangete seaduse muutmine võtab aega.

Ootamata seaduse muudatusi saab ka praegu lihtmenetlusega riigihankeid hästi korraldada. Kehtiv seadus kohustab hankijaid jälgima riigihangete üldpõhimõtteid ka nende riigihangete puhul. Piisab vaid üldpõhimõtteid adekvaatselt järgida.

Esimene kuuest üldpõhimõttest, mida hankija on kohustatud riigihanke korraldamisel järgi-

Tabel 2

2010. a 9 kuu riigihanked ja sõlmitud hankelepingud – väljavõte riigihangete registrist

Hankemenetlus	Hangete arv		Sõlmitud lepinguid		Maksumus		Vaidlustatud
	tk	%	tk	%	miljard	tk	
Kõik kokku	4413	100	4600	100	13,678	59	
Avatud HM	1372	24,72	1137	42,31	5,787	55	
Piiratud HM	3	0,02	1	0,00	0,000	0	
Võistlev dialoog	18	0,09	4	0,21	0,029	0	
Väljakuulutamisega läbirääkimistega HM	70	0,76	35	1,86	0,255	4	
Ideekonkurss	13	0,46	21	0,00	0,001	0	
Kokku grupis 1	1476	26,04	1198	44,39	6,071	59	
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega HM	224	5,52	254	6,45	0,882	0	
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	708	20,50	943	42,27	5,781	0	
Lihtmenetlus	2005	47,93	2205	6,90	0,944	0	
Kokku grupis 2	2937	73,96	3402	55,61	7,607	0	

ma: hankija peab kasutama rahalisi vahendeid **säästlikult ja otstarbekalt** ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte.

Paljud hankijad armastavad riigihangete puhul korrutada: “Ma pean ju ostma/tellima kõige odavama asja/teenuse/ehitustöö.” Tegelikult ei nõudnud seda ka kõige esimene RHS, rääkimata praegu kehtivast seadusest, kus ainult hinnast on lubatud pakkumuste hindamisel lähtuda erandkorral – siis, kui teised hankeobjekti omadused on hankedokumentides üheselt määratletud. Võin tuua arvukalt näiteid, eriti “pehmes” valdkonnas, kus edukaks on tunnistanud teistest oluliselt kallim pakkumus. See saavutatakse “sobivalt” valitud hindamiskriteeriumitega, kus hinna osatähtsus on alla 50% ja teis(t)el kriteeriumi(te)l puuduvad objektiivsed hindamisalused. Selliste hindamiskriteeriumitega rikutakse eelkõige ülaltoodud üldpõhimõtet – me ei saa rääkida parimast hinna-kvaliteedi suhtest, kui hinna osatähtsus hindamiskriteeriumites on alla 50–60%. Riigihangete seaduse rikkumine on ka objektiivset hindamist mitte võimaldavate kriteeriumite kasutamine.

Ülaltoodud üldpõhimõte räägib **rahaliste vahendite säästlikust kasutamisest**. Tegelikult on küsimus laiem – obligatoorne on ressursside säästlik kasutamine üldse. Ressurss on hankija enda kulutatud aeg ja tööjõud, aga ressurss on ka pakkujate töö ja tööjõud. Hankija saaks pakkujate asjatut tööd vältida kaheetapilisi hankemenetlusi kasutades. Teatavasti peavad kaheetapiliste hangete puhul kõik huvitatud taotlejad esitama koos avaldusega vaid kvalifitseerimisdokumendid. Pakkumused koostavad ja esitavad ainult kvalifitseerunud taotlejad, kellele tehakse pakkumuse esitamise ettepanek.

Ma ei oska nimetada ühtegi hankijat, kes oleks suhtunud säästvalt pakkujate ressursi kulutamisse. Seda väidet saab tõestada väljavõttega riigihangete registrist: 2009. aastal korraldati 5729 riigihanget. Sellest kaheetapilisi menetlusi oli kõigest 133 ehk 2,3%. Kui 2009. aastal oli hankelepingtonde mahust kaheetapilisi menetlusi siiski 12%, siis tänava on kaheetapiliste

hankemenetluste arv ja sõlmitud lepingute maht kahanenud praktiliselt olematuks.

Seega ülaltoodud arvude põhjal ainult 133 juhul piirdus riigihankes osalemine enamikule pakkujatele **kvalifitseerimisdokumentide esitamisega**. Seevastu üheetapilistel riigihangetel, kokku 5596 hanget, pidid kõik pakkujad hankes osalemiseks koostama ja esitama kogu dokumentatsiooni, sh väga töömahuka pakkumuse. Absoluutsele enamikule osutus tehtud töö mõttetuks ressursi raiskamiseks.

Kui suur on sellise mõttetu töö maht, saab illustreerida äsjase Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse koolitushanke põhjal (HKL100248

Väikeettevõtja arenguprogramm). Hange korraldati üheetapilisena. Pakkumusi esitati seitse, neist kolm ühispakumust. Kokku osales pakkujatena 11 koolitusfirmat.

Üks konkreetne pakkuja esitas oma pakkumuse 75 leheküljel. Pakkumuse koostamiseks kulutas projekti tehniline juht 26 tööpäeva, sellele lisandus 12 tööpäeva programmi sisulise juhi tööd. Edasi koostasid 14 tippkoolitajat oma osa kohta programmid, arutasid programmi juhiga need läbi ja viisid sisse vajalikud korrektiivid arvestamiseks hanke eesmärke. Tuli läbi vaadata ja sisuliselt ümber kirjutada 16 projektimeeskonna liikme CV-d. Tagatipuks otsiti koolitusruumid ning majutus- ja toitlustuskohad, võeti hinnapakumused ja tehti eelbroneeringud soovitud koolituskohtades (Tartu, Pärnu, Jõhvi ja Tallinn). Hanke eeldatav maht oli umbes 1,5 miljonit krooni. Kõik see oli mõttetu töö kuuele pakkujale.

Sellist mõttetu töö hulka oleks hankija saanud vältida, korraldades **kaheetapilise hankemenetluse ja piirates taotlejate arvu**, kellele tehakse pakkumuse esitamise ettepanek, kahele-kolmele pakkujale. Kehtiv riigihangete seadus selleks takistusi ei tee.

See on lubamatu ressursi raiskamine, mida lugupeetud hankijate enamik harrastab-korraldab. Tänavu on kaheetapiliste menetluste osatähtsus veelgi vähenenud. Piiratud hankemenetlusi on korraldatud kõigest kolmel korral!

“ Ainult hinnast on lubatud pakkumuste hindamisel lähtuda erandkorral – siis, kui teised hankeobjekti omadused on hankedokumentides üheselt määratletud.

Läbipaistvus ja kontrollitavus

Teine RHS üldpõhimõte, mida hankija ka lihtmenetluse korral on kohustatud järgima: hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Ka see on printsiip, mida lihtmenetluste puhul sagedasti rikutakse. Pole harvad juhtumid, kus pakkujale teatatakse riigihanke tulemustest e-kirjaga laadis: “Täname teid osalemast, seekord osutus teise osaleja pakkumus paremaks.” Tihti keeldutakse ka järelepärimiste peale täiendavat informatsiooni andmast. Kui hankija rikub läbipaistvuse printsiipi ja salatseb, on see pakkujatele kõige selgem signaal sellest, et tegemist ei ole ausa hankekorraldusega, et hankija suserdab, et riigihanke võidab see, kes seda tegelikult väärt ei ole. Kõige kurvem on, kui selline pakkujate veendumus on tegelikult ekslik.

Siin aitaks kaasa **avatus ja pakkujate võrdne kohtlemine**. Näiteks pakkumuste avalik avamine kõigi pakkunute juuresolekul. Kahjuks ma ei tea ühtegi hankijat, kes oleks seda võimalust lihtmenetluse korral kasutanud.

Riigihangetes valitsevat olukorda on vaja parandada. Väga palju on hankijate endi teha – tuleb sisuliselt järgida riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

Ka pakkujatel on võimalik olukorda parandada. Jalgedega hääletamine ja edaspidi riigihangetes

mitteosalemine, sest tegemist on ju mõttetu asjaga, on üks, kuid mitte parim võimalus. Selle peale, kui pakkujad riigihangetelt ära kaovad, peaks tark hankija kohe peeglisse vaatama ning süüdlast otsima. Enamikul juhtudel nii ei tehta. Efektivsem oleks, kui pakkujad endale RHSi selgeks teevad,

ka ise printsiipiaalselt käituma hakkavad ja siis rahuliku südamega “valvekoera” kohustused üle võtavad.

Ent on olemas veel üks “sanitar”. See on organiseeritud kuritegevus, mis läheb “korda looma” sinna, kus on palju raha ja oletused, et selle rahaga liiga seaduskuulekalt ei toimetata. Kahjuks on mõnes lõunapoolses riigis ka sellist Eestisse sobimatut lahendust võimalik näha.

Riigihangetes valitsevat olukorda on vaja parandada. Väga palju on hankijate endi teha – tuleb sisuliselt järgida riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.