



Hangete korrupsioonitundlikkus

Urvo Klopets

Tallinn 2009

Justitsministeerium 

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma justiitsministeeriumi kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

Sisukord

Kokkuvõte – järeldused ja ettepanekud	3
Sissejuhatus.....	4
1. Varasemates uuringutes tõstatatud probleemid riigihangete valdkonnas.....	5
2. Hinnang riigihangete korruptsioonitundlikkusele.....	7
2.1. Korruptsiooni soodustavad tegurid riigihangetes	7
2.2. Riskikohad kohalike omavalitsuste hangetes	9
2.2.1. Ettevõtjate kokkulepped	9
2.2.2. Konsultatsioonifirmade loomine	9
2.2.3. Madal hind ja maksupettused	10
2.2.4. Järelevalvega seotud riskid	11
2.2.5. Ettevõtja kõrvaldamine hankest tehnilistel või vormilistel põhjustel	11
2.2.6. Hankeobjekti tükeldamine eesmärgiga hoiduda avalikust hankest	12
2.2.7. Lisatööde tellimine.....	12
2.2.8. Konkurentsieelise loomine ettevõtjale läbi informatsiooni jagamise	13
2.2.9. Poliitilisel tasandil otsustatud hanketulemused	13
2.3. Korruptsioonist teavitamine ja riigihangete ameti roll	13
Kasutatud allikad.....	14
LISA 1. Intervjuu ettevõtjatega.....	15
LISA 2. Intervjuu omavalitsuses.....	16

Kokkuvõte – järeldused ja ettepanekud

Järeldused

1. Töö eesmärgiks oli kaardistada kohalike omavalitsuste hangetega seotud korrupsiooni-riskid ja võimalikud pettusevormid. Uuringuülesanne tuleneb korrupsioonivastasest strateegiast aastateks 2008–2012. Uuriti teiste riikide teemakohast kirjandust ja kogemust ning viidi läbi 12 intervjuud: 7 ettevõtetes ning 5 kohalikes omavalitsustes.
2. Riigikontrolli auditi andmeil pole omavalitsustes kavakindlat töökorraldust, mis kätkeks kõiki võimalusi, et korrupsiooni vältida. Ka intervjuueeritud ametnike ja ettevõtjate sõnul on hangetel kuritarvitusvõimalused olemas, kusjuures kahele küsitletud ametnikule on altkäemaksu pakutud.
3. Omavalitsustes usutakse, et mõnd ettevõtet eelistatakse alapakkumiste vältimise ja parema kvaliteedi huvides, mitte aga soovist anda leping konkreetset kellelegi korruptiivsetel kaalutlustel. Kahe kõige korrupsiooniohtlikuma skeemina nähakse suunatud pakkumisi ning järelevalve teostaja ja ehitaja vms võimalikke kokkuleppeid.
4. Peamiste korrupsiooni soodustavate teguritena nimetati ametnike suurt töökoormust ja ettevõtjate survet ametnikele ning hankereeglite mitmetimõistetavust ja info kättesaadavuse probleeme. Viimasele probleemile on tähelepanu juhitud nii korrupsioonivastases strateegias kui riigikontrolli auditis.
5. Korrupsiooni avaldumine sõltub eelkõige hankemenetluse liigist: avatud hankemenetlus on selgem ja ennetab pettusi, suurimad ohud ilmnevad väiksematel hangetel. Korrupsioon avaldub nii ettevõtjate kokkulepetes kui ka ametniku ja ettevõtja suhetes.
6. Erasektori korrupsiooni näidetena toodi ettevõtjate konsultatsioone ja kokkuleppeid, endiste ametnike konsultatsioonifirmade kasutamist, madalast hinnast tingitud maksupettusi ja järelevalvega seotud riske.
7. Ametnike korrupsiooni näidetena toodi ettevõtjate kõrvaldamist hankest formaalsetel põhjustel, hankeobjekti tükeldamist, lisatööde tellimist, eelinfo jagamist „lemmikettevõtjale“, järelevalvega seotud riske ja poliitilist suunistega hankeid.
8. Ettevõtted enamasti ei pöördu ebaõiglust ja kuritarvitust aimates politseisse, vaid püüavad lahendada probleemi vaidlustusmehhanismi abil. Riigihangete ameti vaidlustuskomisjoni peetakse korrupsioonivastase vahendina oluliseks, sest see annab kahtluse korral võimaluse hankedokumentid/tulemus vms vaidlustada.

Sissejuhatus

Korruptsiooni vältimine omavalitsuses on korruptsioonivastase strateegia eesmärke. Üheks korruptsiooni allikaks on peetud riigihankeid ning ametnike ja ettevõtjate kokkuleppeid. Käesoleva töö eesmärgiks on kaardistada hankeprotsessidega seotud probleemid, et aidata kaasa hankeprotsesside selgemaks muutmisele omavalitsustes.

Töö esimeses osas tuuakse olemasoleva kirjanduse põhjal lühidalt väljahankeid käsitlev probleemistik. Teine osa tutvustab ametnike ja ettevõtjatega läbi viidud intervjuudes tuvastatud ohukohti ja probleeme.

Viidi läbi 12 intervjuud 17 isikuga seitsmes ettevõttes ja viies omavalitsuses. Ettevõtetes räägiti tegevjuhi ja juhatuse esimehega, mõnel korral osales ka riigihangetele spetsialiseerunud töötaja (kokku kümme inimest). Omavalitsustes osales kõikidel intervjuudel riigihangetele/hangetele spetsialiseerunud töötaja¹, kahel juhul ka omavalitsusüksuse juht (kokku seitse ametnikku).

Oli tunda nii siirast huvi kui ka tõrksust intervjuus osaleda. Nii avaldas üks omavalitsusametnik telefonitsi lootust, et intervjuueerija kaotab intervjuu suhtes huvi, kui ametnik ei näita üles soovi kokku saada. Samuti küsis ametnik, ega tegu ole kaitsepolitseiliku tööga. Tõenäoliselt ei olnud ametnikud ja ettevõtjad küll lõpuni avameelsed, kuid mõned tõid siiski välja, et altkäemaksu pakkumist on teatud kujul olnud. Nii on kombatud ametnikke n-ö traditsiooniliste küsimustega: „kas ei oleks võimalik kuidagi muud moodi tehingut teha – mida pean tegema, et hanget võita?“ jms.

¹ Riigihangetega tegelev ametnik ei pruugi hallata kõiki omavalitsuse hankeid, vaid mõnd spetsiifilist valdkonda.

1. Varasemates uuringutes tõstatatud probleemid riigihangete valdkonnas

Riigihangete korrupsiooniohtlikkusele on korduvalt viidanud OECD, kes on andnud kuritarvituste vältimiseks ka soovitusi².

Korrupsioon võib avalduda eri hankeetappides ja mitmel kujul, kusjuures korrupsioonioht võib ilmneda juba enne, kui asutus on otsustanud hanke vajaduse üle. Korrupsioon ja kuritarvitused võivad avalduda nii vajaduste kaardistamise ja hankedokumentide koostamisel, hankesse kaasatavate ettevõtjate valimisel, võitja valimisel kui ka pärast lepingu sõlmimist.³ Käsitletud riskid on peamiselt ametniku ja ettevõtja suhetes ja olukordades, mil ettevõtjal on võimalik ära kasutada nõrka haldussuutlikkust.

Hanke ettevalmistavas etapis on riskideks näiteks:

- mittevajalike tööde tellimine ja tuginemine võltsitud uuringutele;
- siseinfo lekitamine ja konkurentsi vähendavate tingimuste seadmine: nt liiga lühike tähtaeg või väga spetsiifilised tingimused;
- sihilike vigade tegemine hankesse, mis võimaldab hiljem hankekulusid muuta;
- otsus hankeobjekt tükeldada (seadusevastane);
- kuritarvitustele on aldis ka otsustamine hankemenetluse liigi või avalikustamise vormi üle.

Hankemenetluses osalevate ettevõtjate valimise etapis on korrupsiooni avaldumise kohaks:

- ettevõtjate kõrvaldamine menetlusest ebamõistlike tingimuste tõttu;
- puudulik suhtlus ettevõtjatega.

Võitja valimise etapis on riskikohaks:

- hankekriteeriumid –kuritarvitamine on võimalik, kui peale hinna on subjektiivseid kriteeriume);
- pakkumisi ei avata avalikult.

Pärast võitja väljakuulutamist ja lepingu sõlmimist on riskiks:

- fiktiivse töö tegemine;
- ebakvaliteetsete asjade tarnimine või teenuste osutamine;
- ebapiisav järelevalve.

OECD on tutvustanud ekspertide pakutud ennetavaid meetmeid, kontrollimehhanisme, avastamise mehhanisme ning uurimist/sanktsioneerimist. Ennetavate meetmetena toodi välja avalikustamine ja selgus, ametnike koolitamine (nii riigihangete kui korrupsiooni alal) ning hea praktika kujundamine majanduslike huvide deklaratsiooni, käitumisjuhiste, ametnike roteerumise jms kaudu. Peale siseste kontrollimehhanismide (nt dokumentide kinnitamine mitmel tasandil, kõigi muudatuste ja tehingute dokumenteerimine jm) on vaja ka väliseid kontrollimehhanisme (nt audiitorid).⁴

Eestis menetletud korrupsioonijuhtumitest 30–50% on seotud omavalitsustega.⁵ Seejuures on korrupsiivsust tuvastatud enam kinnisvaraga hangeldamise, maa sihtotstarbe muutmise, erastamise, arendustegevuse ja riigihangetega seoses.⁶ Korrupsiooniohtlikkusele hangetel viitab uuring „Korrupsioon Eestis 2006. Kolme sihtrühma uuring”, mille kohaselt on 34% ettevõtjatest valmis riigihanke võitmise nimel pakkuma ametnikule soodustust.⁷

² Vt nt OECD. 2008. Recommendation of The Council on Enhancing Integrity in Public Procurement.

³ OECD. 2005. Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement; OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

⁴ OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

⁵ Korrupsioonivastane strateegia 2008-2012, lk 26

⁶ Samas

⁷ Justiitsministeerium. 2008. Korrupsioon Eestis 2006. Kolme sihtrühma uuring.

Korruptsiooniohtu ja vajadust lisakontrollimehhanismide järele omavalitsustes on käsitlenud riigikontroll auditis⁸, kus hinnati, kas omavalitsused kasutavad korruptsiooni ennetamiseks seadustega ette nähtud vahendeid, ning seda, kas omavalitsuse ametiisikud on järginud kohustust hoiduda korruptsiooniohtlikest tegudest ja suhetest. Hangete teemal tuvastas riigikontroll, et kuues omavalitsuses 15-st olid ametiisikud teinud tehinguid iseendaga.

Auditis leitakse, et omavalitsustes pole kavakindlat töökorraldust, mis kätkeks kõiki korruptsiooni vältimise võimalusi, sealhulgas:

- kontrollitaks ametiisikule seatud piirangutest kinnipidamist;
- hinnataks, millistele ametnikele korruptsioonivastsest seadusest (KVS) tulenevad kohustused laienevad;
- tagaks küllaldase avalikkuse informeerimise ametiisikutega seotud palgaandmetest ja tehingutest.

Valdav osa omavalitsusi nõustus riigikontrolli ettepanekutega ja arvas, et töökorraldust on vaja täiendada. Kuigi kõik eeltoodud probleemid ei pruugi kaasneda riigihangetega, suureneb seesuguste rikkumiste tagajärjel ka kuritarvitusoht hangetel.

Sobivat pinnast korruptsioonile kujundab nõrk haldussuutlikkus. Siseministeeriumi tellitud uuringu⁹ andmeil on suur osa avalike teenuste delegeerimise kitsaskohtadest tingitud napist haldusvõimekusest ja puudujääkidest avalike teenuste osutamisel. Uuring keskendub avaliku sektori ja kodanikeühenduste lepingutele, mitte korruptsiooniohule, kuid toob siiski välja järelduse, et avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erineb piirkonniti oluliselt.

⁸ Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses (2009). Riigikontroll. Tallinn.

⁹ Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele (2009). Poliitikauuringute Keskus Praxis, Siseministeerium. Tallinn.

2. Hinnang riigihangete korrupsioonitundlikkusele

2.1. Korrupsiooni soodustavad tegurid riigihangetes

Riigihankeid ei peetud intervjuudes väga korrupsioonitundlikuks valdkonnaks, ehkki sellealasele korrupsiooniriskile on tähelepanu pööranud nii rahvusvahelised organisatsioonid¹⁰ kui ka Eesti uurijad ja analüütikud¹¹. Üheski omavalitsuses konkreetsele endaga seotud kuritarvitusele ei viidatud – võib-olla seetõttu, et pole teadmisi ega kogemusi, või ei tahetud ennast või teisi paljastada. Negatiivseid hinnanguid välisriikides esinevale korrupsioonile osati anda peamiselt ajakirjanduses ilmunu põhjal (nt Läti, Leedu, Ukraina kohta).

Kuna enamik Eesti valdu on väikesed, siis leiti, et kogukondlik kontroll väldib hangetel korrupsiooni. Samale seisukohale olid omavalitsused jõudnud ka riigikontrolli auditis: leiti, et „korrupsiivsed teod välistab ametnike hea ülevaade üksteise tegemisest“.¹²

Intervjueeritud tõi välja korrupsiooni leviku peamised põhjused omavalitsuste hangetes, milleks on ametnike suur töökoormus ja ettevõtjate surve ametnikele, samuti hankereeglite mitmetimõistetavus ja info kättesaadavuse probleemid.

Suur töökoormus

Küllaltki levinud on käitumine, kus ametnik osutab tuttavale/ettevõtjale teeneid (nt liiguvad dokumendid kiiremini jms). Selline korrupsioon olevat tingitud suurest töökoormusest, mistap protsessid hakkavad venima. Just sellest tekkivat nõudlus ja vajadus teatud dokumente kiiremini menetleda. Mõni ettevõtja uskuvat ka, et tema väidetavad kontaktid ja äraostetud ametnikud näitavad teda justkui parema ettevõtjana.

Ettevõtjate surve

Korrupsiooni avaldumine ametnike ja ettevõtjate vahel eeldab tavaliselt kokkulepet. Osa ametnikke väitis, et neid on püütud mõjutada soodustusele vihjates, ent otseselt raha pakutud ei ole. Ühe omavalitsuse ametnikke on aga ettevõtja lõunale kutsunud, et koostööd arutada.

Ei, mulle ei ole otseselt pakutud /.../ ühe teedeehituse puhul on minult küsitud, et mis me peame selleks tegema, et me hanke võidaksime. Samamoodi on ka üks /.../ ehitaja kunagi küsinud, et kuna tema firma jäi teiseks, siis mis on need tingimused, et tema firma võidaks. (Ametnik)

Loomulikult on mulle pakutud. Aga noh, ma ei ole hakanud /.../ enda tööd ja head nime nagu sellega solkima. /.../ summast ei ole juttu olnud, aga on lihtsalt küsitud, et „soovid midagi, tahad midagi, võime sulle teha midagi“. (Ametnik)

Ise ei ole andnud [alkäemaksu või pistist]. Ma olen küll mõelnud, olen proovinud. Olen küll küsinud seda traditsioonilist küsimust, et kas me saaks kuidagi koostööd teha – aga ma arvan, et vanusevahe tõttu ei õnnestu see. See kõlab küll lihtsalt: et anna ja ta teeb sulle vastu. (Ettevõtja)

Mõne ettevõtja sõnul ei ole eriti tõenäoline läheneda altkäemaksu pakkumise ettepanekuga võõrale ametnikule. Kui altkäemaksu pakutakse, siis toimuvat see väljakujunenud seltskondade või sõpruskondade sees. Järelikult ei olevat ka värsketel ettevõtjatel võimalik end jõuliselt turule murda altkäemaksu abil – võõra inimesega ei hakata riske võtma.

Leping ja hankedokumendid on mitmeti tõlgendatavad ja keerukad

Riigihangete keerukus loob korrupsioonivõimalusi nii ettevõtja kui ametniku poolt vaadatuna. Ettevõtjad kipuvad ära kasutama tõlgendamisvõimalustega hankeid. Sel juhul viidatakse hankedokumentide tõlgendatavusele ja öeldakse, et mõnd konkreetset asja ei pea ettevõtja lepingu järgi tegema. Ka OECD on osutanud riskile, et hanke vead võimaldavad hiljem hinda jms muuta.¹³

¹⁰ Vt nt OECD. 2005. Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement; OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

¹¹ Vt Nt E. Andresen. *Korrupsiooni tõkestamine riigihankemenetluses. Riigihangete seaduse analüüs* – P. Pruks (koostaja), Korrupsiooni piiramisest Eestis. 2002., lk 43-76

¹² Korrupsiooni ennetamine valdade ja linnade töökordades (2009). Riigikontroll. Tallinn.

¹³ OECD. 2007. *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures*, lk 20

Aga loomulikult iga firma eesmärk on raha kokku hoida ja ta püüab hiilida ... /.../ Meil oli siin /.../ projekteerimise hange. /.../ pealkirjas oli „teede, tänavavalgustuse ja sellega kaasnevate asjade projekteerimine“. Ja kuigi seletuskirjas oli kirjutatud /.../ et selle tee alla projekteerida ka vee- ja kanalisatsioonitrassid ... Aga siis firma pugest selle taha, et selles samas hanke väljakuulutamise pealkirjas ei olnud sõna „vesi ja kanalisatsioon“. Kuigi seletuskirja üldises osas oli ta kõik olemas. Nemad väitsid seda, et „me saime sellest aru niimoodi, et te kirjutasite sinna selle juurde, et me teeprojekti kirjutades arvestaksime ka perspektiivse vee- ja kanalisatsioonitrassiga.“ Ja noh, põhimõtteliselt me tõstsime käed üles. /.../ Kui see projekti hange oli kuskil 800 000 kroonine. See oleks kuskil 300 000 kroonise kulu kuskil toonud juurde. (Ametnik)

Teiselt poolt kipuvad ametnikud ettevõtjate hinnangul ära kasutama bürokraatlikke reegleid, näiteks küsitakse elektrooniliselt kättesaadavaid dokumente paberil. Näiteks ühele hankele esitatud pakkumine koosnes 183 leheküljest, ent sisuline pakkumine mahtus 40 leheküljele.

Info kättesaadavus on ebaühtlane

Levinud probleem on info kättesaadavus: omavalitsuste veebilehtedel avaldatav info hangete kohta on väga erinev, tekitades ettevõtjates segadust ja luues ka korrupsioonivõimalusi. Mitme ettevõtja sõnul on väga vaevaline kodulehekülgedelt infot otsida või hankest teada saada. Kuna igal omavalitsusel on oma veebileht, siis hankeid ühele kesksele veebilehele ei koondata.

Suurema osa omavalitsuste hangetest moodustavad hanked alla avaliku hanke piirmäära. Kui hanke summa jääb riigihanke piirmäärale alla (ehitustööde hankelepingu puhul 250 000 eurot, asjade ja teenuste hankelepingu korral 40 000 eurot), ei pea riigihanke teadet koostama ega seda riigihangete registris avaldama, vaid asutus teavitab hankest muul moel. Levinuim moodus on teavitamine kodulehel. See on riigihangete seaduse (RHS) § 16 lg 6 järgi kohustuslik teenuste ja asjade ostul alates 20 000 eurost ning ehitustööde puhul 130 000-st eurost.

Tihti peale aga määrab hankija valiku varasem kogemus sama ettevõttega või teiste soovitus. Kasutatud on ka otsingut telefoniraamatust või internetist, nt liitude ja ühenduste kodulehekülgedelt (nt Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Asfaldiliit jne), ent tähtsaimaks peetakse siiski varasemat kogemust. Mitu ettevõtjat väitis, et lihtmenetluse hankeist saavad teada vaid valitud ettevõtjad. Kui ühest küljest pärsib see konkurentsi ja suurendab korrupsiooniriski, siis teisest küljest tagab see parema kvaliteedi.

/.../ reeglina nad ju tehakse kõik piiratud osalusega riigihankena ... või alla riigihankena piirmäära /.../. See annab ju kõik võimalused suunata seda tööd ja seda raha sinna ettevõttesse, kuhu heaks arvatakse. Täna see on 4 miljonit krooni /.../ on ka ju sellist praktikat, et kui on 10-miljoniline töö, siis jagatakse kolmeks hankeks ja suunatud hankeks. (Ettevõtja)

Kui on ikkagi näha, et omavalitsuse üldine joon on läbipaistev – siis need suunatud pakkumised tegelikult toimivad hästi. /.../ Nii et suunatud hanke pakkumised kvaliteedi osas ... kui on aus omavalitsus, siis see suunatud pakkumine on üsna hea viis kvaliteetset teenust saada. (Ettevõtja)

Piiratud pakkumiste puhul on võimalik pakkumise kutse esitada ühele ettevõttele ja tema kahele tütarfirmale. Ühe ettevõtja sõnul on võimalik skeem ka teate saatmine ühele ettevõtjale, kes siis leiab juurde kaks „sõberettevõtjat“, kellele vormiliselt kutse esitatakse. Ka üks ametnik osutas suunatud pakkumistele: saab võtta kahe ettevõtja pakkumised, mis edastatakse kolmandale, kes teeb parima pakkumise.

Omavalitsused sätestavad veebilehel hanke avalikustamise kohustuse väga erinevates summades. Kuigi RHS seab kohustusliku piiri, millest alates tuleb hange avalikustada (nt veebilehel), on mitmed omavalitsused sätestanud korra, mille kohaselt peab avalikustama ka odavamad hanked. Näiteks üks omavalitsus on sätestanud kohustuse avalikustada kodulehel hanked alates 50 000 kroonist (teenuste, asjade ja ka ehitustööde puhul), mõnel teisel juhul oli piiriks aga RHS-is sätestatu (vastavalt 20 000 või 130 000 eurot). Seega erineb kohustuslikult avaldatava hanke piirsumma omavalitsustes vähemalt üheksa korda.

2.2. Riskikohad kohalike omavalitsuste hangetes

Korruptsioon võib ettevõtjate ja ametnike hinnangul avalduda mitmes hankeetapis, kusjuures hange võib olla nii avalik – ja korruptiivne tegu viiakse läbi avalikult riigihanke nüansse ära kasutades – kui ka varjatud – hankest saavad teada vaid huvitatud osapooled.

Intervjuudes leiti, et korruptsiooni avaldumine sõltub hankemenetluse liigist. Nii ettevõtjad kui ka ametnikud on mõningate eranditega seisukohal, et avatud hankemenetlus on selgem ja ennetab pettusi. Suurimad ohud ilmnevad väiksematel hangetel. Kuna avatud hankemenetluse puhul avatakse pakkumuste ümbrikud avalikult ja hanke korraldamine on riigihangete registri kaudu teada, siis kokkumängu ohtu enamasti ei nähta. Kuid on välja toodud ka erandeid, kus mingite tõlgenduste abil ja vigade tõttu püütakse võitnud firmat menetlusest kõrvaldada.

Avatud hankemenetluse puhul vähendab kokkumängu ka fakt, et erasektoris on tellijate arv vähenenud: kui hange kuulutatakse välja avalikult, siis on ettevõtjate hinnangul tavapärase, et ühel hankel osaleb 10–20 pakkujat. Kuigi intervjuueeritavad on seisukohal, et pakkujate suur arv vähendab korruptsiooniohtu, siis pakkujate rohkus võib kuritarvitamist hoopis suurendada, sest tööd napib. Intervjuudes toodi tihti välja just kuritarvitamise *võimalus* hangetes, mis on alla avaliku hankemenetluse piirmäära ning asutus saab esitada pakkumised valitud ettevõtetele.

Intervjuueeritud töid välja hangetega seotud probleeme, milles korruptsioonirisk võib avalduda nii ettevõtja ja ametniku suhetes (nt teatud ettevõtete eelistamine) kui ettevõtjate omavahelistes suhetes (nt kokkulepped hangete eel). Erasektori korruptsiooni esineb näiteks projekteerimise valdkonnas, kui projekteerija kirjutab juba projekti sisse, missuguseid tooteid peab kasutama, või lepib ehitusmaterjali tootja/maaletootja projekteerijaga kokku, et projektis kajastuksid tema tarnitavad materjalid – projekteerija kaitseb toodet ja väidab, et tegu on kõige sobilikuma tootega, nii et ehitamisel peab kasutama konkreetseid tooteid. Allpool käsitletakse esmalt olukordi, kus mõlemaks korruptiivseks osapooleks on ettevõtja, ning seejärel tuuakse näiteid olukordadest, kus üheks korruptiivseks pooleks on ametnik.

2.2.1. Ettevõtjate kokkulepped

Ettevõtjate omavahelisi kokkuleppeid peeti tõenäoliseks eelkõige juhul, kui hankemenetluses on vähe pakkujaid. Nii näiteks esitatakse pakkumisi, mille hinnaerinevused on väga väikesed. Võimaliku kuritarvitusest on toodud välja ka võimalus, et firmad konsulteerivad omavahel ja teevad suhteliselt sarnased pakkumised, misjärel kaotaja teeb võitjale alltöövõttu.

Tegelikult osalevad ju samad ettevõtted, kes teevad niikuinii koguaeg koostööd. Siis nad ikkagi omavahel enne hinna tegemist omavahel konsulteerivad. Ja seda kahtlust on mõnikord alateadvuslikult päris lihtne aru saada: kui hinnad erinevad näiteks mingi poole miljoni juures 200 krooni. [Eesmärgiks on] tunnetada seda piiri ja /.../ leppida kokku, et nad nagunii teevad. Üks võidab, teeb teine teisel alltöövõttu. /.../ Lepivad selle eelnevalt kokku. Et kombitakse koos seda piiri, et igal juhul võita. Ja juba eelnevalt jagatakse ära, kes mis alltöövõtu teeb. (Ametnik)

Väljaspool otsesest kartellikokkulepet võib välja tuua ka ettevõtete sõbralikud suhted: teatud ettevõtjate võidetud hankeid ei vaidlustata, tegu on mõlemale poolele kasuliku tegutsemisega (nt pakutakse üksteisele tööd jms).

Paljud intervjuueeritud olid kuulnud leebusprogrammist ja suhtusid sellesse positiivselt, sest see aitavat kartellikokkuleppeid ära hoida ja päevavalgele tuua. Kuid leidis ka neid, kes arvasid, et sellisel kujul ei tohiks olla võimalik vastutusest vabaneda. Vaid ühe ettevõtja sõnul võib leebusprogramm tuua kaasa olukorra, et ettevõtte püüab (vale)kaebuse abil endale konkurentsieeliseid luua.

2.2.2. Konsultatsioonifirmade loomine

Ühes intervjuus räägiti võimalusest, et endine ametnik loob konsultatsioonifirma ja pakub selle kaudu sisuliselt altkäemaksu vahendamist: endine ametnik suunab varem tekkinud tutvuste abil

ametkonna tööd, st ettevõtja ei pea pakkuma altkäemaksu otse ametnikule, vaid maksab mõne dokumendi (kiirema) menetlemise eest konsultatsioonitasu. Seda skeemi ei kasutata hanke-menetluses, kuid see tasub siiski välja tuua.

Näiteks N linnas oli ametnik, kes oli kunagi linnavalitsuses tööl olnud. /.../ Ja järsku tal on konsultatsioonifirma. /.../ Ta ütleb, et „kas teen arve või maksad teistmoodi?“ Ja kogu teenus on selline, et muidu sa ei saagi ehitusluba. /.../ Ta läheb sinna, ütleb, et „kuulge poisid – mul on niuke värk“ – ohtu ei ole; keegi teine läheb sinna – teda ei võeta jutule. /.../ Need võiks vahele võtta. Endised linnavalitsuse töötajad, kes tegelikult äri ajavad – annavad konsultatsioone. (Ettevõtja)

2.2.3. Madal hind ja maksupettused

Mitu intervjueeritavat tõi välja alapakkumistega seotud kvaliteedilanguse ja maksupettused. Nii ettevõtjad kui ka ametnikud näevad probleemina tehingu hinda kui peamist hindamiskriteeriumi, (sest subjektiivsemad kriteeriumid väidetavalt vaidlustatakse). Kuigi hinnakriteeriumi peeti probleemiks, siis leiti ometigi, et see on kõige objektiivsem ja alternatiive pakkuda ei osatud.

Just kartus kaotada kvaliteedis on üks põhjus, miks paljud hanked võivad näida korruptiivsena ja hankes osalemise kutse saadetakse valitud ettevõtjatele.

Mitme ametniku sõnul ei tähenda odavam hind tingimata soodsamat tehingut. Sama väitis ka mitu ettevõtjat: madalam hind hakkab mõjutama lepingu täitmise kvaliteeti, nt ehitushanke puhul kasutatakse väidetavalt nii ebakvaliteetseid materjale kui ka tööjõudu.

Sa ju tegelikult tead, et tullakse sulle kotti pähe tõmbama. See ei ole võimalik, kui see suur ettevõtte hooldab riigiteid, ja siis ta ütleb, et ta tuleb sinu külavaheteid, kus on kaks maja tee ääres, 12 tunniga lahti lükkama. Sa seda tegelikult ei usu. Aga ta lubab sulle seda. (Ametnik)

Alapakkumiste taga nähakse ka maksupettusi seoses tööjõukuludega.

Kõige suurem koht, kus riik praegu kaotab, ongi see, et eurorahad tulevad riiki sisse, mis võiks ju maksude näol meile nagu tagasi tulla /.../ aga alltöövõtjatele praktiliselt on situatsioon selline, et neil ei jää võimalust turul tegutseda, ilma et nad maksudest kõrvale hoiaks. See ärioloogika nagu ei tööta. Hinna dikteerib peatöövõtja. (Ettevõtja)

Ühe ettevõtja arvates on maksupettused seotud sellega, et peatöövõtja surub oma hinna alltöövõtjale peale. Viimasele öeldakse hind, mille eest ta peab töö ära tegema, aga kuna ausad ja kogenud ettevõtted teavad, et neil tingimustel ei ole võimalik töid läbi viia, siis leitaksegi kogemusteta firma, mis toob kaasa kvaliteedilanguse ja suure tõenäosusega ka maksude maksmisest kõrvalehoidumise. Alltöövõtja peab ettevõtja sõnul *elus püsimiseks* töö vastu võtma, kuid kuna raha makstakse vähe, siis tuleb säästa palgakulude arvel – maksud jäetakse maksmata.

Kuigi RHS § 48 lg 3 lubab põhjendamatult madala pakkumuse teinud pakkujat hankemenetlusest kõrvaldada, ei ole intervjueeritavate sõnul seda kasutatud. Selline otsus toob ilmselt kaasa vaidlustuse ja süüdistuse kallutatuses, see tähendab aga üldjuhul kogu protsessi venimist määramata ajaks. Sestap on mitme ettevõtja ja ametniku sõnul omavalitsustel soov sõlmida lepinguid nende ettevõtjatega, kellega on varem koostööd tehtud ja kelle kvaliteet on tagatud.

Ühe võimalusena tõi ametnik välja väidetavalt mõnel pool kasutatud reegli, et menetlusest kõrvaldatakse pakkujat, kes pakub 20% vähem keskmisest pakkumiste hinnast. See reegel kätkeb aga ka ohtusid: võib kaasneda üldine hinnatõus, kuid võimaldab ka kartellikokkuleppe puhul ausad pakkujad menetlusest kõrvaldada. Alapakkumiste vältimiseks võib kaaluda kirjeldatud reeglit, aga ka nt madalama ja kallima pakkumise kõrvaldamist menetlusest jms.

Peamine võimalus alapakkumisi ja sellest tingitud probleeme lahendada on korralik leping ja kvaliteetne omanikujärelevalve.

2.2.4. Järelevalvega seotud riskid

Hangetes esineb ettevõtja ja lepingu järelevalvet teostava isiku (ametnik või lepinguline järelevalvaja) kokkuleppeid, mistõttu jäetakse midagi tegemata või tehakse halvema kvaliteediga. Pettuse eelduseks on see, et järelevalvaja jätab oma kohustused osaliselt (teadlikult) täitmata.

Kõige paremad näited on tee-ehitajad. Et kui järelevalve ja ehitaja on kuidagimoodi seotud, siis loomulikult võib sealt läbi minna, et kümne koorma killustiku asemel pannakse üheksa. Me küll püüame alati vältida, et järelevalve ja ehitaja on suured sõbrad ja omavahel ... (Ametnik)

Konkreetsed näited ma võin tuua, kus on üritatud tellijat petta /.../ ühe teehitusega, kus pandi /.../ juba maha mittevastav asfaltkate. See asfaldisegu oli täiesti normidele mittevastav – see oli juba ühelt tee-ehituselt tagasi saadetud. Ehitaja sai selle odavalt kätte, pani selle maha lootuses, et see kunagi välja ei tule, aga järelevalve tegi oma tööd tõhusalt – see tuli välja. (Ametnik)

Aeg-ajalt tehakse pakkumisi ka riske võttes ja lootes mõne asjaolu saabumisele või ärajäämisele. Sel juhul hakkab rolli mängima ametnike äraostetavus. Kuigi tihti ei ole järelevalvajaks ametnik, on siinkohal käsitletud juhtumeid, mil järelevalvet teostab ametnik.

Ja projektis reeglina kaevatakse välja tee aluspind, kus on muld, savi, sellised asjad. /.../ kui selgub, et see materjal on taaskasutuskõlblik – see tehakse kindlaks laboris. Firma jätab endale riski, et ta saab seda materjali kasutada. Sedavõrd teeb odavama pakkumise, et ta peab siia vähem materjali n-ö auku tooma, ja saab kasutada seda. See on risk. Ja kui nüüd ilmneb, et ta ei saa siit mitte midagi kasutada – esiteks tekib tal kulu, et ta peab kõik selle asja kuhugi ära viima. See on prügimäe kaup nii-öelda. Pluss see, et ta peab kuskilt karjäärast kvaliteetse täitematerjali otsima. Vot selles on võimalik küll. /.../ Kuidas see välja näeks? /.../ oletame, et mina pigistaksin silma kinni selle laboriaruande peale. Et ma luban tal kasutada seda materjali, mida tegelikult ei tohiks. Ja oletame siis, selle liivatoomise hinna eest tehakse mulle mingit meehead. (Ametnik)

Ettevõtja saab kulusid kokku hoida ka perioodiliste või vajadusest tingitud tööde arvel (nt tee-äärte niitmine). Sel juhul sõltub suur osa järelevalvaja aususest ja kohusetundlikkusest. Kui ettevõtja teeb lepingulisest mahust vähem töid, on ka tema kulud väiksemad (kütus, palgad jms). Ka OECD on viidanud kuritarvitusvõimalusele ebapiisava järelevalve korral.¹⁴

2.2.5. Ettevõtja kõrvaldamine hankest tehnilistel või vormilistel põhjustel

Hankedokumentides pannakse paika kvalifitseerumistingimused, nt käibe suurus viimase kolme aasta jooksul, kogemus sarnaste objektide ehitamisel/projekteerimisel/tarnimisel jne.

Mõnikord püütakse ettevõtteid hankemenetlusest eemaldada vormiliste vigade pärast (nt leheküljed on nummerdamata). Ühe ettevõtja sõnul otsitakse vigu just parema pakkumise teinud ettevõtetes. Teise ettevõtja sõnul on neile ka konkreetselt tellija ütelnud, et kui teatud firma pakkumisel osaleb, siis see püütakse välja visata – põhjuseks halvad kogemused või maine.

Aeg-ajalt on ju võimalik jätta kvalifitseerimata ka läbi selle, et sa samamoodi murrad koma pooleks. Ja otsid seda viga /.../ et mis iganes see siis olla võib. /.../ Et seal võib muidugi samamoodi see oht jällegi olla. Kui siis see sõberpakkuja on teine ja tema ees on mingisugune teine väga tubli firma, ja kui keegi on kellegi poolt kinni makstud – siis loomulikult võib ju kõike teha selleks, et see esimene sealt kõrvaldada. (Ametnik)

Üks ettevõtja rääkis omavalitsusest, kus järjest ja pidevalt võitvat hankeid üks ja seesama ettevõtte – seejuures seatakse väga spetsiifilised kvalifitseerumistingimused (nt jõulukuuse püstitamisel küsitud varasem kolme kuuse püstitamise kogemus¹⁵)

Spetsiifiliste kvalifitseerumistingimuste puhul toodi võimaliku põhjusena korduvalt välja ka ametnike rumalus või kogenematus hangete läbiviimisel. Teise põhjusena mainiti soovi vältida alapakkumisi ja saada hanget läbi viima korralik ettevõtja. Kogemuste ja professionaalsuse suurendamiseks on mitmed omavalitsused hakanud hanke korraldamise teenust sisse ostma.

¹⁴ OECD. 2007. *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures*, lk 22

¹⁵ Uuringu autorile pole teada, kas tegu on tegelikult esinenud või näitlikustatud tingimusega.

Üks ettevõtja soovib rakendada vahepeal soiku jäänud tunnustatud ettevõtjate nimekirja, mis säästaks nii ettevõtjaid kui ka ametnikke suure hulga dokumentide saatmisest/läbivaatamisest. Selles vähendaks ka olukordi, mil keegi kõrvaldatakse hankemenetlusest nn komavea tõttu. Sel juhul ei saaks ka tellija eri hangetel oma suva järgi ja põhjendamatult nõuda tingimusi, mida tegelikult vaja ei ole (nt leiavad ehitusettevõtted, et koolimaja ehitamiseks ei ole vaja kolme kooli ehituse kogemust või teatri ehituse jaoks teatri ehitamise kogemust).

Mitme ettevõtja sõnul peaks seadus ses suhtes olema natuke jäigem¹⁶ – et näiteks väiksele tööle ei nõutaks ebaproportsionaalselt suurt käivet vms. Kuna riigihangete ameti vaidlustuskomisjonil ei ole intervjuueeritavate sõnul volitust öelda, et nt konkreetne nõutud käive on ebaproportsionaalselt suur, on asutustel vaba voli tingimusi seada.

2.2.6. Hankeobjekti tükeldamine eesmärgiga hoiduda avalikust hankest

Hankeobjekti tükeldamine ei olevat eriti levinud, kuid siiski võimalik. Üks ettevõtja olevat enda sõnul võitnud hanke, kus ehitus oli juba varem alustatud, st varasema hanke käigus ehitatud.

Enamasti viitasid ametnikud siiski riigihangete seaduse keelule jagada hankeobjekt osadeks eesmärgiga vältida avaliku hanke korraldamist. Mõnel juhul aga põhjendatakse osadeks jagamist piiratud eelarvega ja selle sõltuvusega muudest asjadest: sel juhul polevat tegu korruptiivse käitumisega, vaid omavalitsus lihtsalt ei suutvat ühe aasta eelarvest objekti täies mahus rahastada.

2.2.7. Lisatööde tellimine

Intervjuudes toodi välja kuritarvitamise võimalus juhtudel, mil tellitakse lisatöid juba läbi viidud hankele. RHS § 28 lg 5 p 1 annab hankijale õiguse tellida samalt ettevõtelt lisatöid ilma avatud hankemenetlust korraldamata, kui „tellitakse samalt pakkujalt esialgses projektis või hankelepingus mittesisaldunud, kuid esialgses hankelepingus kirjeldatud ehitustöödeks või teenuste osutamiseks ettenägematute asjaolude tõttu vajalikuks osutunud täiendavaid ehitustöid või teenuseid kuni 20 protsendi ulatuses esialgse hankelepingu maksumusest, kusjuures selliseid täiendavaid ehitustöid või teenuseid ei saa tehniliselt või majanduslikult esialgse hankelepingu esemest eraldada ilma hankijale suuri kulusi põhjustamata või on täiendavad ehitustööd või teenused esialgse hankelepingu täitmiseks vältimatult vajalikud“.

Lisatöid tuleb tööpoolest tellida, kui näiteks ehituse käigus tekib vajadusi, mida projektis ette ei nähtud, kuid kahtlusi tekitab, kas selliseid juhtumeid kontrollitakse piisavalt. Mitme ettevõtja ja ametniku sõnul on tavaline, et hiljem lepitakse kokku objekti muutmise või siis tellitakse midagi juurde.

Üks ettevõtja tõi näite (palju) madala pakkumisega võidetud hankest, kus tellijal olevat madalast pakkumisest hoolimata tekkinud veendumus, et töö on kvaliteetne, ja ta otsustas madalat hinda heast tahtest n-ö kompenseerida.

Ja tellija ütles poole pealt, et „teate – ma maksan teile 20% juurde summast“. /.../ Ja ütleski, et tehke mulle see või see asi juurde näiteks ja maksan selle summa juurde. See hilisem töömaht oli väiksem kui see summa, aga kokkuvõttes see tundus tellija poolt aus ja julge otsus. (Ettevõtja)

Kuigi ettevõtja ei hinnanud seda kuritarvitamiseks, on tegu üsna reaalse võimalusega, kuidas võita hange odava hinnaga ja seejärel teha see tasa lisatöödega, mille puhul enam pakkumist ei pea esitama. Ka OECD näeb ühe korruptsiooni avaldumise kohana olukorda, mil hange planeeritakse madala hinnaga ja sellesse peidetakse võimalused hiljem mahtu suurendada.¹⁷

¹⁶ St et tellija ei saaks nii lihtsalt valida kvalifitseerumistingimusi.

¹⁷ OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures, lk 20

2.2.8. Konkurentsieelise loomine ettevõtjale läbi informatsiooni jagamise

Ohukohana toodi välja eelnev infojagamine, mis annab mõnele ettevõttele konkurentsieelise, sest ta saab hanget varem ette valmistada (nt leida tooraineid ja tutvuda piirkonnaga).¹⁸ Ohukohaks tuleb pidada ka juhtumeid, mil ettevõtte on saanud ligipääsu teise pakkuja avatud hankemenetluses tehtud dokumentidele. Ühes intervjuus räägiti, kuidas teisele kohale tulnud ettevõtte ütles hankijale, et tema hinnangul ei vasta võitnud ettevõtja dokumentatsioon selles, teises või kolmandas punktis nõutule.

2.2.9. Poliitilisel tasandil otsustatud hanketulemused

Üks ettevõtja viitas poliitilisele korrupsioonile hankemenetluses, kui hanke võitajaks osutub mõne partei helde toetaja.

Mina näen ohtu just siin politiseerunud /.../ omavalitsuses. Näiteks on Eestis üks keskne organisatsioon (täpsustamata jäetud partei – autor), mis on hästi tugev – ja siis on temal siin-seal-kolmandas kohas väikesed võimulaigukesed. Ja kui nüüd on üks ehitusettevõtte, kes ka üle Eesti tegutseb, siis tema on toetanud seda organisatsiooni korralikult. Ja siis põhimõtteliselt kuskil omavalitsuses täiesti ... nt lasteaia ehitusel võib ilmned a omanikujärelevalvel selline huvitav ... noh mis toimub üle meie pea /.../ – näed et toimub selline ka poliitilisel mängumaal, et lepita kse /.../ Võib-olla see omavalitsuse ametnik ei laseks mingit asja läbi, aga tema on ju omavalitsuse palgal /.../ ega siis ta ei saa, tema ei saa ütelda ... Lõppsõna jääb omavalitsuse juhil. /.../ Me oleme nagu tajunud jah. (Ettevõtja)

2.3. Korrupsioonist teavitamine ja riigihangete ameti roll

Uuringus püüti ka selgusele jõuda, kuidas käituvad intervjueeritavad juhul, kui kahtlustavad ebaausat konkurentsi: nt hankija ja pakkuja või ettevõtjate kokkulepet jms. Selgus, et enamasti ettevõtjad siiski politsei, kaitsepolitsei või prokuratuuriga ühendust ei võta, vaid püüavad leida lahendust vaidlustusmehhanismi abil. Peamiseks põhjuseks on see, et isegi kui kahtlustatakse väärkäitumist, siis otsesest alust seda väita ei ole. Ühe abinõuna kasutatakse riigihangete ametit.

Kõik intervjueeritavad ei olnud vaidlustamisega kokku puutunud. Vaidlustusmehhanismi olemasolu peavad ettevõtjad küll tähtsaks, kuid negatiivsena nähakse seda (ka mitme ametniku sõnul), et vaidlustuskomisjon vaatab asju läbi sisusse süvenemata üksnes riigihangete seaduse kontekstis. Korrupsiooni takistava mehhanismina peetakse vaidlustuskomisjon vajalikuks, sest see annab võimaluse hankeetappe kiiresti vaidlustada.

Kahes omavalitsuses toodi välja puudujäägid riigihangete ameti koolitustel, kus piirduvat seaduse ettelugemisega. Märksa enam oodatakse praktilisi näiteid: kuidas ühes või teises asutuses on mõni probleem lahendatud, kuidas üht või teist hanget oleks mõistlikum, lihtsam jne korraldada jne.

Ühe olulisima plussina mainiti asjaolu, et riigihangete ameti vaidlustuskomisjonis langetatakse otsused palju kiiremini kui kohtus ja hange saab edasi minna. Kui aga otsus kohtusse kaevatakse, võib riigihange jääda venima. Sellele vaatamata räägiti korduvalt olukorrast, mil hanke osa on edasi kaevatud ja kohtuotsus langetatakse siis, kui hange on juba läbi viidud (objekt valminud).

Ametnikud pidasid mitmel korral vaidlustusi ettevõtjate n-ö ärapanemiseks, mis juba eelduslikult mingi tulemuseni ei vii. Ka üks ettevõtja tunnistas, et on seesugust lähenemist kasutanud. Üldjuhul usutakse siiski, et vaidlustatakse vajadusest reageerida ebaõiglusele vms. Probleemina toodi välja ka liiga lihtne vaidlustamise võimalus.

¹⁸ Sarnasele ohule on viidanud ka OECD väljaandes Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Countermeasures (2007), lk 20.

Kasutatud allikad

Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele (2009). Poliitikauuringute Keskus Praxis, Siseministerium. Tallinn.

Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses (2009). Riigikontroll. Tallinn.

Pruks P. (koostaja), Korruptsiooni piiramisest Eestis. 2002., lk 43-76

Liiv, M-L; Aas, K. 2007. Korruptsioon Eestis. Kolme sihtrühma uuring 2006. Justiitsministerium ja Tartu Ülikool

Korruptsioonivastane strateegia 2008-2012. Kättesaadav arvutivõrgus (<http://www.korruptsioon.ee/34935>)

OECD. 2008. Recommendation of The Council on Enhancing Integrity in Public Procurement. Kättesaadav <http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>

OECD. 2005. Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement

OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

LISA 1. Intervjuu ettevõtjatega

1. Palun loetlege hanked, kus te viimase kahe aasta jooksul olete osalenud. Milliste asutuste hanked need on olnud?
2. Kas lisaks riigihangetele olete osalenud ka väiksematel pakkumistel, kus riigihanget ei ole korraldatud?
3. Kirjeldage palun, milline on olnud Teie meeldivaim riigihanke kogemus ja milline negatiivseim? Mille poolest need on peamiselt erinenud?
4. Mida peate tänase riigihangete süsteemi suuremateks miinusteks?
5. Kuidas peate vajalikuks riigihangete süsteemi muuta? Kuidas?
6. Kas ja kui palju esineb Eestis pettusi riigihangetel? Millises vormis?
7. Kas probleemsemad on pigem KOV või riigi korraldatavad hanked?
8. Kas vaidlustusmehhanism on abiks, et kontrollida korruptsiooniohtu riigihangetes?
9. Loetlen Teile nüüd mõned pettuste vormid riigihangetel. Palun valige Teie nendest kaks (või tooge muu näide) Teie arvates kõige enam levinud pettuse vormi:
 - a. riigihangete „kätte mängimine“ (nt lühike tähtaeg, rasked kvalifitseerimise tingimused)
 - b. riigihanke korraldamisest kõrvale hoidumine (hankeobjekti tükeldamise teel)
 - c. riigihanke korraldamisest kõrvale hoidumine kulude ebaõige kajastamisega asutuse poolt
 - d. Alapakkumine pakkuja poolt
 - e. ...
 - f. ...
10. Kas Teil isiklikult või Teie tuttavatel (nt partneritel) on olnud selliseid kogemusi?
11. Kas te oskate välja tuua ka sellised konkreetset juhtumid, kus on jäänud mulje ebaausast konkurentsist?
12. Kas olete osalenud hangetele väljaspool Eestit? Kuidas hindate sealset korruptsioonitaset?
13.
 - a. Millises hanke etapis on suurem risk korruptsiooniks?
 - i. Eelpäring
 - ii. Hanketeate ja hankedokumentide koostamine (nt hanketeates toodud liialt lühike tähtaeg, hankedokumentides sisalduvad piirangud hankes osalemiseks – nt käive, eelnev kogemus sarnaste hangetega jms)
 - iii. Menetlusliigi valik (sh ka tahtlikud eksimused menetlusliigi valikul):
 1. Avatud hankemenetlus
 2. Piiratud hankemenetlus
 3. Võistlev dialoog
 4. Väljakuulutamise läbirääkimistega dialoog
 5. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega dialoog
 - iv. Pakkumuste hindamine (kvalifitseerimine sh)
 - v. Lepingu sõlmimine
 - vi. Järelevalve
 - b. Kas mõni menetlusliik võimaldab Teie hinnangul enam ebaeetilist käitumist? Palun selgitage?
 - c. Kas korruptsioonioht on Teie hinnangul suurem kindlates valdkondades?
 - d. Kas probleemid ilmnevad kindlates asutustes?
14. Kas oskate tuua välja konkreetseid juhtumeid, mil teile on jäänud mulje ebaausast konkurentsist?
 - a. Mis oli Teie hinnangul konkreetseks probleemiks? Ehk milles seisnes ebaeetiline, korruptiivne vms käitumine?
 - b. Kuidas peaks konkreetsete juhtumite vältimiseks muutma seadust/praktikat jms?
15. Kus näete peamiseid ohte ja „võimalusi“ korruptiivseks käitumiseks?
16. Riik on teinud konkurentsiseadusesse muudatused – nõ kartellide programmi. Kuidas teie sellesse suhtute?

LISA 2. Intervjuu omavalitsuses

1. Kuidas toimub hangete koostamine?
2. Kui palju konsulteeritakse ettevõtjatega enne hankepakkumise tegemist?
3. Kas teenuse vajaduse ja kuluanalüüsi tehakse?
4. Kuidas arvutatakse hanke maksumust?
5. Kui tavapärane on lihtmenetlustes osalemine? Mis põhjustel? Millisel alusel valitakse pakkujad?
6. Kirjeldage palun, milline on olnud Teie meeldivaim riigihanke kogemus ja milline negatiivseim? Mille poolest need on peamiselt erinenud?
7. Mida peate tänase riigihangete süsteemi suuremateks miinusteks?
8. Kuidas peate vajalikuks riigihangete süsteemi muuta?
9. Kas ja kui palju esineb Eestis pettusi riigihangetel? Millises vormis?
10. Kas probleemsemad on pigem KOV või riigi korraldatavad hanked?
11. Kas vaidlustusmehhanism on abiks, et kontrollida korruptsiooniohtu riigihangetes?
12. Loetlen Teile nüüd mõned pettuste vormid riigihangetel. Palun valige Teie nendest kaks (või tooge muu näide) Teie arvates kõige enam levinud pettuse vormi:
 - a. riigihangete „kätte mängimine“ (nt lühike tähtaeg, rasked kvalifitseerimise tingimused, eest äralükkamine)
 - b. riigihanke korraldamisest kõrvale hoidumine (hankeobjekti tükeldamise teel)
 - c. riigihanke korraldamisest kõrvale hoidumine kulude ebaõige kajastamisega asutuse poolt
 - d. Alapakkumine pakkuja poolt
 - e. ...
 - f. ...
13. Kas Teil isiklikult või Teie tuttavatel (nt kolleegidel) on olnud selliseid kogemusi?
14. Kas te oskate välja tuua ka sellised konkreetset juhtumid, kus on jäänud mulje ebaausast konkurentsist?
15. Millises hanke etapis on suurem risk korruptsiooniks?
 - i. Eelpäring
 - ii. Hanketeate ja hankedokumentide koostamine (nt hanketeates toodud liialt lühike tähtaeg, hankedokumentides sisalduvad piirangud hankes osalemiseks – nt käive, eelnev kogemus sarnaste hangetega jms)
 - iii. Menetlusliigi valik (sh ka tahtlikud eksimused menetlusliigi valikul):
 1. Avatud hankemenetlus
 2. Piiratud hankemenetlus
 3. Võistlev dialoog
 4. Väljakuulutamise läbirääkimistega dialoog
 5. Väljakuulutamise läbirääkimistega dialoog
 - iv. Pakkumuste hindamine (kvalifitseerimine sh)
 - v. Lepingu sõlmimine
 - vi. Järelevalve
16. Kas mõni menetlusliik võimaldab Teie hinnangul enam ebaeetilist käitumist? Palun selgitage.
17. Kas korruptsioonioht on Teie hinnangul suurem kindlates valdkondades (nt ehitus, teadusuuringud, seadmete ost vms)?
18. Kas probleemid ilmnevad kindlates asutustes?
19. Kas oskate tuua välja konkreetseid juhtumeid, mil teile on jäänud mulje ebaausast konkurentsist?
20. Mis oli Teie hinnangul konkreetseks probleemiks? Ehk milles seisnes ebaeetiline, korruptiivne vms käitumine?
21. Kuidas peaks konkreetsete juhtumite vältimiseks muutma seadust/praktikat jms?
22. Kus näete peamiseid ohte ja „võimalusi“ korruptiivseks käitumiseks?
23. Riik on teinud konkurentsiseadusesse muudatused – nõ kartellide programmi. Kuidas teie sellesse suhtute?
24. Kas teile on pakutud või teate isikuid/ametnikke, kellele on pakutud pistist/alkäemaksu selleks, et hange võita või soodustus saada.