



Kontrollakt nr 12.2-4/04 21.05.2014 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Keila Linnavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 17.02.2014 kiri nr 12.2-1/2256

Kontrolliobjekti nimetus: Keila Linnavalitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75014422

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Enno Fels, linnapea

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2013 – 31.12.2013

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Avo Reiska, finantsjuht; Marju Vipper, õigusnõunik; Piret Puolokainen, pearaamatupidaja

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Keila Linnavalitsuses (edaspidi ka hankija) riigihangete teostamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2013 - 31.12.2013.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud hankemenetlus; lihthanke piirmäära ületavate tehingute puhul on korraldatud lihthanke menetlus; hankija ei ole jaotanud riigihanget osadeks, eirates riigihanke osadeks jaotamise korda; erandlike hankemenetluste liigi (väljakuulutamiset ja väljakuulutamisega läbiraakimistega hankemenetlused) valik on olnud õiguspärane; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu korraldanud 4 riigihanget:
 - 1) kaks avatud hankemenetlusega riigihanget (viitenumbrid nr 148584, 147788);
 - 2) kaks lihthanget (viitenumbrid 144996, 144044).
- 1.4. Riigihangete korraldamist Keila Linnavalitsuses reguleerib Keila Linnavalitsuse 12.12.2008 määrusega nr 14 vastu võetud „Riigihangete läbiviimise kord“.
- 1.5. Majandustehingute teostamisel, sh maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hangete teostamisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist hankija 2013.a. tarnijate kassakulude väljavõtte, eRHR-is avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja hankija selgituste alusel.
- 1.6. Kontrollakt edastati hankijale tutvumiseks 12.05.2014. Tähtajaks (15.05.2014) hankija kontrollakti kohta märkusi ega vastuväiteid ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Maksuvõlgade puudumise kontroll

RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt kõrvaldab hankija hankemenetlusest pakkujat, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete

võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvestatud intress (edaspidi *maksuvõlg*) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.

Lisaks hankemenetluse algamise päeva seisule kontrollib hankija RHS § 38 lg 1¹ alusel enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta RHS § 38 lg 1 p 4 osas andmekogus olevate avalike andmete põhjal või nõuab Maksu- ja Tolliameti ning pakkuja või taotleja elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri või pakkuja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi esitamist maksuvõla puudumise kohta hankija poolt määratud päeva seisuga, pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist. Kui ilmneb, et pakkujal on nimetatud päeval maksuvõlg, ei sõlmi hankija selle isikuga hankelepingut ja kõrvaldab ta hankemenetlusest.

Alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist kontrollida eRHR-i vahendusel. eRHR-ist nähtub, et pakkujad ei ole riigihankes „Elektrienergia ostmise 2014. aastaks“ (viitenumber 147788) esitanud riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist tõendavaid dokumente ja hankija ei ole teostanud eRHR-i vahendusel nimetatud asjaolude puudumise kontrollimiseks päringuid.

Hankija on viidatud küsimuses selgitanud järgmist:

„Kontrollisime maksuvõlgade puudumist Maksu- ja Tolliameti lehelt <https://apps.emta.ee/e-service/doc/i0301.xsql>, Tallinna linnavalitsuse tõendit Elektrimüügi AS ei esitanud (asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri tõendit maksuvõlgade puudumise kohta), teda ei kvalifitseeritud. Enne Eesti Energiaga lepingu sõlmimist Tallinna Linnavalitsusest me uut tõendit ei nõudnud, aga MTA andmebaasist kontrollisime ka siis.“

Rahandusministeerium on seisukohal, et Maksu- ja Tolliameti veebilehel teostatava päringu alusel saadav info ei tõenda isiku vastavust RHS § 38 lg 1 p-le 4, kuna päringust saadav info kajastab võlgnevusi Maksu- ja Tolliametile maksukorralduse seaduse § 32 mõistes. Samuti märgime, et kuna hankija ei ole Maksu- ja Tolliameti veebilehe kaudu tehtud päringute tulemusi dokumentaalselt säilitanud, ei ole tõendatud, et hankija oleks sisuliselt maksuvõlgade puudumise kontrolli teostanud. Lisaks ei ole hankija enne lepingu sõlmimist kontrollinud pakkuja elu- või asukoha kohalike maksude nõuetekohast tasumist. Seega on hankija rikkunud RHS § 38 lg 1 p 4 ja § 38 lg 1¹ tulenevat kohustust kontrollida pakkujatel maksuvõlgade puudumist.

2.2. Selgituste andmisel hankedokumentide muutmine

RHS § 56 lg 1 kohaselt on igal hankemenetluses osaleval isikul ja huvitatud isikul, kellel on vastaval hetkel võimalus selles hankemenetluses osaleda, õigus saada selgitusi või täiendavat teavet hanketeate ja hankedokumentide kohta ning pakkumuse esitamise ettepaneku kohta.

RHS § 56 lg 1 sätestatud selgituste andmise eesmärk on tagada, et hankija ja pakkujad saaksid hanke alusdokumentides sätestatust ühtemoodi aru. Oluline on silmas pidada, et selgituste andmisega ei saa hankija muuta hanketeates või hankedokumentides esitatud tingimusi. Hankija poolt hankemenetluse kestel antud selgitused, mis muudavad hanketeates või hankedokumentides sätestatud tingimusi, tuleb pakkumuse esitamisel jätta tähelepanuta, kui hankija on jätnud hanketeate või hankedokumentid RHS § 36 kohaselt muutmata.

Riigihankes viitenumbritega „Keila linna parkide ja haljasalade aastaringne hooldamine aastatel 2014-2017“ (viitenumber 148584) on hankija selgituse andmisel täpsustanud tellitavale teenusele seatud nõudeid, täpsustades sellega oluliselt hankedokumentides sätestatud nõudeid. Täpsustades selgituste andmise teel hankedokumentides esitatud tingimusi on hankija rikkunud RHS § 36 sätestatud korda.

2.3. Riigihanke aruande lisa tähtaegne esitamine

RHS § 37 lg 4 kohaselt esitab hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa.

Riigihanke viitenumbri 144044 aruande lisa osa E kohaselt oli hankelepingu lõppkuupäev 30.10.2013. eRHR-ist nähtub, et riigihanke aruande lisa on esitatud 03.12.2013, so 34 päeva peale hankelepingu täitmist. Hankija on selgitanud, et aruande lisa esitamine viibis, kuna tulenevalt kooskõlastuste saamise venimisest viibis Keskkonnainvesteeringute Keskuse poolt makstava lõppmakse tegemine. Samas ei nähtu aruande lisast, et lepingu täitmine (lõppmakse tegemine) oleks viibinud. Seega on hankija rikkunud RHS § 37 lg 4 kohast aruande lisa esitamise korda.

3. Järeldused

- 3.1. Hankija poolt on kontrollitaval ajavahemikul riigihangete korraldamine toimunud valdavas osas kooskõlas RHS-is sätestatuga. Kontrollimise käigus tuvastati üksikuid kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast seoses pakkujate maksuvõlgade puudumise kontrolli teostamisega, hankemenetluse käigus huvitatud isikute küsimustele selgituste andmisega ja riigihangete registrile riigihanke aruande lisa esitamisega. Tuvastatud kõrvalekalded on käsitletavad üksikjuhtude, mitte süstemaatiliste rikkumistena.

4. Tähelepanekud ja soovitused

4.1. Hankekord

RHS § 13¹ sätestab hankija kohustuse kehtestada asutusesisene hankekord, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis 2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi, mis on elektrooniliselt kättesaadav aadressil: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihangete-korraldamine>. Viidatud analüüsi käigus on Rahandusministeerium teiste hulgas ka Keila Linnavalitsusele oma 06.03.2014 kirjas nr 12.2-1/569 esitanud tähelepanekud ja ettepanekud hankekorra täpsustamiseks.

Soovitame hankijal viidatud analüüsis ja Rahandusministeeriumi 06.03.2014 kirjas nr 12.2-1/569 esitatud tähelepanekuid arvesse võttes kaaluda enda asutusesisese hankekorra täpsustamise vajadust. Ühtlasi tunnustame hankijat hankekorra ja hankeplaani avalikustamise eest linna koduleheküljel.

4.2. Kütuse ostmine

Hankija on sõlminud erinevate tanklatega kütuse ostmisel soodustuste saamiseks kliendikaardilepingud. Selleks, et tagada hankija vajaduste rahuldamine rahalisi vahendeid võimalikult säästlikult ja otstarbekalt kasutades, soovitame hankijal olenevalt aastast kütuse ostmise eeldatavast kogumaksumusest kaaluda järgnevateks perioodideks kütuse ostmiseks hankemenetluse läbiviimise ja kirjaliku hankelepingu (sh raamlepingu) sõlmimise vajadust. Samuti soovitame sätestada pakkumuste vastavustingimused võimalikult täpselt vastavalt hankija vajadustele või lähtuda pakkumuste hindamisel madalaima hinna kriteeriumi asemel majandusliku soodsuse kriteeriumitest selleks, et välistada majanduslikult ebaotstarbekate pakkumuste alusel lepingu sõlmimine.

4.3. Lepingute muutmine vs lepingute mittenõuetekohane täitmine

RHS § 69 lg 3 ja 4 lähtuvalt tuleb iga konkreetse hankelepingu muudatuse lubatavuse küsimuse lahendamisel selgitada: kas muudatus on tingitud objektiivsetest asjaoludest; kas hankija oleks selliseid objektiivseid asjaolusid saanud/pidanud hankelepingu sõlmimisel ette nägema; kas lepingu muutmata jätmisel satuks täielikult või olulisel määral ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamise ning kas konkreetse muudatuse näol on tegemist muudatusega, mis tingiks uue riigihanke korraldamise. Hankelepingu muutmise lubatavuse

hindamisel peab hankija igal üksikul juhul kaaluma, kas eelpool viidatud nõuded on täidetud. Juhul, kui on täidetud kõik RHS § 69 lg 3 ja lg 4 tulenevad eeldused, on hankelepingu muutmine lubatud.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et hankelepingu täitmisel lähtuvad pooled lepingutingimustest ning võlaõigusseadusest. Erandlikult sekkub RHS vaid hankelepingu muutmisse, eesmärgiga tagada riigihangete korraldamise üldpõhimõtete sekundaarne kaitse. Juhul, kui töövõtja ei täida lepingut nõuetekohaselt (nt tähtaegselt), siis soovitame kaaluda ka seda, kas tegemist võib olla töövõtjapoolse lepingu rikkumisega. Lepingu rikkumise järgselt tuleb langetada otsus võlasuhte jätkamise küsimuses ning reeglina on esmaseks õiguskaitsevahendiks täitmise nõue, millega antakse lepingut rikkunud poolele võimalus oma rikkumine heastada. Selleks määratakse võlausaldaja poolt täiendav tähtaeg lepingu täitmiseks.

Juhul, kui lepingupartner teatab, et ta ei ole suuteline lepingut tähtaegselt (st nõuetekohaselt) täitma, soovitame hankijal mitte sõlmida kokkuleppel teise poolega tähtaja pikendamise osas lepingu muudatust, vaid kaaluda teisele lepingu poolele kohustuste täitmiseks täiendava tähtaja andmist, et välistada seeläbi võimaliku lepingu muudatuse sõlmimist.

Kontrollija:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets

Riigihangete ja riigiabi osakonna jurist