



## **17.07.2015 kontrollakt nr 12.2-4/9 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Järvamaa Kutsehariduskeskuses**

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 13.04.2015 kiri nr 12.2-4/05056

Kontrolliobjekti nimetus: Järvamaa Kutsehariduskeskus

Kontrolliobjekti registrikood: 70008546

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Rein Oselin, direktor

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2014 – 31.12.2014

Kontrolli käigus andsid selgitus: Viive Kuresoo, Urve Vene

### **1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus**

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Järvamaa Kutsehariduskeskuse (edaspidi ka Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2014 – 31.12.2014.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud hankemenetlus; lihthanke piirmäära ületavate tehingute puhul on korraldatud lihthange; Hankija on järginud riigihanke osadeks jaotamise keeldu; erandlike hankemenetluste liigi (väljakuulutamiset ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlused) valik on olnud õiguspärane; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 28 riigihanget:
  - 1) 8 avatud hankemenetlusega riigihanget;
  - 2) 8 väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetlust;
  - 3) 11 lihthanget;
  - 4) 1 ideekonkurssi.
- 1.4. Riigihangete korraldamist Järvamaa Kutsehariduskeskuses reguleerib RHS § 13<sup>1</sup> alusel Järvamaa Kutsehariduskeskuse direktori 25.09.2012 käskkirjaga nr 1-2/53 kinnitatud hankekord.
- 1.5. Majandustehingute tegemisel, sh maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hangete korraldamisel on kontrollitud RHSis sätestatud korrast kinnipidamist Hankija 2014. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.

- 1.6. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 08.07.2015 kirjaga nr 12.2-4/05056-1. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

## **2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine**

### **2.1. Vale hankemenetluse liigi valik**

Hankija on riigihanked viitenumbritega 150285, 152686, 153825 ja 155410 viinud läbi väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetlustena. Menetlusliigi valiku alusena on Hankija märkinud RHS § 28 lg 2 p 2, mille kohaselt on hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetlustena, kui avatud hankemenetluse või piiratud hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega hankemenetluses osalemise taotlust või kõik esitatud pakkumused olid olemuselt erinevad hankedokumentides sätestatud hankelepingu eseme tehnilisest kirjeldusest ja riigihanke esialgseid tingimusi olemuslikult ei muudeta.

Tegelikult eelnes viidatud riigihangete läbiviimisel lihtsate korraldamine, mitte avatud ega piiratud hankemenetluste läbiviimine – viitenumbrid vastavalt 149343, 151021, 153210 ja 153669.

Hankija põhjendas väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetluse liigi valikut kontrollvisiidil sellega, et lihtsates ei esitatud ühtegi pakkumust ning ainus võimalus pakkujatega pakkumuse esitamises kokkuleppele jõuda, oli väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetluse läbiviimine.

Rahandusministeerium leiab, et Hankija selgitus ei ole piisav ning tulenevalt eelpool kirjeldatud asjaoludest on Hankija väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetluse liigi valikul rikkunud RHS § 28 lg 2 p 2.

RHS § 104 lg 1 p 1 kohaselt teostab Rahandusministeerium riiklikku ja haldusjärelevalvet riigihangete korraldamise üle ning väärtegade kohtuvälist menetlust seaduses sätestatud korrast ja ulatuses. RHS § 111<sup>2</sup> kohaselt karistatakse RHSis sätestatud nõudeid rikkudes hankemenetluse liigi valimise eest, kui selle tulemusena sõlmiti hankeleping, rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 3<sup>1</sup> lg 2 kohaselt ei pea vähetähtsa väärteo korral väärteomenetlust alustama ja võib piirduda väärteotunnustega teo toimepannud isiku suulise hoiatamisega. VTMS § 3<sup>1</sup> lg 4 kohaselt ei ole väärtegu vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule.

Kuivõrd tuvastatud asjaoludest ei nähtu, et riigihanke nr 150285, 152686, 153825 ja 155410 läbiviimisel väljakuulutamisetähtaegadega hankemenetlustena oleks tekitatud kahju (konkurentsi kahjustamine ja rahaliste vahendite ebaotstarbekas kasutamist vms), ei alusta Rahandusministeerium võimaliku väärteo tunnuste olemasolu tõendamiseks väärteomenetlust ning piirdub üksnes Hankija hoiatamisega. Soovitame edaspidi hankemenetluse liigi valikut hoolega jälgida, kas vastava hankemenetluse liigi valikuks on asjaolusid arvestades õiguslik alus olemas või mitte.

### **2.2. Maksuvõlgade puudumise kontroll**

RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt kõrvaldab hankija hankemenetlusest pakkuja, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusumma arvutatud 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 1<sup>1</sup> 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 eRHRi vahendusel. eRHRist ei nähtu, et Hankija oleks teinud riigihangete nr 152686, 153825 ja 155410 osas riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohase täitmise kontrollimiseks päringuid hankemenetluse algamise päeva seisuga ja teistkordselt enne hankelepingu sõlmimist.

Hankija on selgitanud, et viidatud riigihangete puhul esitasid pakkujad kinnituse hankemenetlusest kõrvaldamise aluste (sh maksuvõlg) puudumise kohta ning Hankija lähtus esitatud kinnitustest ilma täiendavat kontrolli teostamata.

RHS § 38 lg 1<sup>1</sup> ja lg 3 kohaselt kontrollib hankija pakkuja maksuvõlgade puudumist Maksu- ja Tolliameti või pakkuja või taotleja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi alusel, kui neid andmeid ei ole hankijal võimalik kontrollida andmekogus olevate avalike andmete põhjal.

Eeltoodut arvesse võttes on Hankija maksuvõlgade puudumise kontrolli teostamisel rikkunud RHS § 38 lg 1 p 4 ja § 38 lg 1<sup>1</sup> tulenevat kohustust.

### 2.3. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtted

- 1) RHS § 39 lg 1 sätestab, et hankija peab kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad pakkuja või taotleja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega.

Riigihangete nr 150930, 152567, 152872, 154883, 155656 ja 157571 puhul oli Hankija HTs sätestanud pakkuja majandusliku- ja finantsseisundi ning tehnilise- ja kutsealase pädevuse nõuetele vastavuse kontrollimiseks tingimused, mille kohaselt sõltusid esitatud nõuded pakkuja poolt esitatud pakkumuse maksumusest.

Näiteks riigihanke nr 152567 HT osa III alapunkt 2.2 oli sätestatu järgmine tingimus:

*Pakkuja või Ühispakkuja 2011, 2012 ja 2013 majandusaastate kogu majandustegevuse netokäive (müügitulu) peab olema kõigi Pakkuja või Ühispakkuja poolt pakutavate hanke osade pakkumuste maksumusest suurem 9 (üheksa) korda.*

Eeltoodust nähtub, et pakkuja majandusliku- ja finantsseisundi kohta sätestatud tingimus sõltub otseselt tema pakkumus maksumusest. Kuna pakkujad esitavad üldjuhul erinevate maksumustega pakkumusi, on erinevatele pakkujatele kohaldatavad erinevad kvalifitseerimise tingimused. Eeltoodu ei ole aga kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, eelkõige RHS § 3 p 3 kohase pakkujate võrdse kohtlemise nõudega.

- 2) Hankija on tellinud Grifs OÜ-lt turvateenust summas 19793,34 eurot. Turvateenus on CPV määruse VII lisas nimetatud teenus ning vastavalt RHS § 19 lg 1 ei ole hankija sellise teenuse ostmiseks kohustatud hankemenetlust korraldama. RHS § 19 lg 3 kohaselt järgib hankija lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel RHS §-s 3

sätetatud riigihanke korraldamise põhimõtteid ning sõlmib hankelepingu §-s 5 sätestatud juhtudel kirjalikus vormis.

Hankija poolt järelevamenduse käigus antud selgituste kohaselt ei küsinud hankija turvateenuselepingu sõlmimiseks võrreldavaid pakkumusi, vaid sõlmis Grifs OÜ-ga nõ otselepingu.

Otselepingu sõlmimisega ilma võrreldavaid pakkumusi küsimata on hankija rikkunud RHS § 3 kohaseid riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, eriti RHS § 3 p 1 ja 4.

#### 2.4. Hankedokumentide koostamine

Riigihanke nr 150930 tehnilise kirjelduse punkti 1 kohaselt soovis hankija osta 6 iMac arvutit.

RHS § 18<sup>2</sup> lg 4 sätestab, et lihthanke dokumendi koostamisel lähtub hankija muuhulgas RHS §-st 33. RHS § 33 lg 7 kohaselt ei nimetata tehnilises kirjelduses kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnedele pakkujatele või toodetele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. See keeld ei kehti juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine § 33 lg 1 ja 3 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada. Sellisele viitele lisatakse märge „või sellega samaväärne“.

Järelevamenduse käigus selgitas hankija, et unustas tehnilisse kirjelduse lisada samaväärsuse nõude.

Eeltoodust tulenevalt on hankija konkreetse kaubamärgiga toote eelistamisel rikkunud RHS § 33 lg 7 ning ka riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

#### 2.5. 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 sätestatud 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 152567 on hankija selgituse andmisel (nt küsimus-vastus nr 6, 10, 15, 16, 17, 18) täpsustanud ostetavatele asjadele seatud nõudeid, täpsustades sellega oluliselt hankedokumentides sätestatud tingimusi.

Täpsustades selgituste andmise teel hankedokumentides esitatud tingimusi on hankija rikkunud RHS § 36 sätestatud korda.

#### 2.6. Hankekord

RHS § 13<sup>1</sup> 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.

Hankija riigihangete korraldamist reguleerib Järvamaa Kutsehariduskeskuse direktori 25.09.2012 käskkirjaga nr 1-2/53 kinnitatud hankekord.

RHS § 13<sup>1</sup> p 2 kohaselt peab hankekord muuhulgas reguleerima riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise korra. Hankekorras on reguleeritud küll riigihanke eest vastutava isiku määramine ja ülesanded, kuid hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine hankekorras ei kajastu.

RHS § 13<sup>1</sup> p 3 kohaselt peab hankekord muuhulgas reguleerima allapoole RHS § 15 lg 3 kohast lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise. Hankekorra punktis 4 on reguleeritud küll lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimine, kuid alla lihthanke piirmäära jäävate nõ tavakorras ostetavate asjade, teenuste ja ehitustööde hankimise korda hankekord ei reguleeri.

Lisaks märgime, et hankekorra punktis 5 ja 6 reguleerivad pealkirja järgi mõlemad üle lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamist. Sisuliselt käsitleb punkt 6 aga riigihankepiirmäära ületavate riigihangete korraldamist.

Kohustame Hankijat viima hankekord kooskõlla RHS §-ga 13<sup>1</sup>. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et 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>.

Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale lihtsustatud korras tellitavate teenuste korra täpsustamist.

### **3. Järeldused**

Hankija on kontrollitaval ajavahemikul korraldanud riigihankeid valdavas osas kooskõlas RHSis sätestatuga. Kontrollimise käigus tuvastati kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korras, mis on seotud hankemenetluse liigi valikuga, riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimisega, maksuvõlgade kontrollimisega, hankedokumentide koostamisega ja nende kohta selgituste andmisega ning hankekorraga. Tuvastatud kõrvalekalded on käsitletavad enamasti pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena.

### **4. Tähelepanekud ja soovitused**

- 4.1. Nii hankekord kui ka hankeplaan on riigihangete üldpõhimõtetest kantuna avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel. Eeltoodust tulenevalt soovitame Hankijal lisaks hankekorrale oma veebilehel avalikult kättesaadavalt teha iga-aastane hankeplaan.
- 4.2. Hankija poolt e-menetluste tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumus moodustas kõikide 2014 riigihangete registris alustatud riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute maksumusest ca 88,4 %. Eeltoodust tulenevalt tunnustame Hankijat pakkumuste elektroonilise esitamise ja menetlemise juurutamise eest ning RHS § 55 lg 7 sätestatud e-menetluste miinimummäära oluliselt tulemuslikuma täitmise eest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane  
osakonnajuhataja asetäitja  
riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Kati Orgmets

jurist riigihangete järelevalve alal

611 3269; [kati.orgmets@fin.ee](mailto:kati.orgmets@fin.ee)