



02.08.2018 kontrollakt nr 12.2-4/2
riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Kadrina
Vallavalitsuses

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 20.03.2018 kiri nr 12.2-4/26-1
Kontrolliobjekti nimetus:	Kadrina Vallavalitsus
Kontrolliobjekti registrikood:	75007824
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	vallavanem Kairit Pihlak
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2017 – 31.12.2017
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	vallavanem Kairit Pihlak, rahandusnõunik Aili Purk, pearaamatupidaja Mare Kukk ja vallasekretär Marika Mardõkainen

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Kadrina Vallavalitsuses (edaspidi ka Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2017 - 31.12.2017.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas Hankija on korraldanud nõutavad riigihanke menetlused; järginud riigihanke menetluste läbiviimisel RHS-i nõudeid; järginud riigihanke osadeks jaotamise korral riigihanke osadeks jaotamise korda; sõlminud ja muutnud hankelepinguid nõuetekohaselt; järginud RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on Kadrina Vallavalitsus elektroonilise riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu korraldanud 15 riigihanget, millest ühe avatud hankemenetlusega riigihanke, ühe lihtsustatud korras teenuste tellimise riigihanke ning 13 lihthanget. Tunnustame Hankijat, et kõik eelnimetatud riigihanked on läbi viidud e-menetlusena.
- 1.4. Riigihangete korraldamist Kadrina Vallavalitsuses reguleeris ajaperioodil 01.01.2017 – 31.08.2017 Kadrina Vallavolikogu 25.03.2015 määrusega nr 32 vastu võetud „Kadrina valla hankekord“ ning reguleerib alates 01.09.2017 Kadrina Vallavolikogu 16.08.2017 määrusega nr 90 vastu võetud „Kadrina valla hankekord“.
- 1.5. Majandustehingute tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist Kadrina Vallavalitsuse 2017. aasta raamatupidamise andmete, eRHR-is avaldatud ja Kadrina Vallavalitsuse poolt edastatud dokumentide ning selgituste alusel.
- 1.6. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.

- 1.7. Käesolevas dokumendis on viidatud kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ile, kui ei ole märgitud, et viidatud on kehtivale RHS-ile.
- 1.8. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 24.07.2018. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Lihthangete korraldamata jätmine

2.1.1. Kadrina Lasteaed Sipsik õueala ehitustööde tellimine

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Kadrina Vallavalitsus Profloors OÜ-le 2017. a 27 948 € (arve kp 01.09.2017 alusel) Kadrina Lasteaed Sipsik õueala ehitustööde teostamise eest. Profloors OÜ-ga kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Hankija selgitas, et tegemist oli sisuliselt riigihanke nr 174741 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rajamine“ vaegtöödega, mis jäid endise töövõtja poolt teostamata. 2016. a korraldas Hankija lihthanke nr 174741 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rajamine“, mille tulemusena sõlmis 16.06.2016 hankelepingu OÜ-ga Best Building maksumusega 55 786,00 € kehtivusega 31.08.2016¹. Hankelepingu tegelikuks maksumuseks on eRHR-is märgitud 55 446 € ja hankelepingu lõppemise ajaks on märgitud 03.11.2016.

RHS § 22 lg 1 kohaselt on ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel aluseks ühel ehitisel või erinevatel omavahel funktsionaalselt seotud ehitistel tehtavate ehitustööde eeldatav kogumaksumus. RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda (RHS § 23 lg 2).

Hankija pidanuks valima riigihanke menetluskorra 2017. a lasteaiale Sipsik õueala täiendavate ehitustööde tellimiseks lähtudes lasteaia Sipsik kõikide ehitustööde summeeritud kogumaksumusest.

eRHR-ist nähtuvalt korraldas Hankija esmalt I etapi ehitustööde tellimiseks lihthanke nr 163999 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rekonstrueerimine“ 2015. aastal hankelepingu maksumusega 42 805,80 €. Seejärel II etapi ehitustööde tellimiseks lihthanke nr 174741 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rajamine“ 2016. a hankelepingu maksumusega 55 446 €. Eelnimetatud hangete ja 2017. a OÜ-lt Proofloors tellitud täiendavate ehitustööde summaarne maksumus ei ületanud RHS § 15 lg 1 p 2 sätestatud ehitustööde riigihanke piirmäära (250 000 €), kuid ületas RHS § 15 lg 3 sätestatud ehitustööde lihthanke piirmäära (30 000 €).

¹ Lihthanke nr 174741 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rajamine“ ehitustööde 27.10.2016 koosoleku protokollist nähtuvalt leppisid koosolekul osalejad (sh Kadrina Vallavalitsuse ja töövõtja Best Building OÜ esindajad) kokku hankelepingu tähtaja muutmises („Seoses madalate temperatuuridega ja suure õhuniiskusega ei ole võimalik käesoleval aastal paigaldada katendit spordiväljakul tagades nõutud tööde kvaliteedi. Lepiti kokku, et katendid paigaldatakse hiljemalt 09.05.2017.a. (koosoleku p 1.1) Töövõtja viib kõik materjalid oma lattu. Kõik ülejäänud tööd lõpetatakse hiljemalt 01.11.2016.a (koosoleku p 1.2)“). Hankedokumendi p 4.2 kohaselt oli hankelepingu tähtaeg 31.08.2016 ning alusdokumentides ei olnud ette nähtud regulatsiooni tähtaja pikendamiseks. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kohaselt oli hankelepingu muutmise regulatsioon äärmiselt range ja hankelepingu muutmine ei olnud reeglina lubatud, mistõttu võis Hankija eirata RHS § 18² lg 8 ja § 69 lg 3 ja 4 nõudeid. eRHR-is nähtuvalt on lihthanke nr 174741 alusdokumentides sätestatud vastuoluline ja eksitav teave hankeobjekti kohta (hankedokumendi p 4.1 kohaselt on hankeobjektiks Kadrina Keskkooli õueala I etapi ehitustööde peatöövõtt, kuid tehnilise kirjelduse p 1 kohaselt on hankeobjektiks Kadrina Lasteaed Sipsik õueala II etapi ehitustööde peatöövõtt). Lihthanke nr 174741 eest vastutav isik on Meelis Suvi.

Arvestades, et lasteaia Sipsik õueala kõikide ehitustööde kogumaksumus ületas ehitustööde lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama ka 2017. a täiendavate lasteaia Sipsik õueala ehitustööde tellimiseks lihthanke lähtudes RHS § 15 lg 3, § 18² ja § 22 lg 1.

Lihthanget korraldamata täiendavate ehitustööde tellimisega Profloors OÜ-lt summas 27 948 € rikkus Hankija RHS § 15 lg 3, § 18² ja § 22 lg 1 nõudeid. Kirjaliku hankelepingu sõlmimata jätmisega eiras Hankija RHS § 5 p 1.

2.1.2. Sõiduki ostmise Kadrina Päästeametile

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Hankija 2017. a Suomen Uusiokone OY-le arve kp 5.05.2017 alusel 12 000 € sõiduki soetamise eest. Kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Hankija selgitas, et sõprusvalla soovitusel osteti Kadrina Päästeametile auto, kuna vana auto remont oleks läinud uue sõiduki ostmisest kallimaks.

Arvestades, et sõiduki maksumus ületas 10 000 €, pidanuks Hankija korraldama sõiduki ostmiseks lihthanke.

Sõiduki ostmiseks lihthanke korraldamata jätmisega eiras Hankija RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid. Kirjaliku hankelepingu sõlmimata jätmisega eiras Hankija RHS § 5 p 1.

2.1.3. Kütuse ostmise

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt ostis Hankija 2017. a Sevenoil Est OÜ-lt kütust maksumusega 6078,54 € ja Alexela Oil AS-ilt kütust maksumusega 7738,49 €. Kütuse kogukulu oli seega 13 817,03 €.

Hankija selgitas, et kütuse ostmiseks ei ole riigihankeid korraldatud.

07.12.2016. a sõlmis Hankija Sevenoil Est OÜ-ga tähtajatu kliendilepingu kütuse ostmiseks. Kliendilepingus lepiti kokku kütuse ostu hinnasoodustustes. Seoses kütuse ostmisega Alexela Oil AS-ilt esitas Hankija Rahandusministeeriumile Hydro Texaco Eesti AS-ile (nüüd Alexela Oil AS) Hankija poolt 2001. a esitatud ja Hydro Texaco Eesti AS-i poolt rahuldatud krediitkaarditaotluse, mis on käsitletav tähtajatu kütuse ostmise hankelepingu sõlmimisena.

Lähtudes analoogia korras RHS § 21 lg 1 p 3 ja lg 6 p 2 sätestatust, tuli tähtajatu asjade ostmise lepingu sõlmimisel hankelepingu eeldatavaks maksumuseks arvestada 48 kuu hankelepingu eeldatav kogumaksumus. Hankija ostis 2017. a Sevenoil Est OÜ-lt kütust kogumaksumusega 6078,54 €, mistõttu ületas Sevenoil Est OÜ-ga sõlmitud tähtajatu hankelepingu eeldatav (st 48 kuu) maksumus RHS § 15 lg 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 €) ning Hankija oleks pidanud korraldama lepingu sõlmimiseks lihthanke.

Kütuse ostmiseks 2016. a lihthanke korraldamata jätmisega eiras Hankija RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid. Hankijal tuleb esimesel võimalusel korraldada riigihange kütuse ostmiseks RHS-is sätestatud korras.

2.1.4. Toiduainete ostmise

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt ostis Hankija 2017. a toiduaineid OG Elektra AS-ilt maksumusega 4840,61 € ja VMV Hulgi AS-ilt maksumusega 9098,04 €. Ajaperioodil 01.01.2017 – 31.08.2017 ostis Hankija eelnimetatud ettevõtelt toiduaineid kogumaksumusega 10 502,21 €, s.o. lihthanke piirmäära (10 000 €) ületavas summas. Väiksemas mahus ostis Hankija 2017. a toiduaineid (sh koristusvahendeid) RR Lektus AS-ilt maksumusega 3067,78 €.

Toiduainete ostmiseks eelnimetatud ettevõtetele riigihanget ei korraldatud ja kirjalikke hankelepinguid ei sõlmitud.

Hankija selgitas järelevalvemenetluses, et toiduaineid on ostetud arvete alusel põhiliselt lasteaed-alkooli õpilaste toitlustamiseks.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kohaselt tuli toidukaupu osta üldises korras. Kehtiva RHS § 50 p 9 kohaselt on hankijal õigus korraldada toidukaupade ostmiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus kui riigihanke eeldatav maksumus on väiksem rahvusvahelisest piirmäärast. Juhul kui hankija toidukaupade ostmiseks kehtiva RHS § 50 p 9 sätestatud võimalust ei kasuta, tuleb toidukaupade ostmiseks korraldada tavapärane riigihankemenetlus.

Arvestades, et toiduainete maksumus ajaperioodil 01.01.2017 – 31.08.2017 ületas lihthanke piirmäära (10 000 €), pidanuks Hankija korraldama toiduainete ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega eiras Hankija RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid. Kirjaliku hankelepingu sõlmimata jätmisega eiras Hankija RHS § 5 p 1.

2.1.5 Ekslike andmete avaldamine eRHR-is ja läbirääkimiste pidamise võimaluse sätestamine avatud hankemenetlusega riigihankes

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Hankija 2017. a Koduhooldus OÜ-le 37 035,22 € koristusteenuse osutamise eest Kadrina Keskkoollis. Hankija sõlmis Koduhooldus OÜ-ga hankelepingu avatud hankemenetlusega riigihanke nr 164953 „Kadrina Keskkoollis koristusteenuse osutamine“ tulemusena 01.09.2015. Hankeleping sõlmiti kehtivusega kuni 12.07.2019 ja maksumusega 2800,50 € kuus (eRHR-ist nähtuvalt selgitas Hankija huvitatud isikutele 21.07.2015, et juuni keskpaigast kuni augusti keskpaigani teenust ei osutata). Hankelepingu kohaselt lisandub koristusteenuse maksumusele korrashoiuvahendite maksumus.

eRHR-is on hankelepingu maksumuseks märgitud 65 100 €. Arvestades hankelepingu maksumust ja kehtivuse aega peaks üksnes koristusteenuse maksumus olema vähemalt 100 000 €. Hankija selgitas, et hankespetsialist eksis eeldatava maksumuse määramisel. Märgime, et riigihanke nr 164953 eeldatavat maksumust ei olnud eRHR-is märgitud ja küsimuseks ei ole antud juhul riigihanke eeldatav maksumus (millest lähtudes valib hankija riigihanke menetlusreeglid), vaid eRHR-is märgitud hankelepingu maksumus, mis ei vasta järelevalveametniku arvutuste kohaselt tegelikkusele. Hankijal tuleb eRHR-is kajastada tegelikkusele vastavaid andmeid, mistõttu tuleb Hankijal arvutada uuesti 01.09.2015 sõlmitud hankelepingu maksumus (arvestamata hankelepingu muudatuste maksumust) ning teha sellekohane hankelepingu maksumuse parandus eRHR-is.

Eksliku teabe avaldamisega eRHR-is on Hankija eiranud RHS § 3 p 2 sätestatud riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtet.

Ka nähtub riigihanke nr 164953 hankedokumentide (HD) p 9, et Hankija sätestas lubamatult avatud hankemenetlusega riigihankes läbirääkimiste pidamise võimaluse. eRHR-ist siiski ei nähtu, et Hankija oleks läbirääkimisi pidanud. Hankija sätestas HD p 9, *et vajaduse korral alustab Hankija kõikide pakkujatega läbirääkimisi, teatades eRHRi teabevahetuse lehe kaudu läbirääkimiste läbiviimise korra. Läbirääkimisi võib pidada pärast pakkumuste esitamist ja see toimub elektrooniliselt teabevahetuse lehe kaudu küsimuste-vastuste vormis. Kõik pakkujad on kohustatud nõutava teabe hankijale esitama 3 tööpäeva jooksul vastava nõude saamisest arvates (RHS § 56 lg 3). Hankija jätab endale õiguse läbi rääkida pakkumuses esitatud maksumuse, riigihanke tähtaegade ja mahu osas. Juhime tähelepanu, et läbirääkimiste pidamine avatud hankemenetluses oli väärtekorras karistatav tegu RHS § 111³ alusel. Ka kehtiva RHS-i kohaselt on avatud hankemenetluses läbirääkimiste pidamine keelatud (kehtiv RHS § 52 lg 4).*

3. Tähelepanekud ja soovitused

3.1. Lihthanke alusdokumentide muutmine selgituste teel

Lihthanke nr 185456 „Kadrina Keskkooli väikebussi kasutusrent“ hankedokumendi (HD) lisas 1 „Spetsifikatsioon“ on sätestatud nõue, et [väikebussi] pakiruumi laadimispikkus 3 istmerea taga on min 1100 mm.

eRHR-ist nähtuvalt esitas huvitatud isik Hankijale 13.04.2017 küsimuse: „*HD-s on nõutud pakiruumi laadimispikkus 3 istmerea taga min 1100 mm. Kas võib pakkuda 958 mm?*“ Hankija vastas, et *ei aktsepteeri väiksema laadimispikkusega pakkumust kui 1000 mm, kuna koolile on väga oluline pagasi mahutavus /.../.*

Lihthanke nr 185456 HD p 8.2 kohaselt peab pakkumus vastama hankedokumendis esitatud kirjeldusele. HD p 9.1 kohaselt hindab ja võrdleb Hankija ainult neid pakkumusi, mis on tunnistatud hankedokumendiga vastavaks.

Huvitatud isikutele 13.04.2017 antud selgitusega muutis Hankija lihthanke nr 185456 lisas 1 „Spetsifikatsioon“ sätestatud tingimust, aktsepteerides HD-s nõutud min 1100 mm laadimispikkuse asemel ka vähemalt 1000 mm laadimispikkust.

Lihthanke nr 185456 lihthanke teade avaldati eRHR-is 07.04.2017, mistõttu kohaldus lihthankele kuni 31.08.2017 kehtinud RHS. Lihthanke nr 185456 alusdokumentides puudus alusdokumentide muutmise regulatsioon. Kuigi RHS § 36 alusdokumentide muutmise regulatsioon lihthangetele ei kohaldunud, ei saanud (ega saa ka kehtiva RHS-i kohaselt) selgituste teel alusdokumentide muutmist pidada RHS § 3 p 2 sätestatud läbipaistvuse põhimõttega kooskõlas olevaks hankepraktikaks. Alusdokumentide muutmine selgituste teel võib kaasa tuua pakkujate ebavõrdse kohtlemise ja konkurentsi ebaefektiivse kasutamise, kuna mõned pakkujad võivad pakkumuste koostamisel lähtuda selgitustest, mõned aga alusdokumentidest. Samuti võivad potentsiaalsed pakkujad jätta pakkumuse esitamata, kuna on tutvunud alusdokumentidega ega ole teadlikud sellest, et hankija muudab alusdokumente läbipaistmatult selgituste kaudu.

Kehtiva RHS-i kohaselt on alusdokumentide muutmine selgituste teel keelatud RHS § 46 lg 3 kohaselt. RHS-i 1. peatükis „Üldsätted“ sisalduv regulatsioon laieneb ka lihthankemenetlustele. RHS § 46 lg 3 kohaselt ei tohi riigihanke alusdokumentide kohta esitatavad selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid sisaldada uut teavet, ilma milleta ei ole pakkumuste esitamine võimalik või muutuksid juba esitatud pakkumused riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või muutuks nende sisu. Selgituste ja selgitamist võimaldavate dokumentide alusel on keelatud riigihanke alusdokumente muuta.

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal hoiduda riigihanke alusdokumentide muutmisest selgituste teel ja järgida RHS § 46 lg 3 nõudeid.

3.2. Lihtsustatud korras teenuse tellimine

Hankija sõlmis 23.09.2016 tähtajatu õigusabiteenuse tellimise hankelepingu Advokaadibüroo Sorainen AS-iga. Eelnimetatud lepingu alusel tasus Hankija 2017. a Advokaadibüroo Sorainen AS-ile õigusabiteenuse eest 10 090,6 €, hankelepingu kogumaksumuseks oli 17 675,64 €. Hankija hankelepingu sõlmimiseks võrreldavaid hinnapakumusi ei taotlenud. Kuna hankelepingu eeldatav maksumus ei ületanud 40 000 €, ei kohustunud Hankija avaldama hankelepingu sõlmimise teadet oma veebilehel või eRHR-is (RHS § 19 lg 4).

RHS § 13¹ p 4 kohaselt tuli lihtsustatud korras teenuste tellimise regulatsioon sätestada hankekorras.

25.03.2015 vastu võetud ja kuni 31.08.2017 kehtinud Hankija hankekorra § 5 lg 2 sätestas, et lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel tuleb järgida RHS § 19 sätestatut ja lähtuda

määruse [st hankekorra] §-st 4 („Lihthanke korraldamine“) juhul, kui eeldatav maksumus on suurem kui 10 000 eurot.

Kuna Advokaadibüroo Sorainen AS-iga sõlmitud hankelepingu maksumus ületas 10 000 €, pidanuks Hankija tulenevalt hankekorra § 5 lg 2 ja § 4 korraldama lepingu sõlmimiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega eiras Hankija hankekorras sätestatud nõudeid. Alla lihthanke piirmäära riigihangete läbiviimise regulatsiooni sisuliseks mõtteks hankekorras on, et selle rakendamise kaudu tagaks hankija RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimise. Käesoleval juhul, Advokaadibüroo Sorainen AS-iga hankelepingu sõlmimisel, Hankija RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtteid ei järginud.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kohaselt oli õigusabiteenus lihtsustatud korras tellitav teenus. Kehtiva RHS § 11 lg 1 p 11 kohaselt on õigusteenuse tellimine, mis on seotud kliendi potentsiaalse esindamisega Eesti või teise riigi või rahvusvahelises kohtus, vahekohtus või ametiasutuses advokaadi poolt, riigihanke erand. Samuti on riigihanke erand sellise teenusega seotud õigusnõustamine või notariaalse dokumendi tõestamistoiminguga seotud teenused või hooldaja või eestkostja osutatavat õigusteenus või muu õigusteenus, mida osutab kohtu määratud isik, või õigusteenus, mis on seotud avaliku võimu teostamisega.

Märgime täiendavalt, et uues riigihanke direktiivis ja kehtivas RHS-is ei ole enam lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid, vaid osad nendest teenustest on tavateenused ja osad sotsiaal- ja eriteenused. Soovitame tutvuda Rahandusministeeriumi veebilehe riigihangete poliitika alalehel oleva sotsiaal- ja eriteenuste ning tavateenuste CPV koodide jaotuse abistava materjaliga. Juhime tähelepanu, et kehtiva RHS § 9 lg 4 p 4 ja 5 kohaselt sätestatakse hankekorras vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas (p 4); vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord (p 5). Hankija on sätestanud kehtiva hankekorra § 6 „Lihtsustatud korras tellitavad teenused“, et lihtsustatud korras teenuste tellimisel tuleb järgida RHS § 171 sätestatut. Juhime Hankija tähelepanu asjaolule, et kehtiva RHS-i kohaselt on lihtsustatud korras teenuste tellimise regulatsioon ette nähtud üksnes kaitse- ja julgeolekuvaldkonna soetustele, milleks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EL II lisas nimetatud teenused. Soovitame Hankijal kehtivat hankekorda eelnimetatu osas korrigeerida ja jätta hankekorrast välja lihtsustatud korras tellitavad teenused, kuna tõenäoliselt Kadrina Vallavalitsus ei korralda kaitse- ja julgeoleku valdkonna riigihankeid.

3.3. Hankekorra järgimine alla lihthanke piirmäära riigihanke korraldamisel

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Hankija 2017. a Eesti Teed AS-ile tolmutõrje teostamise eest 5888,10 € arve kp 19.06.2017 alusel.

Alla lihthanke piirmäära hangete läbiviimise korra, mis tagab RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimise, sätestab hankija hankekorras (RHS 13¹ p 3).

Kuni 31.08.2017 kehtinud hankekorra § 6 lg 3 kohaselt tuli avaldada alates 5000 € maksumusega hangete läbiviimise kohta teade Kadrina valla kodulehel. Samasisuline säte sisaldub alates 01.09.2017 kehtiva hankekorra § 7 lg 3. Hankija ei avaldanud tolmutõrje teenuse tellimise teadet oma veebilehel, millega eiras RHS § 3 nõudeid.

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal senisest hoolsamalt järgida enda kehtestatud hankekorrast kinnipidamist.

3.4. Kontoritarvete ja arvutiseadmete ostmise

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt ostis Hankija 2017. a Kontori ja Kooli A&O OÜ-lt kontoritarbeid kogumaksumusega 11 465,34 €. Ostmine toimus arvete alusel ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud. Ajaperioodil 01.01.2017 – 31.08.2017 tehtud soetused jäid alla 10 000 €, mistõttu ei ole soetus käsitletav lihthanke korraldamata jätmisena kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 15 lg 3 ja 18² alusel.

Kantseleitarbed, määratletavad nt CPV koodidega nr 30192000-1 „Kantseleitarbed“ ja nr 30197000-6 „Väikekontoritarbed“, on üldises korras ostetavad asjad.

Kontoritarbed on käsitletavad sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjadena, mistõttu tuleb nende soetusmaksumus summeerida, millest lähtudes tuleb valida riigihanke menetluskord. Edasises hankepraktikas soovitame Hankijal kaaluda kantseleitarvete ostmiseks riigihanke korraldamist raamlepingu sõlmimiseks, arvestades, et kontoritarvete soetamise vajadus on regulaarne ja soetuse täpset mahtu on keeruline prognoosida.

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt ostis Hankija 2017. a PT Mikro OÜ-lt arvutiseadmeid kogusummas 11 300,81 €. Ostmine toimus arvete alusel ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud. Ajaperioodil 01.01.2017 – 31.08.2018 tehtud soetused jäid alla 10 000 €, mistõttu ei ole soetus käsitletav lihthanke korraldamata jätmisena kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 15 lg 3 ja 18² alusel. Edasises hankepraktikas soovitame Hankijal kaaluda arvutiseadmete (määratletud nt CPV koodiga nr 30200000-1 „Arvutiseadmed ja nende tarvikud“) ostmiseks riigihanke korraldamist raamlepingu sõlmimiseks, arvestades, et tegemist on regulaarse iseloomuga soetusega, mille mahtu on keeruline täpselt prognoosida.

3.5. Õppevahendite ostmine

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt ostis Hankija 2017. a õpikuid ja töövihikuid Allecto AS-ilt maksumusega 8560,94 € ja BIT AS-ilt maksumusega 22 788,2 €. Väiksemas mahus osteti õppekirjandust ka teistelt ettevõtetelt (nt AS-ilt Koolibli maksumusega 2452,37 €).

Hankija selgitas järelevalvemenetluses, et õppemetoodikate eest vastutavad õpetajad soovivad osta nende õppemetoodikat toetavaid raamatuid ja õppevahendeid. Riik annab teatud õpikute valiku ette, aga õpetajad võivad siiski ka valida nende metoodikat toetavad õppevahendid. Hankija jaoks on eelkõige oluline, et tagatud oleks loominguvabadus ja mõistlik lahendus.

RHS § 20 lg 1 kohaselt on riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta arvestatud hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades mh tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Regulaarse iseloomuga asjade ostmise hankelepingu sõlmimisel tuli lähtuda hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel RHS § 21 lg 2 regulatsioonist (st arvestades 12 kuu soetuse eeldatavat kogumaksumust).

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Rahandusministeerium on enne kehtiva RHS-i jõustumist selgitanud nõustamistegevuses õpikute, töövihikute ja raamatute summeerimist ja on leidnud, et tuleb kaaluda, kas kõik õpikud ja töövihikud või raamatukogu raamatud täidavad majanduslikult või tehniliselt sama ülesannet või mitte. Raamatukogu raamatute puhul, aga ka kogu kooli töövihikute ja õpikute puhul on ilmselt raske leida ühte tehnilist või/ja majanduslikku ülesannet, kuna nad on kasutatavad eraldi. Samas, nt kui konkreetse õppeaine õpik on kasutatav koos samade autorite koostatud töövihikuga, siis on neil omavaheline tehniline/majanduslik seos olemas ja sellisel juhul on põhjendatud nende ostude summeerimine.

Arvestades, et asjade ostmise hankelepingu eeldatava maksumuse määramise regulatsioon ei ole kehtivas RHS-is võrreldes kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-iga muutnud, on eeltoodud käsitus töövihikute ja raamatute summeerimise kohta relevantne ka käesoleval hetkel.

Kehtiva RHS-i § 50 p 6 on sätestatud, et lisaks RHS-i § 49 sätestatud alustele on hankijal õigus korraldada riigihange väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusena, kui riigihanke eeldatav maksumus on väiksem rahvusvahelisest piirmäärast ja hankelepingu ees on arhivaal, teavik, teavikute kasutuslitsents või muuseumikogusse arvatav kultuuriväärtusega asi ja hankijaks on muuseum, arhiiv või raamatukogu.

Kuna Kadrina Vallavalitsus ei ole kehtiva RHS § 50 p 6 nimetatud asutus (st muuseum, arhiiv või raamatukogu), ei laiene RHS § 50 p 6 vallavalitsusele. Siiski, arvestades, et raamatute ja õpikute ostmisel ei ole tegemist riigihanke erandiga (riigihanke erandid on loetletud kehtiva RHS §-s 11), tuleb ka raamatute ja õpikute ostmiseks korraldada riigihange. Riigihanke läbiviimise menetluskord tuleb valida lähtudes hankelepingu eeldatavast maksumusest ja arvestades eelpoolmärgitud summeerimiskäsitlust. Kehtivas RHS-is on riigihanke eeldatava maksumuse regulatsioon sätestatud RHS-i 5. jaos.

Hankijal tuleb kaaluda, lähtudes eelpooltoodud summeerimiskäsitlusest, õpikute ja töövihikute (ning muu õppekirjanduse) ostmiseks riigihanke korraldamist raamlepingu sõlmimiseks.

4. Järeldused

4.1. Kadrina Vallavalitsuse 2017. a riigihangete korraldamise kontrollimise käigus tuvastati neljal juhul lihthanke korraldamata jätmise. Tuvastamist leidis, et Hankija ei ole taganud konkurentsi alla lihthanke piirmäära riigihanke korraldamisel, järginud hankekorda ning on esitanud eRHR-ile tegelikkusele mittevastavat teavet. Hankijale tehtud tähelepanekud puudutavad raamlepingute sõlmimise soovituslikku regulaarse iseloomuga soetuste puhul (kontoritarbed, arvutiseadmed, õppevahendid).

4.2. Seonduvalt kontrollakti p 2.1.1. – 2.1.4. tuvastatud lihthangete korraldamata jätmisega märgime, et RHS § 111⁷ kohaselt oli hankelepingu sõlmimine RHS-is sätestatud korras lihthanget või hankemenetlust korraldamata väärtekorras karistatav tegu. Kehtiva RHS § 215 kohaselt on väärtekorras karistatav tegu hankelepingu või raamlepingu sõlmimine, kui sõlmimiseks ei ole eelnenud RHS-is nõutud menetlust. Kontrollakti p 2.1.1. leidis tuvastamist, et Hankija ei korraldanud ehitustööde tellimiseks lihthanget ehk nõutavat riigihanke menetlust. Kuna lasteaia Sipsik õueala ehitustööde kogumaksumus ületas ehitustööde lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama ka täiendavate ehitustööde tellimiseks lihthanke lähtudes RHS § 15 lg 3, § 18² ja § 22 lg 1. Täiendavate ehitustööde tellimist lihthanget korraldamata ei saa pidada lubatavaks ka kehtiva RHS § 28 lg 3 (nn väikeste osade erandi) alusel, kuna täiendavate ehitustööde maksumus 27 948 € ületab 20% lasteaia Sipsik õueala ehitustööde kogumaksumusest (üle 80 000 €). 2016. a korraldatud lihthanke nr 174741 „Kadrina Lasteaed Sipsik õueala rajamine“ hankelepingu maksumus oli 55 446 €. Seega esineb käesoleval juhul alus RHS § 215 („Hankelepingu sõlmimine nõutud menetlust korraldamata“) tunnustel väärtemenetluse alustamiseks seoses OÜ-lt Profloors täiendavate ehitustööde tellimisega maksumuses 27 948 €. Väärtemenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 3¹ lg 2 kohaselt ei pea vähetähtsa väärtete korraldada väärtemenetlust alustama ja võib piirduda väärtetunnustega teo toimepanemise isiku suulise hoiatamisega. VTMS § 3¹ lg 4 kohaselt ei ole väärtegu vähetähtis, kui väärtegu toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärtegu teates on osutatud tekitatud kahjule. Kuivõrd tuvastatud asjaoludest ei nähtu, et täiendavate ehitustööde tellimisel OÜ-lt Profloors oleks tekitatud kahju (konkurentsi kahjustamine, rahaliste vahendite ebaotstarbekas kasutamine vms), mh taotles Hankija hinnapakumusi ka teistelt ettevõtetest (Aiastiil OÜ ja Arieks Teenindus OÜ), ei alusta Rahandusministeerium väärtemenetlust ning piirdub Hankija hoiatamisega. Edaspidi tuleb Hankijal riigihanke osadeks jaotamisel hoolega jälgida, milline menetluskord tuleb lähtudes riigihanke summeeritud maksumusest iga osa suhtes hankelepingu sõlmimisel valida või kas on täidetud nn väikeste osade erandi kasutamise eeldused RHS § 28 lg 3 alusel.

Kontrollakti p 2.1.2. – 2.1.4. loetletud soetuste (st sõiduki, kütuse ja toiduainete ostmine) maksumused ei ületa kehtiva RHS § 14 lg 1 p 1 sätestatud asjade ostmise lihthanke piirmäära

30 000 €, mistõttu ei ole nimetatud soetuste puhul lihthangete korraldamata jätmise enam väärtekorras karistatav tegu tulenevalt karistusseadustiku (KarS) § 5 lg 2 sätestatud tagasiulatuva mõju põhimõttest. KarS § 5 lg 2 sätestab, et seadusel, mis välistab teo karistatavuse, kergendab karistust või muul viisil leevendab isiku olukorda, on tagasiulatuv jõud isiku suhtes, keda ei ole selle teo eest jõustunud otsusega karistatud. Seadusel, mis välistab teo karistatavuse, karistamise vangistusega või lühendab vangistust, on tagasiulatuv jõud ka isiku suhtes, kes kannab temale jõustunud otsusega mõistetud vangistust või kellele jõustunud otsusega mõistetud vangistus pööratakse täitmisele. Sellisel juhul vähendatakse karistust uues seaduses samasuguse teo eest ette nähtud karistuse ülemmääraneni, või kui tegu ei ole enam kuriteona karistatav, vabastatakse isik vangistusest. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on isiku süüditunnistamine ja karistamine KarS § 5 lg-te 1 ja 2 kohaselt võimalik üksnes juhul, kui tema tegu on olnud jätkuvalt karistatav igal ajahetkel arvates teo toimepanemisest kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Isiku süüditunnistamine ja karistamine on välistatud nii siis, kui kohus leiab, et isiku tegu ei vasta toimepanemise ajal kehtinud kuriteokoosseisule, kui ka juhul, mil teo karistatavus on ära langenud alles hiljem (vt. RKKKo 03.11.2010, nr 3-1-1-84-10, p 20). Riigikohtu kriminaalkolleegium on selgitanud, et juhul, kui pärast teo toimepanemist muutub seadus, mis kohustab ametiisikut korraldama ehitustööde riigihanget varasemast kõrgema tellimuse kogumaksumuse puhul, tuleb riigihanke korraldamata jätmise hindamisel lähtuda uuest piirmäärast (RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 10.2).

4.3. Tuvastatud kõrvalekalded on Rahandusministeeriumi hinnangul käsitletavad üksikjuhtudena.

4.4. Edasise hankepraktika parandamiseks soovitame riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel pidevalt tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud juhendmaterjalidega riigihangete korraldamise kohta, korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/870>) ning ka riigihangete läbiviimist puudutavate analüüsidega (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuusid-ja-uuringud>). Juhime tähelepanu, et riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega on võimalik pöörduda Rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: nõustamispäringud: riigihanked@fin.ee, tel 611 3701; registri kasutajatugi: register@riigihanked.riik.ee, tel 611 3693, 611 3703.

(allkirjastatud digitaalselt)
Estella Põllu
Osakonnajuhataja asetäitja
riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollija:
Madli Juhani
jurist riigihangete järelevalve alal
riigihangete ja riigiabi osakond
611 3931; madli.juhani@fin.ee