



**25.09.2015 kontrollakt nr 12.2-4/10
riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Maa-ametis**

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 27.04.2015 kiri nr 12.2-4/05897
Kontrolliobjekti nimetus:	Maa-amet
Kontrolliobjekti registrikood:	70003098
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	Tambet Tiits, Maa-ameti peadirektor
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2014 – 31.12.2014
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	Maa-ameti peadirektor Tambet Tiits, eelarve- ja finantsosakonna juhataja Aigi Sarjas, õigusosakonna jurist Egle Toomjõe, infotehnoloogia osakonna juhataja Viljo Roolaht, jurist õigusosakonna juhataja ülesannetes Hellis Kähr

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Maa-ameti (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 lihthanke menetlus; hankija on jaotanud riigihanke osadeks, eirates riigihanke osadeks jaotamise korda; erandlike hankemenetluste liigi (väljakuulutamiseta 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 Maa-amet riikliku riigihangete registri (edaspidi ka RHR) kaudu korraldanud 45 riigihanget, millest 19 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanget, 18 lihthanget, 6 avatud hankemenetlusega riigihanget, 1 väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanke ning 1 lihtsustatud korras teenuste tellimise riigihanke.
- 1.4. RHR-i andmetel korraldas Maa-amet 2014. aastal 36,4 % RHR-i kaudu korraldatud riigihangete rahalisest kogumahust e-menetlusena.

- 1.5. Riigihangete korraldamist Maa-ametis reguleerib Maa-ameti peadirektori 07.09.2012 käskkirjaga nr 232 kinnitatud „Maa-ameti riigihangete korraldamise kord“ (edaspidi hankekord).
- 1.6. Majandustehingute, sh maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hangete, tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist Maa-ameti 2014. a raamatupidamise päevaraamatu (edaspidi raamatupidamise andmed), RHR-is avaldatud ja Maa-ameti poolt edastatud dokumentide ning selgituste alusel.
- 1.7. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.8. Kontrollakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 06.09.2015. Hankija esitas omapoolsed vastuväited kontrollakti projektile 21.09.2015.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Riigihanke menetluse korraldamata jätmine

Enampakkumisteadete avaldamine

Järelevalvemenetluse käigus leidis tuvastamist, et Maa-amet tasus 2014. a Eesti Ajalehed AS-ile 11704,5 € maa rendi enampakkumisteadete avaldamise eest nädalalehes Maaleht. Teenuse tellimiseks riigihanget ei korraldatud ega kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Maa-amet selgitas, et põllumajanduslike maade rendi enampakkumisteadet avaldatakse Maalehes (soodushind Maa-ametile 55% teenuse tavahinnast), kuna tegemist on põllumajandusega tegelevatele isikutele suunatud enampakkumisega ja teist üleriigilist sama suunitlusega väljaannet Eestis ei ole. Teadete avaldamisel on Maa-amet lähtunud põhimõttest saavutada enampakkumise menetlustes riigile parim võimalik tulemus. Lepingut Eesti Ajalehed AS-iga ei ole sõlmitud seetõttu, et aasta alguses ei ole teada enampakkumisteadete avaldamise arv. Maaüksuste rendile suunamise vajadus ja võimalikkus selgub alles rendimenetluste käigus (jooksvalt aasta jooksul), lisaks suunatakse aasta teises pooles rendile ka selliseid maaüksusi, mis on riigivaraks vormistatud samal kalendriaastal. Lisaks selgub täiendavate enampakkumisteadete avaldamise vajadus pärast esmakordsete pakkumiste tulemuste teada saamist. Kui esmakordsetel pakkumistel ei esitata pakkumisi kõikidele maatükkidele, on vaja välja kuulutada korduspakkumised nendele maatükkidele, mille rendile andmine ebaõnnestus. Eesmärk on tagada põllumajandusmaade kasutamine järgmisel vegetatsiooniperioodil. Näiteks aastal 2013 avaldati ainult 4 rendi enampakkumise teadet, millest 2 teadet avaldati Maalehes (summa käibemaksuta kokku 2601 eurot) ja ülejäänud 2 avaldati Maalehe eriväljaandes Maamajandus (summa käibemaksuta 2439 eurot). Kontrollvisiidi käigus selgitas hankija, et tellitakse ka ärimaade enampakkumiskuulutuste avaldamist.

Ajalehtedes kuulutuste avaldamise tellimisel on tegemist reklaamiteenuste tellimisega. Reklaamiteenused on CPV määruse VI lisas nimetatud üldkorras tellitavad teenused. Kuna Eesti Ajalehed AS-ile reklaamiteenuse tellimise eest 2014. a tasutud summa 11704,5 € ületab RHS § 15 lg 3 sätestatud lihthanke piirmäära, pidanuks hankija teenuse tellimiseks korraldama lihthanke.

Juhul kui enampakkumiskuulutuste avaldamine ühes konkreetsetes ajalehes on põhjendatud teatud tehnilistel põhjustel, võib hankija korraldada teenuse tellimiseks väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse RHS § 28 lg 2 p 2 alusel (seda ka juhul, kui riigihanke eeldatav maksumus on riigihanke piirmäärast väiksem). RHS § 28 lg 2 p 2 alusel võib hankemenetluse korraldada, kui tehnilistel põhjustel on hankelepingu sõlmimine võimalik ainult ühe pakkujaga.

Reklaamiteenuse tellimiseks lihthanke korraldamata jätmisega on Maa-amet eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid. Kirjaliku hankelepingu sõlmimata jätmisega on Maa-amet eiranud RHS § 5 lg 1 nõuet.

2.2. Maksuvõlgade puudumise kontrollimine

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 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 RHS § 38 lg 1 p 4 ja lg 1¹ alusel kontrollida riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete võlgasid RHR-i vahendusel.

RHR-ist ei nähtu, et Maa-amet oleks teinud riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohase täitmise kontrollimiseks RHR-is päringuid järgmiste väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusega riigihangete osas: riigihanked nr 158423, nr 156312, nr 157466, nr 157469, nr 155672, nr 155174, nr 152214, nr 151919, nr 150482, nr 149848, nr 149716, nr 149321.

Hankija selgitas, et teostas maksuvõlgade päringud pakkujate poolt koos pakkumustega esitatud maksuvõla puudumise kinnituskirjade alusel.

Rahandusministeerium märgib, et maksuvõlgade puudumist tuleks hankijal kontrollida RHR-i päringu süsteemi kaudu (mitte nt Krediidinfo AS-i, Maksu- ja Tolliameti vms teabesüsteemi kaudu), kuna üksnes RHR-i kaudu päringu tegemisel on tagatud, et päringu tulemus vastab RHS § 38 lg 1 p 4 sätestatud maksuvõla definitsioonile.

Koos pakkumusega esitatud Maksu- ja Tolliameti tõendid võivad kajastada maksuvõla puudumist maksukorralduse seaduse tähenduses, kuid mitte RHS § 38 lg 1 p 4 tähenduses.

Seega ei ole maksuvõlgade puudumise kontrollimine eelnimetatud riigihangete korraldamisel toimunud täielikult kooskõlas RHS § 38 lg 1 p 4 ja § 38 lg 1¹ sätestatuga.

3. **Järeldused**

- 3.1. Maa-ameti poolt on kontrollitaval ajavahemikul riigihangete korraldamine toimunud valdavas osas kooskõlas RHS-is sätestatuga. Kontrollimise käigus tuvastati kõrvalekaldumine RHS-is sätestatud korrast seoses lihthanke korraldamata jätmisega ja maksuvõlgade puudumise kontrollimisega.
- 3.2. Tuvastatud kõrvalekalded on käsitletavad üksikjuhtude ja mitte süstemaatiliste rikkumistena.

4. **Tähelepanekud ja soovitused**

4.1. Kõvaketaste soetamine

Järelevalvemenetluse käigus leidis tuvastamist, et Maa-amet tasus 2014. a MarkIT Eesti AS-ile kokku 10852,67 € kõvaketaste soetamise eest.

Hankija selgitas, et 2014. a on MarkIT Eesti AS-ilt kõvakettaid ostetud lauarvutite ja sülearvutitele, väliseid kõvakettaid (andmete arhiveerimiseks) ja serverite kõvakettaid. Kokku on ostetud kettaid 18 korral. Hankija hinnangul ei ole soetusi korrektne kokku liita, kuna tegemist on erinevat liiki ja erineva kasutusotstarbega seadmetega. Hankijal on kokku üle 300 laua- või sülearvuti ja ligi 100 serverit või kettamassiivi, mis on erineva vanusega ja millel kõigil on sees mitmeid erinevat tüüpi kettaseadmeid, mis võivad suvalisel hetkel lakata töötamast. Seetõttu on väga raske täpselt prognoosida, kui palju kulub aastas vahendeid katkiste ketaste asendamiseks. 2014. a kohta võib öelda, et kulu oli tavapärasest suurem, kuna kettaseadmed, kus on korraga sees üle 12 kõvaketta, said nii vanaks, et kettad hakkasid massiliselt katki minema ja tekkis vajadus osta rohkem kettaid kui tavaliselt. Välised kõvakettad on teise kasutusotstarbega - neid kasutatakse ainult andmete arhiveerimiseks nagu varem kasutati magnetlinte või DVD-sid ja neid soetatakse teiste põhimõtete alusel.

Hankija selgitas 21.09.2015 vastuväidetes kontrollakti projektile, et kõvakettaseadmed (CVP koodiga 30233132-5) liigituvad arvuti mäluseadmete alla (CVP koodiga 30233100-2), neid osteti 8712,68 euro eest. Välised kõvakettad, mis täidavad salvestuskandjate (CPV koodiga 30234000-8) funktsiooni (neid hoitakse arhiivis riulitel, mitte arvuti küljes) liigituvad hankeobjekti mõttes mälukandjateks (CPV koodiga 30234500-3), neid osteti 1815,73 euro eest. SSD ("solid state drive") kettad (ei ole sama mis "hard-disk drives") liigituvad arvuti mäluseadmete alla, kuid omavad kõvaketastest erinevat hankeobjekti liiki väikmälu salvestusseadmed (CPV koodiga 30233180-6), neid osteti 324,46 euro eest.

Rahandusministeeriumi hinnangul täidavad nii arvuti sisesed kui ka välised kõvakettad ühtmoodi andmekandja funktsiooni/eesmärgi, mistõttu saab ka erinevat tüüpi ja/või erineval tehnoloogial põhinevaid kõvakettaseadmeid käsitleda sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjadena RHS § 23 lg 1 tähenduses. Välistatud ei ole, et sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad võivad olla tähistatud ka erinevate CPV koodidega. Juhul kui teatud eelarveaasta soetusi saab käsitleda samaeesmärgilistena, tuleb lähtudes soetuste eeldatavast kogumaksumusest korraldada asjade ostmiseks riigihanke menetlus (RHS § 15, § 16, § 21 lg 2).

Soovitame Maa-ametil edaspidi hanketegevuses pöörata senisest enam tähelepanu soetuste samaeesmärgilisuse määratlemisele. Samuti soovitame tutvuda Rahandusministeeriumi analüüsiga riigihangete osadeks jaotamise kohta (analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“ on Internetis leitav: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-31402.pdf).

4.2. Bürootarvete ostmine

Raamatupidamise väljavõtte kohaselt ostis Maa-amet 2014. a erinevatelt bürootarvete müüjatelt (Orient Kontorikaubad AS, Officeday Estonia OÜ, Infotark AS, O`PEN Eesti OÜ) bürootarbeid summas 9087 € (sh paberi soetamine).

Soovitame olukorras, kus ostetavate bürookaupade maht võib muutuda ja ei ole täpselt teada, korraldada riigihange raamlepingu(te) sõlmimiseks, mille maht ei oleks hankijale siduv ning mille alusel võib hankija tellida kantseleikaupu vastavalt tekkivale vajadusele.

RHS § 70 lg 1 kohaselt võib raamlepingu sõlmida kuni neljaks aastaks. Soovitame Maa-ametil tutvuda Rahandusministeeriumis valminud juhendmaterjaliga raamlepingute sõlmimise kohta (E.Põllu, „Raamleping“, 2013. Kättesaadav riigihangete registri veebilehelt: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-23301.pdf).

4.3. Õigusmõistete ja viidete korrektne kasutamine

Lihthanke nr 149007 lihthanke dokumendis on korduvalt kasutatud mõiste „lihthange“ asemel aegunud mõistet „pakkumismenetlus“, lihthangetes nr 157831, nr 150552, nr 154843, nr 156821 on korduvalt kasutatud mõiste „lihthange“ asemel eksitavalt mõistet „hankemenetlus“. Palume edaspidi pöörata senisest enam tähelepanu RHS-is sätestatud õigusmõistete korrektsele kasutamisele.

Lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihanke nr 154157 „Maa-ameti personali otsingu ja komplekteerimise teenus“ korraldamisel on hankija viidanud, et riigihange korraldatakse RHS § 103⁴ lg 1 alusel. Märkime, et RHS § 103⁴ alusel viiakse lihtsustatud korras teenuste tellimise riigihanked läbi kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas. Juhul kui tegemist ei ole kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankega, toimub lihtsustatud korras teenuste tellimine RHS § 19 alusel.

4.4. E-hangete korraldamine

RHS § 55 lg 7 kohaselt peavad hankijad alates 01.01.2013 võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 protsendi ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust.

Maa-amet viis 2014. a RHR-is läbi 12 pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist võimaldavat riigihanget, mille tulemusel sõlmitud lepingute maksumus moodustas 36,4 % kõikide 2014. a RHR-i kaudu läbiviidud riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumusest.

Märkime, et tulenevalt RHS § 55 lg 7 tuleb riigihangete korraldamisel järgida, et e-hangetena läbiviidavate riigihangete osakaal oleks vähemalt 50 protsenti eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane
osakonnajuhataja
riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollija:

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