



09.11.2017 kontrollakt nr 12.2-4/13 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta MTÜ-s Mulgimaa Arenduskoda

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 31.05.2017 kiri nr 12.2-4/04222
Kontrolliobjekti nimetus:	MTÜ Mulgimaa Arenduskoda
Kontrolliobjekti registrikood:	80233014
Kontrolliobjekti juhtide nimed ja ametinimetus:	juhatuse liikmed Aivar Uibu, Alar Karu, Arvo Maling, Dmitri Orav, Ene Maaten, Ene Saar, Ene Sillamaa, Enn Mihailov, Juta Jalakas, Kadri Ömblus, Kaupo Välba, Maido Ruusmann, Peeter Arro, Reet Paju, Siim Ausmees, Tarmo Tamm
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2016 – 31.12.2016
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	tegevjuht Anneli Roosalu

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus MTÜ Mulgimaa Arenduskoda (edaspidi ka Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2016 - 31.12.2016.
- 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 MTÜ Mulgimaa Arenduskoda elektroonilise riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu korraldanud kaks e-menetlusena läbiviidud lihthanget viitenumbritega 172658 ja 174204. Lihthankes nr 172658 pakkumusi ei esitatud.
- 1.4. Riigihangete korraldamist MTÜ-s Mulgimaa Arenduskoda reguleerib juhatuse otsusega 10.02.2017 nr 2 kinnitatud hankekord (edaspidi hankekord). Hankijal ei olnud 2016. aastal RHS-ist tulenevat hankekorra kehtestamise kohustust, kuna 2016. aastal planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ei ületanud 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ei ületanud 500 000 eurot.
- 1.5. Majandustehingute tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist MTÜ Mulgimaa Arenduskoda 2016. aasta raamatupidamise andmete, eRHR-is avaldatud ja MTÜ Mulgimaa Arenduskoda poolt edastatud dokumentide ning selgituste alusel.
- 1.6. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.

- 1.7. 01.09.2017 jõustus uus riigihangete seadus. Kontrollitaval ajavahemikul 01.01.2016 – 31.12.2016 reguleeris riigihangete korraldamist kuni 31.08.2017 kehtinud RHS. Käesolevas kontrollaktis on läbivalt viidatud kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ile (v.a. kui ei ole selgesõnaliselt märgitud teisiti).
- 1.8. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 01.11.2017 (kiri nr 12.2-4/6-1). Hankija kontrollakti projektile vastuväiteid ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Maksuvõlgade puudumise kontrollimine

Hankija avaldas eRHR-is lihthanke nr 174204 „Sõiduauto hange“ hanketeate (HT) 29.04.2016. Lihthanke nr 174204 HT osa III „Osalemistingimused“ p 2.1 p 1 ja 2 on sätestatud lihthankest kõrvaldamise alused. Hankija sätestas, et *ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt 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. Riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude võlaks loetakse pakkuja või taotleja poolt tähtpäevaks tasumata riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude ja tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi võlga, mis ületab 100 EUR. Pakkuja või taotleja esitab oma asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi riigihangete seaduse § 38 lõike 1 punktis 4 nimetatud asjaolude puudumise kohta, kui neid andmeid ei ole hankijal võimalik kontrollida andmekogus olevate avalike andmete põhjal. Kui pakkuja või taotleja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutus ei väljasta tõendit riigihangete seaduse § 38 lõike 1 punktis 4 nimetatud asjaolude puudumise kohta, esitab pakkuja või taotleja selle ametiasutuse tõendi maksuvõlgade puudumise kohta.*

Hankija sätestas lihthanke nr 174204 hankedokumentide (HD) p 8.1.5, et pakkuja esitab kohalike maksude nõuetekohase tasumise tõendamiseks enda elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri tõendi, millelt nähtub kohalike maksude maksuvõla puudumine lihthanke algamise päeva seisuga.

eRHR-ist nähtuvalt ei ole Hankija kontrollinud lihthanke nr 174204 riiklike maksuvõlgade puudumist lihthanke algamise päeva seisuga.

Hankija selgitas, et on kontrollinud riikliku maksuvõla puudumist Krediidiinfo andmebaasi kaudu.

Märgime, et riigihangete vaidlustuskomisjon leidis oma 06.06.2011.a otsuses nr 96-11/118624 punktis 12.2, et Krediidiinfo AS-i veebilehel avaldatud andmeid ei saa vaidlustusmenetluses tõendina käsitleda, kuna tegemist on asjasse mittepuutuva eraõigusliku juriidilise isiku poolt avaldatud andmetega, mille tõesust ei ole võimalik kontrollida. See, et AS Krediidiinfo ei saa garanteerida andmete usaldusväärsust on märgitud ka AS-i Krediidiinfo poolt väljastatud maksehäireregistri raportis. Seega ei ole Krediidiinfo andmebaas kohane maksuvõlgade puudumise päringu teostamiseks. Ka Maksu- ja Tolliameti veebilehe kaudu teostatud päring ei ole kohane, kuna ei võimalda päringu teostamist tagantjärele seisuga ning võimalik maksuvõlg võib erineda RHS § 38 lg 1 p 4 sätestatud maksuvõlast. Ka ei ole maksuvõla puudumise toimingute teostamine Maksu- ja Tolliameti veebilehe kaudu tagantjärele tuvastatav.

Seega tuleb riiklike maksuvõlgade puudumist hankijal alati kontrollida eRHR-i päringusüsteemi kaudu, kuna üksnes eRHR-i kaudu päringu teostamisel on tagatud, et päringu tulemus vastab RHS § 38 lg 1 p 4 sätestatud maksuvõla definitsioonile, samuti on tagatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte järgimine (RHS § 3 p 2), kuna kontrolli läbiviimine on kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kajastatud eRHR-is.

Tuvastamist leidis, et Hankija ei ole nõuetekohaselt kontrollinud ka kohalike maksuvõlgade puudumist lihthanke nr 174204 algamise päeva seisuga.

eRHR-ist nähtuvalt esitas Tallinna asukohaga pakkuja lihthandes nr 174204 Tallinna Transpordiameti tõendi kohalike maksude puudumise kohta lihthanke algamise päeva seisuga (29.04.2016). Tõendis on viidatud, et infot Tallinna müügi- ja reklaamimaksu võlgnevuse kohta väljastab Maksu- ja Tolliamet. eRHR-ist ei nähtu, et Hankija oleks kontrollinud antud pakkuja puhul Tallinna müügi- ja reklaamimaksu võla puudumist. Päringut Tallinna müügi- ja reklaamimaksu võla puudumise kohta on võimalik teostada eRHR-i päringusüsteemi kaudu.

Tartu linna asukohaga pakkuja esitas lihthandes nr 174204 Tartu Linnavalitsuse tõendi kohalike maksuvõlgade puudumise kohta seisuga 4.05.2016. a. Lihthandes nr 174204 sätestatud tingimuse kohaselt pidi Hankija kontrollima kohalike riiklike ja kohalike maksuvõlgade puudumist lihthanke algamise päeva (st 29.04.2016) seisuga. Hankija ei pöördunud ka ise RHS § 38 lg 5 alusel Tartu Linnavalitsuse poole võimalike kohaliku maksuvõla kohta teabe saamiseks. Seega eiras Hankija maksuvõla puudumise kontrollimise nõudeid (RHS § 18¹ lg 4 ja § 38 lg 1 p 4).

Üks pakkuja ei esitanud lihthandes nr 174204 HD p 8.1.5 kohaselt nõutud pakkuja asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri tõendit, vaid esitas e-maksuameti väljatrüki seisuga 09.05.2016. Hankija ei pöördunud ise RHS § 38 lg 5 alusel pakkuja asukohajärgse kohaliku maksuhalduri poole võimalike kohalike maksuvõlgade puudumise kohta teabe saamiseks. Seega jättis Hankija kohaliku maksuvõla puudumise kontrollimata.

Eeltoodut arvestades on Hankija eiranud lihthandes nr 174204 riiklike ja kohalike maksuvõlgade puudumise kontrollimisel RHS § 18² lg 4 ja RHS § 38 lg 1 p 4 nõudeid.

2.2. Pakkumuse konfidentsiaalsuse nõude eiramine

eRHR-ist nähtuvalt esitas pakkuja lihthandes nr 174204 13.05.2016 Hankijale küsimuse, milles taotles teise (st edukaks tunnistatud) pakkuja pakkumise osalist avalikustamist. Hankija edastas 23.05.2016 küsimuse esitajale teise pakkuja pakkumuse koosseisu kuuluva dokumendi „Vastavus kinnitus tehnilisele kirjeldusele ja muudele nõuetele“.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 43 lg 4 kohaselt oli pakkumus konfidentsiaalne. RHS ei sätestanud ajalist piiri, mille möödumisel pakkumus lakkaks olemast konfidentsiaalne. Ka koos pakkumusega hankijale esitatud dokumente (nt kvalifikatsiooni kontrollimiseks/tõendamiseks esitatud dokumendid, mis ei ole isenestest pakkumuse osa) tuli käsitleda konfidentsiaalsetena, kuna need võisid sisaldada pakkuja ärisaladust. RHS-i kohaselt tuleb hankijal asjaomaseid pakkujaid teavitada üksnes tehtud otsustest (sh otsuste põhjendustest), kuid mitte teiste pakkujate pakkumuste sisust. Olukorras, kus pakkuja taotleb teise pakkuja pakkumuse (sh osalist) avalikustamist, tuleb hankijal teabenõudele vastamisel kaaluda, kas ja kui palju ta saab pakkumuse sisu avaldada. Siiski märgime, et alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 110 lg 5 kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne kuni pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemiseni.

Pakkumuse sisu avaldamisega 23.05.2016 rikkus Hankija kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 43 lg 4 nõudeid.

2.3. Alusdokumentide selgitamine ja pakkumuse vastavuse kontrollimine

eRHR-ist nähtuvalt küsis huvitatud isik 03.05.2016 Hankijalt lihthanke nr 174204 „*Kas kiirendus võib olla ka 10,9 sekundit*“? Hankija vastas „*Jah sobib*“.

Lihthanke nr 174204 HD lisa 1 p 30 kohaselt on nõutud sõiduki kiirendus 0-100 km 10,5 s. Hankija on sätestanud, et kirjeldatud sõiduauto tehnilised näitajad ja tingimused on miinimumnõuded, mille täitmise peab pakkuja tagama.

Lihthanke nr 174204 HD kohaselt kontrollib Hankija *hankele kvalifitseeritud pakkujate poolt esitatud pakkumuste vastavust hankedokumentides ja hanketeates esitatud tingimustele. Pakkumus tunnistatakse vastavaks, kui see on kooskõlas kõikide hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimustega (p 12.1). Hankija võib pakkumuse tunnistada vastavaks, kui selles ei esine sisulisi kõrvalekaldumisi hankedokumentides esitatud tingimustest (p 12.2). Hankija lükkab pakkumuse tagasi, kui pakkumus ei vasta hankedokumentides esitatud tingimustele. Pakkujat, kelle pakkumus on tagasi lükatud ei osale edasises hankemenetluses (p 12.3). HD p 10.1 kohaselt saab HD sisu kohta selgitusi kirjalikul pöördumisel läbi küsimuse esitamise Riigihangete Registri kaudu.*

Lihthanke nr 174204 esitati kolm pakkumust. Kaks pakkujat on pakkumuse esitamisel juhindunud Hankija selgitustest, st pakkusid HD-s sätestatud miinimumnõudele mittevastava kiirendusnäitajaga sõidukit – ühe pakkuja kõrvaldas Hankija lihthankest (vt p 4.2), teise pakkuja pakkumuse tunnistas Hankija vastavaks. Edukaks tunnistatud pakkumuses pakutud sõiduki kiirenduse näitaja vastas HD-s märgitud miinimumnõudele.

Lähtudes lihthanke nr 174204 HD p 12.1 – 12.3, pidanuks Hankija juhul, kui otsustas aktsepteerida HD-s sätestatud miinimumnõudest erinevat näitajat, HD tingimust muutma lähtudes HD p 12.1 – 12.3. Tulenevalt HD-s sätestatust ei ole selgituste andmise teel HD muutmine lubatud ning hankija pidi kontrollima pakkumuste vastavust HT-s ja HD-s sätestatud tingimustele, mitte antud selgitustele. Riigihanke üldpõhimõtetest (RHS § 3 p 2-3) lähtudes peab hankija järgima enda kehtestatud tingimusi kuni menetluse lõpuni.

Sooviga muuta lihthanke nr 174204 HD-d selgituste teel eiras Hankija HD p 10.1, RHS § 3 p-de 2-3 nõudeid. Pakkumuste vastavuse kontrollimisel eiras Hankija HD p 12.1-12.3 ja RHS § 18² lg 4 ja § 47 lg 1 nõudeid, kuna tunnistas vastavaks HD lisa 1 p 30 mittevastava pakkumuse.

3. **Järeldused**

- 3.1. MTÜ Mulgimaa Arenduskoda 2016. a hanketegevuse kontrollimisel tuvastati kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast seoses maksuvõlgade puudumise kontrollimisega, pakkumuse konfidentsiaalse eiramisega, alusdokumentide selgitamisega ja pakkumuse vastavuse kontrollimisega.
- 3.2. Edasises hankepraktikas palume olla Hankijal senisest hoolsam riigihanke alusdokumentide/otsuste koostamisel/vastuvõtmisel ning vältida nendes ilmselgeid vastuolusid ja eksimusi.
- 3.3. Edasise hankepraktika parandamiseks soovime riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel osaleda Rahandusministeeriumi poolt korraldatavatel riigihangete alastel koolitustel ja pidevalt tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud juhendmaterjalidega riigihangete korraldamise kohta, sh korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/kk_k_27.07.2017_0.pdf). Samuti Rahandusministeeriumi poolt koostatud riigihangete

läbiviimist puudutavate analüüsidega (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-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.

4. Tähelepanekud ja soovitused

4.1. Ebaselged ja vastuolulised riigihanke alus- ja menetlusküsimused

Lihthanke nr 174204 HD-s sätestatud menetluslikud etapid ei ole esitatud loogilises järjestuses ning tekitavad seetõttu ebaselgust. HD sisukorras on loetletud riigihanke menetlusetaapid järgmises eksitavas järjestuses: pakkujate kvalifitseerimine, pakkumuste võrdlemine ja hindamine, pakkumuste avamine, pakkumuste vastavaks tunnistamine ja pakkumuste tagasilükkamine.

Selgitame, et riigihankemenetlus põhineb menetlusetappide ja vastuvõetavate otsuste loogilise järgnevuse põhimõttel. Pakkumuste avamine peaks eelnema teistele menetlusetappidele. Juhul kui riigihanke menetluses loogilise järgnevuse põhimõtet ei järgita, võib ohtu sattuda riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte tagamine (RHS § 3 p 2).

HD p 8 „Pakkuja kvalifitseerimine“ ei kajasta piisavalt antud punkti sisu, kuna käsitleb lisaks kvalifitseerimise tingimustele ka pakkuja menetlusest kõrvaldamise aluseid. Ka lihthanke nr 174204 dokument „Kvalifitseerimistingimused“ sisaldab lisaks kvalifitseerimise tingimustele pakkuja menetlusest kõrvaldamise aluseid.

Hankija on sätestanud erinevad pakkuja kvalifitseerimise tingimused HT-s ja HD-s. HT osa III p 2.3 kohaselt *peab pakkuja omama sõiduautode müügi- ja teenuste osutamise kogemust vähemalt kolm aastat. Pakkuja omab sõiduauto margiesinduse hooldus- ja remondivõimalust **Viljandi või Tartu** maakonnas. Lisatud nõutava dokumendi vorm: Lisa 2 Vorm III.*

HD p 8.3.1.1 kohaselt: „*Pakkujal peab olema sõiduki tootja poolt aktsepteeritud garantiija hooldusremondi teostamise võimalus **Viljandi** maakonnas; Pakkuja esitab kinnituse eelnimetatud tehniliste võimaluste kohta kirjalikult. Juhul, kui nimetatud tehnilised võimalused ei kuulu pakkujale, esitab pakkuja koos kinnitusega kolmanda isikuga sõlmitud kokkuleppe, mille alusel on pakkujal temaga hankelepingu sõlmimise korral võimalik nimetatud tehnilisi töötajaid ja üksuseid kasutada*“.

Juhul kui HT ja HD tingimused on erinevad, tuleb tingimuste tõlgendamisel lähtuda üldjuhul printsiibist, et ülimuslikud on HT-s sätestatud tingimused. Kõik pakkujad on esitanud koos pakkumusega HT-s nõutud vormi ja Hankija on lähtunud pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel samuti HT-s sätestatud kvalifitseerimise tingimusest. Vaatamata sellele ei tohiks riigihanke alusdokumendid sisaldada erinevaid ja eksitavaid tingimusi, kuna see ei ole kooskõlas hea hankepraktikaga. Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal olla senisest hoolsam ja tähelepanelikum riigihanke alusdokumentide koostamisel ning vältida alusdokumentide koostamisel ilmseid vastuolusid.

Soovitame edaspidi kaaluda kvalifitseerimise tingimuse sätestamist selliselt, et teenuse osutamise koht ei oleks piiratud konkreetse omavalitsuse ja/või maakonna territooriumiga, vaid määratud nt kaugusega hankija asukohast vms. Tingimuse piiritlemine konkreetse omavalitsuse/maakonna territooriumiga võib olla konkurentsi ebamõistlikult piirav (vt Euroopa Kohtu 22.10.2015 otsus nr C-552/13 p 28-32).

4.2. Pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamine

Hankija jättis lihthankes nr 174204 pakkuja 10.05.2016 protokollilise otsusega kvalifitseerimata põhjusel, et pakkuja ei esitanud kohalike maksude maksuhalduri tõendit RHS § 38 lg 1 p 4 nimetatud asjaolude puudumise kohta.

Esmalt selgitame, et eristada tuleb kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimist (reguleerib RHS § 38) ja pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimist (reguleerib RHS § 39 – 42), kuna tegemist on täiesti erinevate õigusinstituutidega. Seega on ebaõige ja eksitav 10.05.2016 protokollis sisalduv otsustus pakkuja kvalifitseerimata jätmise kohta, kuna tegelikult otsustas Hankija pakkuja lihthanke menetlusest kõrvaldada (lähtudes RHS § 18² lg 4 ja RHS § 38 lg 2 p 2).

HD p 8.1.5 kohaselt esitab pakkuja kohalike maksude nõuetekohase tasumise tõendamiseks enda elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri tõendi, millelt nähtub kohalike maksude maksuvõla puudumine lihthanke algamise päeva seisuga.

RHS § 38 lg 2 p 2 kohaselt võib hankija kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja, kes on jätnud kõrvaldamise aluste puudumise kohta nõutud andmed või dokumendid esitamata, kui need andmed või dokumendid ei ole hankijale oluliste kulutusteta andmekogus olevate avalike andmete põhjal kättesaadavad.

Selgitame, et RHS § 38 lg 2 p 2 kätkeb endas hankija kaalutusõigust, st hankija võib kõrvaldada isiku menetlusest, kuid selline kohustus puudub. Samas eeldab kaalutusotsuse vastuvõtmine põhjendamiskohustust, st hankijal tuleb otsust motiveerida kas otsuses või otsuses viidatud dokumendis. Käesoleval juhul ei ole Hankija esitanud protokollis kaalutlusi pakkuja menetlusest kõrvaldamise ja RHS § 38 lg 2 p 2 rakendamise kohta. Märgime, et maksuvõla kontrollimise mõtteks on siiski eelkõige tuvastada, kas isikul esineb maksuvõlg. Olukorras, kus pakkuja on jätnud kohalike maksuvõlgade puudumise tõendi esitamata, tuleks hankijal kaaluda pöördumist pakkuja asukohajärgse kohaliku maksuhalduri poole RHS § 38 lg 5 alusel maksuvõla puudumise kohta teabe saamiseks. Pöördumised kohalike omavalitsuste poole analoogsetel juhtumitel on tavapärased ega tekita hankijatele ka olulisi kulutusi ega halduskoormuse tõusu.

Lugupidamisega

(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@fn.ee