



17.10.2017 kontrollakt nr 12.2-1/1138 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Rägavere Vallavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 04.07.2017.a kiri nr 12.2-4/05203

Kontrolliobjekti nimetus: Rägavere Vallavalitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75020380

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Virgo Koppel, vallavanem

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Virgo Koppel, vallavanem; Lembit Talli, abivallavanem; Marika Vinkel, raamatupidaja.

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2016 – 31.12.2016

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Rägavere Vallavalitsuse (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017. a kehtinud riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2016 – 31.12.2016.
- 1.2 Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 4 lihthanget.
- 1.4 Rägavere Vallavalitsuses kontrollimise hetkel kehtinud hankekord oli vastu võetud 27.01.2010 Rägavere Vallavolikogu määrusega nr 5. Kuna 27.01.2010 ning kontrollitava ajavahemiku vahel oli RHS-i korduvalt muudetud, siis ei olnud hankekord enam seadusega kooskõlas ega asjakohane ning praktikas seda enamasti ei järgitud.
- 1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2016.a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 10.10.2017 kirjaga nr 12.2-1/957-1. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord

RHS (siin ja edaspidi kuni 31.08.2017.a kehtinud RHS) § 13¹ kohaselt kehtestab hankija asutusesisese hankekorra, 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. Hankekord reguleerib muu hulgas:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise;
- 3) allapoole RHS § 15 lg-s 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab RHS §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise.
- 4) lihtsustatud korrast tellitava teenuse tellimise korra.

Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on tagada, et hankija oleks oma riigihangete korraldamise sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud ning suunata hankijaid põhjalikumalt oma hankeid planeerima.

RHSi kohaselt peab läbipaistev olema nii riigihankemenetlus ise, kui ka riigihankemenetluse läbiviimisele eelnevad tegevused, sh riigihanke planeerimine.

Kontrollimise käigus ilmnes, et Rägavere Vallavolikogu poolt 27.10.2010.a vastu võetud määrus nr 5 „Hangete korraldamise kord Rägavere vallas“ (edaspidi Hankekord) on aegunud ega vasta RHS § 13¹ sätestatud nõuetele, kuna see ei sisaldanud mh riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korda ning tähtpäeva, riigihanke eest vastutavat isikut või isikuid või nende määramist, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramist, allapoole RHS § 15 lg-s 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korda, mis tagab RHS §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise ega lihtsustatud korrast tellitavate teenuste korda.

Hankija selgitas, et on arvestanud RHS § 13¹ etteantud kogumaksumuste piiridesse ainult need hanked, mis ületavad kehtestatud piirmäära (RHS § 15 lg 1 p 2), mistõttu ei arvanud ta endal ka lasuvat kohustust kehtestada hankekorda ega koostada hankeplaani. Lisaks märkis Hankija, et kuigi 2010. aastal koostatud hankekord on senini kehtiv, siis tegelikkuses riigihangete korraldamisel sellest ei lähtuta.

Olles üle vaadanud Hankija raamatupidamise andmed on Rahandusministeerium seisukohal, et Hankijal lasus kohustus kehtestada hankekord ja hankeplaani kuivõrd Hankija on 2016. aastal ostnud asju ja tellinud teenuseid kogumaksumuses üle 80 000 euro.

Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on reguleerida Hankija siseõigust ehk seda, kuidas Hankija sisemiselt hankeid korraldab. Lisaks sellele tagab hankekord, et asutus on oma sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud ja sisemise juhendiga määranud ka hankemenetluse eest vastutava isiku või isikud. Korra kehtestamine loob suurema protseduurilise selguse, hankija sarnasema tegutsemise, parema kontrollitavuse järelevalve teostamisel, järjepidevuse inimeste vahetumisel ning aitab tagada läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte rakendamist.

Ka 01.09.2017 a kehtima hakanud RHS-i § 9 näeb Hankijale ette hankekorra kehtestamise kohustuse samadel tingimustel nagu seda nägi ette kuni 31.08.2016 kehtinud RHS.

Kuivõrd käesoleval juhul Hankijal hankekord puudub, siis ei järgi Hankija alla lihthanke piirmäära tehtavate soetuste puhul enamasti RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtteid ning ka juhul kui Hankija on võtnud soetuse esemele pakkumused, siis puudub Hankijal kindel ja järjepidev süsteem pakkumuste säilitamiseks. Lisaks eeltoodule on problemaatiline ka Hankija lepingute süsteem, kuna enamasti Hankija poolt sõlmitud lepinguid ei ole kättesaadavad avalikust dokumendiregistrist ning mitmetel juhtudel on Hankijal üks pikaajaline koostööpartner, kellega pole sõlmitud kirjalikku lepingut ning kellelt tellitakse asju ja teenuseid arvete alusel. Eeltoodust tulenevalt puudub Hankijal kohati ülevaade kõnealuselt koostööpartnerilt eelarveaasta jooksul tellitavate asjade ja teenuste kogumaksumusest ning seetõttu on korraldamata jäänud mitmeid lihthanke menetlusi.

2.2 Pakkumuste avamine

Lihthanke viitenumbri 174282 " Rägavere valla teede remont 2016 " lihthanke teate (edaspidi LHT) punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 17.05.2016 kell 11:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 17.05.2016 kell 11:38, s.o 38 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Oleme seisukohal, et lihthanke korraldamise puhul on hankija vaba sisustama lihthanke dokumendid ise, mistõttu lasub hankijal juhul, kui ta on lihthanke kehtestanud tingimused, antud juhul määratud pakkumuse avamise aja, riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks (RHS § 3) kohustus ka enda kehtestatud tingimustest kinni pidada. Hanketingimused, sh pakkumuste avamise aeg tuleb aga nimetada lähtuvalt hankija enda vajadustest ja võimalustest. Olles sätestanud lihthanke teates pakkumuste avamise aja, oli Hankija kohustatud seda ka järgima.

2.3 Kvalifikatsiooni kontrollimine

RHS § 39 lg 1 kohaselt peavad kvalifitseerimise tingimused 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. RHS § 18² lg 4 kohaselt võib hankija lihthanke korraldamiseks kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes hankelepingu esemeks olevatest asjadest, teenustest või ehitustöödest. Lihthanke dokumendi koostamisel on seadusandja jätnud hankijale suhteliselt laia kaalutusruumi ning näinud RHS § 18² lg-s 4 ette näidisloetelu paragrahvidest, milledest hankija võib lihthanke dokumendi sisustamiseks lähtuda. Seega pole hankija kohustatud lihthanke kvalifitseerimistingimusi seadma, kuid juhul kui hankija otsustab seda teha, siis tuleb tal vastavatest tingimustest lähtuda kogu lihthanke menetluse jooksul. Lisaks eeltoodule tuleb hankijal arvestada, et juhul kui ta on otsustanud seada lihthanke kvalifitseerimistingimused, siis tuleb tal nende kontrollimisel lähtuda RHS-is sätestatud reeglistikust.

- a) Hankija on lihthanke „Rägavere valla teede remont 2016“ (viitenumber 174282) HT punktis III.2.3) sätestanud kvalifitseerimise tingimuse:

Pakkuja peab omama hanke teostamiseks vajalikke registreeringuid ning tegevusluba (nt. MTR - "Teehoiutööd". Pakkuja kinnitab selle olemasolu vastava väljatrükiga.

Käesoleval juhul on Hankija seadnud kvalifitseerimistingimuse, mille kohaselt peab pakkuja „omama hanke teostamiseks vajalikke registreeringuid ning tegevusluba (nt. MTR - "Teehoiutööd".“ Eeltoodust tulenevalt peaks pakkuja lihthanke teate p-i III.2.3) alusel kvalifitseerumiseks omama nii vajalikke registreeringuid kui ka tegevusluba ja tal peaks olema MTR registreering. Oma kvalifitseerimistingimusele vastavust peaks pakkuja suutma tõendada vastava väljatrükiga. Kokkuvõttelikult jääb Hankija poolt seatud tingimusest mõistetamatuks, millised registreeringud ning tegevusload peaksid pakkujal tegelikult olemas olema (sh. see, kas Hankija aktsepteerib vaid MTR registreeringut "Teehoiutööd" või sobivad ka muud alternatiivsed registreeringud).

Hankija selgituse kohaselt tegelikkuses tegevuslubasid ning muid vajalikke registreeringuid ei kontrollitud ning piirduti vaid majandustegevuse registri vahendusel MTR registreeringu kontrollimisega.

RHS § 39 lg-st 1 tulenevalt peab Hankija kontrollima pakkuja või taotleja tehnilist ja kutsealast pädevust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Kvalifitseerimise tingimused 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, mistõttu peaks Hankija kvalifitseerimistingimusi seades keskenduma lisaks tingimuse sisule ka sellele, et seatud tingimused tõendaksid pakkuja võimet nõuetekohaselt hankelepingut täita ning oleksid võimalikult üheselt mõistetavad nii Hankijale endale kui ka pakkujatele. Selge peab olema ka see, kuidas Hankija plaanib kontrollida pakkuja vastavust seatud kvalifitseerimistingimusele. Lubatav ei ole olukord, kus Hankija seab mitmetimõistetava kvalifitseerimistingimuse, mida asub hiljem, peale pakkumuste laekumist tõlgendada ning sisustama. See seab ohtu olulised riigihanke üldpõhimõtted (RHS § 3) nagu pakkujate võrdne kohtlemine ning riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus.

Olukorras, kus Hankija on seadnud mitmetimõistetavad kvalifitseerimistingimused, mille põhjal ei ole võimalik ilma tingimusi tõlgendamata üheselt saada aru, milline on kvalifitseerimistingimuses pakkujale esitatavate nõuete sisu ning kuidas Hankija plaanib pakkuja kvalifitseerimistingimusele vastavust kontrollida, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on nii kvalifitseerimistingimust seades kui ka kontrollides seda, kas pakkujad Hnakija poolt seatud tingimusele vastavad, eiranud RHS § 39 lg-st 1 sätestatut.

Soovitame Hankijal edaspidi seada kvalifitseerimistingimuses täpne ja proportsionaalne nõue ning viis, kuidas Hankija kontrollib pakkuja vastavust seatud nõudele, nii et Hankijale endale kui ka huvitatud isikutele oleks algusest peale selged nii kvalifitseerimistingimuses esitatud nõue kui ka selle kontrollimise viis. Rõhutame, et juhul kui Hankija ei kavatses kontrollida pakkuja vastavust seatud kvalifitseerimistingimusele, siis ei tuleks vastavat nõuet kvalifitseerimistingimusse lisada.

- b) Hankija on lihthanke „Rägavere valla teede remont 2016“ (viitenumber 174282) lihthanke teate punktis III.2.2) sätestanud kvalifitseerimise tingimuse: „Kvalifitseerimise tingimustele vastavuse hindamiseks vajalikud andmed ja nende vorminõuded: 1. Pakkuja viimase kolme majandusaasta (2013-2015) ehitustööde netokäive hankelepingu esemele vastavas osas peab olema olnud vähemalt igal aastal 250 000 EUR aastas. Pakkuja esitab vastava kinnituse (vt. Vorm V).“.

Lähtuvalt RHS § 40 lg 1 p-ist 3 tulenevalt võib Hankija nõuda pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks hanketeates andmeid pakkuja netokäive kohta hankelepinguga seotud valdkonnas või hankelepingu esemele vastavas osas nende olemasolu korral kuni viimase kolme majandusaasta jooksul. Kvalifitseerimistingimuste seadmisel peab Hankija seejuures juhinduma RHS § 39 lg-s 1 sätestatust, millest tulenevalt peab kvalifitseerimise tingimus olema piisav pakkuja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning olema vastav ja proportsionaalne hankelepingu eseme olemuse, koguse ja otstarbega. Kvalifitseerimise tingimust saab pidada vastavaks ja proportsionaalseks, kui see on kohane ja vajalik:

- kohane on tingimus siis, kui selle alusel saab hinnata pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita;
- tingimus on vajalik siis, kui seda asjaolu ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.

Vaidlustuskomisjoni ja kohtupraktika kohaselt peetakse üldjuhul piisavaks ja proportsionaalseks hankelepingu esemega võrreldes kahekordset kvalifitseerimistingimust (Vaidlustuskomisjoni otsused vaidlustustes nr 188-09/113674

ja 240-12/138917 ning Tallinna Halduskohtu 19.03.2010 otsus haldusasjas 3-09-2756).

Alates 01.09.2017. a kehtivas RHS-is (§ 100 lg 3) on kohtupraktikas kinnistunud põhimõtte seadusandja poolt ka õigusaktis selgesõnaliselt sätestatud just väikese ja keskmise suurusega ettevõtete turulepääsu hõlbustamiseks.

Hankija ei ole lihthanke eeldatavat maksumust riigihangete registrisse märkinud, kuid kontrollvisiidi käigus märkis, et hindas lihthanke eeldatavaks maksumuseks 30 000 eurot.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole proportsionaalne sellise netokäibe nõude seadmine, mille kohaselt peab pakkuja viimase kolme majandusaasta (2013-2015) ehitustööde netokäive hankelepingu esemele vastavas osas olema igal aastal olnud vähemalt 250 000 EUR aastas, kuivõrd seatud nõue ületab 4,16 korda kohtupraktikas aktsepteeritud netokäibe nõude ehk nõutav aastakäive on hankelepingu eeldatavast maksumusest ligikaudu 8 korda suurem.

Soovitame Hankijal edaspidi kvalifitseerimistingimuses netokäibe nõude seadmisel lähtuda lihthanke eeldatavast maksumusest ja mitte nõuda suuremat aastakäivet kui kahekordne lepingu eeldatav maksumus, kuivõrd liigselt kõrge netokäibe nõue on konkurentsi piirav ning seega vastuolus nii RHS § 39 lg-s 1 sätestatuga kui ka RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtetega (RHS § 3 p 3 ja 4).

- c) Lihthanke „Rägavere valla teede remont 2016“ (viitenumber 174282) lihthanke teates (p III.2.3) on Hankija seadnud kvalifitseerimistingimuse: „Pakkuja tagab tööde edukaks ja lepingutingimustele, hankedokumentidele ja kehtivatele normdokumentidele vastavaks teostamiseks nii vajaliku tehnika kui ka kvalifitseeritud spetsialistid ja muud vahendid omal äranägemisel.“ Seda kas ja kuidas Hankija kontrollib, kas pakkuja kvalifikatsioon vastab esitatud nõuetele, Hankija märkinud ei ole.

Hankija selgitas, et tema hinnangul ei peagi vastava tingimuse täitmist lihthankemenetluse käigus kontrollima, sest on riigihangete registris märkinud vastava vormi esitamiseks „omal äranägemisel“.

Kvalifitseerimistingimuste seadmisel peaks Hankija mõtlema, mida ta soovib iga kvalifitseerimistingimuse seadmisega kontrollida ning milliste tõendite kaudu kavatseb ta pakkuja kvalifikatsioonis veenduda. Juhul, kui Hankijal pole võimalik (või pole kavatsust) kontrollida pakkuja vastavust seatud tingimusele on tegemist nõ tühja kvalifitseerimistingimusega.

Oleme seisukohal, et käesoleval juhul on Hankija seadnud kvalifitseerimistingimuse, mille täitmist ei ole Hankijal olnud kavas ega võimalik kontrollida. Soovitame Hankijal edaspidi hoiduda selliste kvalifitseerimistingimuste seadmisest, mille täitmist ei kavatse Hankija kontrollida või mida ei ole Hankijal võimalik kontrollida.

- d) Lihthanke „Maastikupilti kahjustava ja varisemisohtliku endise laohoone lammutamine“ (viitenumber 177972) lihthanke teate p-is III.2.2) nägi Hankijaette järgneva tingimuse: „Kvalifitseerimise tingimustele vastavuse hindamiseks vajalikud andmed ja nende vorminõuded: 1. Pakkuja viimase kolme lõppenud majandusaasta netokäive ehitusvaldkonnas peab olema vähemalt 50 000 EUR igal aastal. Pakkuja esitab kolme viimase lõppenud majandusaasta aruande väljavõtte, millest selgub pakkuja majandusaasta netokäive (juriidilisest isikust Eestis registreeritud pakkuja puhul ei kohaldu, kui andmed või dokumendid on hankijale andmekogust avalikult kättesaadavad). Lisatud nõutava dokumendi vorm: PAKKUJA NETOKÄIVE AASTATEL 2013-2015“.

Käesoleval juhul ei ole Hankija lihthanke eeldatavat maksumust riigihangete registrisse märkinud, kuid selgitas kontrollvisiidi käigus, et kuivõrd käesolevat projekti rahastati

Keskkonnainvesteeringuste Keskuse kaudu, siis pidi Hankija finantseeringu saamiseks enne lihthankemenetluse läbiviimist võtma hinnapakumused. Hankija edastas Rahandusministeeriumile pakkumused – 8900 eurot, 18 470 eurot ja 11 000 eurot. Eeltoodust tulenevalt oleks lihthanke keskmiseks eeldatavaks maksumuseks olnud umbes 12 000 - 13 000 eurot.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole proportsionaalne sellise netokäibe nõude seadmine, mille kohaselt peab pakkuja viimase kolme majandusaasta (2013-2015) ehitustööde netokäive ehitusvaldkonnas peab olema vähemalt 50 000 EUR igal aastal, kuivõrd seatud nõue ületab 4,16 korda kohtupraktikas aktsepteeritud netokäibe nõude.

Soovitame Hankijal edaspidi kvalifitseerimistingimuses netokäibe nõude seadmisel lähtuda lihthanke eeldatavast maksumusest ja mitte nõuda suuremat aastakäivet kui kahekordne lepingu eeldatav maksumus, kuivõrd liigselt kõrge netokäibe nõue on konkurentsi piirav ning seega vastuolus nii RHS § 39 lg-s 1 sätestatuga kui ka RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtetega (RHS § 3 p 3 ja 4).

- e) Lihthanke „Rägavere valla Rahvamaja osaline ruumide renoveerimine (Perearstikeskus)“ (viitenumber 180735) lihthanke teate punktis III.2.2) oli Hankija seadnud pakkuja viimase kolme lõppenud majandusaasta netokäibe nõudeks vähemalt 400 000 EUR igal aastal.

Järelevalvemenetluse käigus antud selgituste kohaselt oli kõnealuse lihthanke eeldatavaks maksumuseks 27 500 eurot.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole proportsionaalne sellise netokäibe nõude seadmine, mille kohaselt peab pakkuja viimase kolme lõppenud majandusaasta netokäive olema vähemalt 400 000 EUR igal aastal, kuivõrd seatud nõue ületab 7,27 korda kohtupraktikas aktsepteeritud netokäibe nõude.

Soovitame Hankijal edaspidi kvalifitseerimistingimuses netokäibe nõude seadmisel lähtuda lihthanke eeldatavast maksumusest, kuivõrd liigselt kõrge netokäibe nõue on konkurentsi piirav ning seega vastuolus nii RHS § 39 lg-s 1 sätestatuga kui ka RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtetega (RHS § 3 p 3 ja 4).

- f) Lihthanke „Rägavere valla Rahvamaja osaline ruumide renoveerimine (Perearstikeskus)“ (viitenumber 180735) lihthanke teate punktis III.2.3) oli Hankija näinud ette järgneva kvalifitseerimistingimuse: „Pakkujal või alltöövõtjal peab olema majandustegevuse registri (MTR) registreering või tegevusluba alljärgnevates valdkondades:
- 1) ehitamine;
 - 2) hoonesiseste ja kinnistussiseste vee- ja kanalisatsioonisüsteemide ehitamine;
 - 3) hoonesiseste ja kinnistussiseste küttesüsteemide ja soojussõlmede ehitamine;
 - 4) ventilatsioonisüsteemide ehitamine;
 - 5) elektripaigaldise ehitamine s.h. paigaldamine;
 - 6) automaatse tulekahjusüsteemi signalisatsiooni ehitamine;
 - 7) valvesignalisatsioonisüsteemide ehitamine.“

Kvalifitseerimistingimuses sisalduvale nõudele vastamiseks peab pakkujal või alltöövõtjal olema „majandustegevuse registri (MTR) registreering või tegevusluba“ Hankija poolt kvalifitseerimistingimuses nimetatud valdkondades. Eeltoodust tulenevalt peaks pakkuja lihthanke teate p-i III.2.3) alusel kvalifitseerumiseks omama kas vajalikku registreeringut või tegevusluba Hankija poolt nimetatud valdkondades. Hankija pole märkinud seda, kuidas ta kavatses vastava tingimuse täitmist kontrollida.

Hankija selgituste kohaselt oli kvalifikatsiooni tõendamiseks vajalik kas MTR registreering või tegevusluba ning Hankija teostas kontrolli MTR registreeringu alusel, kuivõrd tegevuslubade olemasolu eest loetletud valdkondades vastutab töövõtja ise.

Hankija kontrollis vaid MTR registreeringut, mis oli vajalik valdkonnas „ehitus-ehitamine“, märkis et tegevuslubade olemasolu eest loetletud valdkondades vastutab pakkuja ise ning tõi näite, et juhul kui pakkujal tegevusluba puudub, ei kinnita Päästeamet või teised järelevalvet teostavad institutsioonid kasutusluba.

Hankija esitatud selgitustest tuleneb, et Hankija tõlgendas kvalifitseerimistingimust selle sisust oluliselt erinevalt, kuivõrd Hankija tõlgenduse kohaselt ei pidanud pakkujal olema MTR registreeringut mitte kõigil HT punktis III.2.3) toodud aladel, vaid ainult ühel neist ning et Hankija kontrollis pakkujate vastavust kvalifitseerimistingimusele vaid läbi pakkujate MTR registreeringu. Tegevusloa olemasolu Hankija ei kontrollinud väites, et tegevusloa olemasolu eest vastutab pakkuja ise.

RHS § 39 lg 1 kohaselt peab Hankija kontrollima pakkuja või taotleja tehnilist ja kutsealast pädevust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Seejuures peavad kvalifitseerimise tingimused 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. Eeltoodust tulenevalt lasub Hankijal kohustus seada kvalifitseerimistingimused nii, et need tõendaksid pakkuja võimet nõuetekohaselt hankelepingu täita ning oleksid võimalikult üheselt mõistetavad nii Hankijale endale kui ka pakkujatele. Mitmetimõistetavate kvalifitseerimistingimuste seadmine, mida Hankija asub hiljem peale pakkumuste laekumist tõlgendama ja sisustama seab ohtu RHS §-ist 3 tulenevad riigihangete korraldamise üldpõhimõtted nagu pakkujate võrdne kohtlemine ning riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus.

Olukorras, kus Hankija on seadnud mitmetimõistetavad kvalifitseerimistingimused, mille põhjal ei ole võimalik ilma tingimusi tõlgendamata üheselt saada aru, millised on kvalifitseerimistingimuses pakkujale esitatavad nõuded ning kuidas Hankija plaanib pakkuja kvalifitseerimistingimusele vastavust kontrollida, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eiranud RHS § 39 lg-st 1 sätestatud kohustust.

Soovitame Hankijal edaspidi seada kvalifitseerimistingimuses täpne nõue ning viis, kuidas Hankija kontrollib pakkuja vastavust seatud nõudele, nii et kõigile oleks algusest peale selged nii nõue kui ka selle kontrollimise viis. Rõhutame, et juhul kui Hankija ei kavatsen kontrollida pakkuja vastavust seatud kvalifitseerimistingimusele, siis ei tuleks vastavat nõuet kvalifitseerimistingimusesse lisada.

- g) Lihthanke „Rägavere valla Rahvamaja osaline ruumide renoveerimine (Perearstikeskus)“ (viitenumber 180735) lihthanke teate punktis III.2.3) oli ette nähtud järgnev kvalifitseerimistingimus: „Juhul, kui hankelepingu alusel mõne sooritatava tegevuse jaoks on õigusaktides kehtestatud erinõudeid, mille täitmise või olemasolu tõendamist ei ole hankija pakkuja kvalifitseerimiseks nõudnud, kohustub pakkuja siiski tagama, et hoolimata selliste kvalifitseerimisnõuete mitteesitamisest hankija poolt, oleksid pakkujal sellised õigusaktidest tulenevad erinõuded, registreeringud või tegevusload hankelepingu täitmisel olemas. Pakkuja vastutab õigusaktides kehtestatud erinõuete täitmise eest.“

Hankija selgitas, et pakkuja esitas kinnituse (Vorm 1), mille esitamist Hankija kontrollis, ning lisas, et tal ei lasu kohustust kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni vastavust kõikidele seadusandlusega kehtestatud erinõuetele.

Kvalifitseerimistingimuste seadmisel peaks Hankija mõtlema, mida ta soovib iga kvalifitseerimistingimuse seadmisega kontrollida (mis on tingimuse eesmärk) ning milliste tõendite või andmekogudes tehtavate päringute kaudu kavatsen ta pakkuja kvalifikatsioonis veenduda. Juhul, kui vastava töö teostamiseks näevad õigusaktid ette mitmeid erinevaid nõudeid, siis soovitame Hankijal valida neist välja enda jaoks olulisemad ning seada pakkujatele konkreetsete dokumentide esitamise kohustus (või märkida, et kontrollib ise andmekogudest). Hankijal pole mõistlik seada hanketeates

kvalifitseerimiseks väga üldiseid tingimusi, mille täitmist pole Hankijal võimalik (või kavatsust) kontrollida, kuivõrd sel juhul on tegemist nõ tühja kvalifitseerimistingimusega, millega tegelikkuses ei tõendata ei pakkuja kvalifikatsiooni vastavust seatud tingimusele ega ei kontrollita seda Hankija poolt menetluse käigus.

Oleme seisukohal, et käesoleval juhul on Hankija seadnud kvalifitseerimistingimuse, mille täitmist ei ole Hankijal olnud võimalik kontrollida ning soovitage sellistest kvalifitseerimistingimustest edaspidi hoiduda. Vajadusel võib hankija kehtestada vastavasisulise lepingu tingimuse.

2.4 Lihthankes pakkujate teavitamise kohustuse rikkumine

Lihthankes „Maastikupilti kahjustava ja varisemisohtliku endise laohoone lammutamine“ (viitenumber 177972) oli Hankija lihthanke dokumendi punktis 8.6 ette näinud kohustuse koostada 3 tööpäeva jooksul alates pakkumuste avamisest e-riigihangete keskkonnas pakkumuste avamise protokoll ning teavitada sellest kõiki pakkujaid. Riigihangete registris toimunud teabevahetusest tulenevalt ei olnud pakkumuste avamise protokoll pakkujatele ka 23.09.2016 veel nähtav, kuigi pakkumuste avamisest (13.09.2016) oli selleks ajaks möödunud juba 10 päeva (7 tööpäeva).

Hankija selgitas, et juhendus lihthankes tehtud otsustest teavitamisel RHS § 18² lg-s 7 ja §-des 54 ja 55, aga eriti § 54 lg-s 4 sätestatust, mille kohaselt võis Hankija kalduda kõrvale RHS § 54 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tähtaegadest, kui ta esitas pakkujatele lõigetes 1 ja 2 nimetatud teabe korraga viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse või otsuse, mis on hankemenetluse lõppemise aluseks, tegemisest arvates.

RHS § 18² lg 7 kohaselt juhindub Hankija lihthankes tehtud otsustest teavitamisel RHS §-des 54 ja 55 sätestatust. See tähendab, et seadusandja on pidanud vajalikuks reguleerida ammendavalt viisi ja tähtaegu, kuidas teavitab hankija pakkujaid lihthankes tehtud otsustest. Küll aga ei ole seadusandja näinud RHS §-is 18² ette kohustust koostada lihthankes pakkumuste avamise protokoll. Kohustuse koostada vastav protokoll 3 tööpäeva jooksul alates pakkumuste avamisest ja teavitada sellest vastava rakenduse vahendusel ka kõiki pakkujaid on Hankija käesoleval juhul ise ette näinud lihthanke dokumendi punktis 8.6.

Hankija lihthanke korraldamise puhul vaba ise sisustama lihthanke dokumendid ning kuna ta oli vastava kohustuse lihthanke dokumendis ise ette näinud, siis pidi ta riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks (RHS § 3) vastavat kohustust peale pakkumuste laekumist ja avamist lihthanke menetlemise faasis ka järgima.

2.5 Hankelepingute muutmine

Lihthanke „Rägavere valla teede remont 2016“ (viitenumber 174282) hankelepingu projekti punktis 7.3.2. sätestas Hankija, et „maksed töövõtjale tasutakse vastavalt tellija poolt aktsepteeritud ja teostatud tööde akti alusel koostatud arvele, üks kord kuus seitsme (30) päeva jooksul arve kättesaamisest arvates.“, mistõttu jäi hankelepingu projekti lugedes arusaamatuks see, kas Hankija plaanib pakkujale tasuda 7 või 30 päeva jooksul arvates arve kättesaamisest.

Hankija selgitas, et tegemist oli trükiveaga, mis on allkirjastatud lepingus parandatud. Riigihangete registrist nähtuvalt on allkirjastatud hankelepingus punkti 7.3.2. muudetud ning maksetähtaeg muudetud kolmekümnepäevaliseks.

Kuna Hankija on teadlik oma tegelikust tahtest hankelepingu projekti ettevalmistamisel, siis võib vastavasisuline parandus olla Hankijale tähtsusetu sisuga, kuid olukorras, kus Hankija on hankelepingu projektis näinud selgesõnaliselt ette kaks erinevat tähtaega,

mida lugedes ei ole mõistlik isikul ei grammatilist, teleoloogilist ega süstemaatilist tõlgendamisviisi kasutades võimalik jõuda selgusele, milline on see maksetähtaeg, mida Hankija hankelepingu projekti ette valmistades on silmas pidanud, oleme seisukohal, et tehtud parandust ei saa pidada tühipaljaks trükivea parandamiseks.

Oleme seisukohal, et kuigi lihthanke korraldamise puhul on Hankija ise vaba sisustama lihthanke dokumendid, sh määrama maksetingimused, lasub Hankijal siiski kohustus järgida RHS § 18² lg-s 8, RHS § 69 lg-tes 2-6 ning RHS §-s 3 sätestatud. See tähendab, et Hankija ei saa muuta riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepinguid RHS § 69 lg-tes 3 ja 4 sätestatud eelduseid arvestamata. Sama kehtib ka hankelepingu projektis ja teistes riigihanke alusdokumentides sisalduvate tingimuste muutmise kohta, kuna hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel on RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid (riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine) eirav, olles seetõttu ühemõtteliselt lubamatu.

2.6 Lihthanke korraldamata jätmine

a) Toiduained

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud toiduaineid erinevatelt pakkujatelt kokku summas 35 173,96 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija toiduainete ostmiseks tellimiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

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 RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud toiduainete maksumus või ühe toidugrupi (nt piimatooted või pagaritooted) jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma toiduainete kogumaksumusest.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

b) Küte (hakkepuuit)

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud hakkepuitu erinevatelt pakkujatelt kokku summas 11 074 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija hakkepuidu ostmiseks tellimiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

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 RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud hakkepuidu maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma hakkepuidu kogumaksumusest.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

c) Elekter

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud elektrienergiat Eesti Energia AS-ilt 29 461,66 € ja Baltic Energy Network OÜ-lt 171,50 € kokku summas 29 632, 98 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija elektrienergia ostmiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

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 RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

d) Lumetõrje

Raamatupidamise väljavõttest ja Hankija poolt antud selgitustest nähtub, et Hankija on tellinud lumetõrje teenust erinevatelt pakkujatelt kokku summas 17 538, 40 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija lumetõrje teenuse tellimiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

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 RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1. Hankekorra kehtestamata jätmine

Jättes hankekorra kehtiva riigihangete seaduse nõuetegae vastavusse viimata on Hankija läinud vastuollu RHS §-ga 13¹. Soovitame Hankijal kehtestada hankekord, kuna see aitab Hankijal paremini reguleerida siseprotseduure: riigihangete planeerimist, hankeplaani koostamist, vastutavate isikute määramist, alla nimetatud lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamist ja lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimise korda. Edaspidi soovitame ka järgida hanekorda ning kajastada hankeplaanis kõik kavandatavad riigihanked (vähemalt alates lihthanke piirmäärast).

Hankija on puudust möönnud ja uue hankekorra juba välja töötanud.

3.2. Pakkumuste hindamise kriteeriumid

Hankija ei kasutanud mitte ühegi 2016. aastal eRHRis läbiviidud riigihanke puhul pakkumuste hindamise kriteeriumina majanduslikku soodsust. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS ja 01.09.2017 kehtima hakanud RHS eeldavad, et esmajoones sätestab hankija hindamiskriteeriumid, mis võtavad lisaks pakumuse hinnale või hinnale ja sellega seonduvatele kuludele arvesse ka hinna ja kvaliteedi suhet, st kvalitatiivseid, keskkonnalaseid ja sotsiaalseid kriteeriume. Üksnes hinnast või kulust võib lähtuda juhul, kui pakumuse majanduslik soodsus on tõepoolest sõltuv üksnes hinnast või kaasnevatest kuludest ning kvalitatiivsed kriteeriumid ei saa kuidagi aidata kaasa majandusliku soodsuse tõusule.

Seega soovitame Hankijal edaspidi kaaluda pakumuste hindamise kriteeriumina majandusliku soodsuse kasutamist.

3.3. Pakumuste elektrooniline menetlemine

RHS § 55 lg 7 kohaselt peab Hankija võimaldama pakumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 protsendi ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust.

Hankija on kõikide 2016. aastal eRHRis alustatud riigihangete puhul võimaldanud pakumuste elektroonilist esitamist. Tunnustame Hankijat pakumuste elektroonilise esitamise ja menetlemise juurutamise eest ning RHS § 55 lg 7 sätestatud e-menetluste miinimummäära olulise ületamise eest.

4. Järeldused

4.1. Järelevalvemenetluse käigus tuvastati kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast, mis on seotud hankekorra nõuetele vastavusega, pakumuste avamisega lihthanke teates märgitud ajal, pakujate teavitamisega, kvalifitseerimise tingimuste sätestamise ja nende täitmise kontrollimisega ning nõutava lihthanke korraldamata jätmisega.

4.2. Tuvastatud kõrvalekalded, va kvalifitseerimise tingimuste sätestamine ja nende täitmise kontrollimine, on käsitletavad üksikjuhtudena. Kvalifitseerimise tingimuste sätestamise ja nende täitmise kontrollimise tuvastatud kõrvalekalde puhul on tegu süstemaatilise rikkumisega. Samas on hankija vastavaid puuduseid möönnud ning näidanud üles valmidust oma senist praktikat parandada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

Osakonnajuhataja asetäitja

Kontrollija:

Triin Paljak

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3267; triin.paljak@fin.ee

Triin Paljak 611 3267
triin.paljak@fin.ee

