



**10.03.2017 kontrollakt nr 12.2-4/8 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta
Sihtasutuses Innove**

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 21.11.2016.a kiri nr 12.2-4/12786

Kontrolliobjekti nimetus: SA Innove

Kontrolliobjekti registrikood: 90008287

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Robert R. Lippin, Birgit Lao-Peetersoo ja Katri Targama, juhatuse liikmed

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Mirjam Virosiim, SA Innove peajurist ja Kathy Tätte, SA Innove jurist

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2015 – 31.12.2015

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

1.1 Kontrollimisele kuulus SA Innove (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2015 – 31.12.2015.

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 29 riigihanget:

- 1) 13 lihthanget;
- 2) 8 avatud hankemenetlusega riigihanget;
- 3) 5 lihtsustatud korras teenuste tellimist;
- 4) 3 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust.

1.4 Riigihangete korraldamist 2015. aastal SA-s Innove reguleeris RHS § 13¹ alusel alates 01.01.2015 ja 30.06.2015 kehtivad juhatuse liikme Robert Lippin'i poolt kinnitatud hankekorrad.

1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2015. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijatele esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.

1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 21.02.2017 kirjaga nr 12.2-4/01628. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrollakti projektile 01.03.2017.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1 Aruandlus – riigihanke aruande ja aruande lisa tähtaegne esitamine, aruande esitamise kord

RHS § 37 lg 1 kohaselt esitab Hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande ning sama paragrahvi lõike 4 kohaselt esitab hankija 20 päeva jooksul registrile pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa.

RHS § 19 lg 6 kohaselt esitab hankija lihtsustatud korras läbiviidava riigihanke puhul riigihanke aruande lisa, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot.

2.1.1 Riigihanke aruande esitamisega hilinemine

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses viitenumbriga 162559 „WebDesktop hooldus- ja arendustööd“ sõlmis Hankija raamlepingu 08.07.2015, riigihanke aruande esitas Hankija 12.08.2015, so 35. päeval.

Hankija selgitas, et kuivõrd aruande esitamise meeldetuletus laekus hankespetsialisti postkasti tema puhkuse ajal, sai ta teate kätte peale puhkust ning ei jõudnud seetõttu aruannet õigeaegselt esitada.

Selgitame, et isiku puhkusel viibimine ei vabanda seadusest tuleneva kohustuse mittetäitmisest. Leiame, et riigihanke aruande (ja selle lisa) esitamiseks on seaduses ette nähtud mõistlik aeg. Hankijale oli teada raamlepingu sõlmimise aeg ning sellest tulenevalt ka riigihanke aruande hiliseima esitamise tähtaeg. Seega tulnuks riigihanke aruande esitamine vastavalt ka korraldada.

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses on riigihanke aruande (ja selle lisa) esitamine oluline riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3), täpsemalt läbipaistvuse, sh avatuse ja kontrollitavuse (RHS § 3 punkt 2) täitmiseks.

Riigihanke aruande hilinenult esitamisega on Hankija eiranud RHS § 37 lg-t 1 ja riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3).

2.1.2 Riigihanke aruande lisa esitamisega hilinemine

Riigihanke viitenumbriga 162931 „Koolitusteenuse tellimine teemal „SA Innove keskastme- ja tippjuhtide koolitusprogramm“¹ tulemusena sõlmitud hankelepingu lõppkuupäev oli eRHRi andmete kohaselt 08.02.2016. Hankija esitas riigihanke aruande lisa 09.03.2016, so 30. päeval.

Hankija selgitas, et aruande lisa esitajal ei õnnestunud varem aruande lisa esitamiseks vajalikke andmeid kätte saada.

2.1.3 Riigihanke aruande lisa esitamise korra rikkumine

RHS § 37 lg 4 punkti 1 kohaselt esitab hankija registrile pärast hankelepingu lõppemist riigihanke aruande lisa, kus märgitakse hankelepingus tehtud muudatused koos muudatuste põhjendusega ja hankelepingu täitmise olulised erinevused võrreldes hankelepingus sätestatuga, eelkõige hankelepingu rikkumine või ennetähtaegne lõpetamine.

- Riigihankes viitenumbriga 169962 „Rajaleidja võrgustiku ja teenuste teavituskampaania“ eRHRis 16.05.2016 esitatud riigihanke aruande lisas (käesolevaks hetkeks seisundis „aegunud“) ei kajastanud Hankija hankelepingu tegelikku täitmise tähtaega,

¹ Lihtsustatud korras tellitav teenus, hankelepingu maksumus oli 53 472 eurot.

mis oli esialgselt esitatud ja käesolevaks hetkes aegunud riigihanke aruande lisas märgitud 27.03.2016 asemel 02.05.2016.

- Riigihanke viitenumbriga 162931 „Koolitusteenuse tellimine teemal SA Innove keskastme- ja tippjuhtide koolitusprogramm“ 09.03.2016 esitatud riigihanke aruande lisas (käesolevaks hetkeks seisundis „aegunud“) ei kajastanud Hankija hankelepingu tegelikku täitmise tähtaega, mis oli esialgselt esitatud ja käesolevaks hetkeks aegunud riigihanke aruande lisas märgitud 28.01.2016 asemel 08.02.2016.
- Riigihanke viitenumbriga 162664 „Hariduse ja karjäärivaldkonna infoportaali prototüüp, disain ja tehnilise töö järelevalve“ 23.09.2016 esitatud riigihanke aruande lisas (käesolevaks hetkeks seisundis „aegunud“) ei kajastanud Hankija hankelepingu tegelikku täitmise tähtaega, mis oli esialgselt esitatud ja käesolevaks hetkeks aegunud riigihanke aruande lisas märgitud 01.05.2016 asemel 07.09.2016. Samas puudusid nii seisundis „aegunud“ kui puuduvad 07.02.2017 esitatud riigihanke aruande lisas hankelepingu tähtaja muutmise põhjendused. Lisaks on Hankija märkinud riigihanke aruande lisa E lisa punkti „Hankelepingu olulised tingimused muutusid“ järgi vastuseks „Ei“. Hankeleping sõlmiti aga tähtajaga 01.05.2016.

Hankelepingus tehtud muudatuse koos muudatuse põhjendusega riigihanke aruande lisas märkimata jätmisega või hankelepingu täitmise oluliste erinevuste võrreldes hankelepingus sätestatuga märkimata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 37 lg 4 punkti 1 ning riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid riigihanke kontrollitavuse ja läbipaistvuse osas (RHS § 3 p 2).

Viidatud riigihangetes esitas Hankija tegelikke hankelepingu täitmise tähtaegasid kajastavad riigihanke aruande lisad järelevalvemenetluse raames järelevalveametniku vastavasisulise tähelepanu juhtimise tulemusena. See ei kõrvalda aga eelkirjeldatud rikkumisi riigihanke aruannete lisade esitamisel, kuna hankelepingus tehtud muudatused koos muudatuste põhjendusega ja hankelepingu täitmise olulised erinevused võrreldes hankelepingus sätestatuga, peavad sisalduma 20 päeva jooksul hankelepingu lõppemisest arvates esitatud riigihanke aruande lisas.

2.2 Hankest huvitatud isikute küsimustele vastates hanke alusdokumentide muutmine

- Lihthanke viitenumbriga 166395 „Keskklassi sõiduauto kasutusrendile võtmine“ hankedokumendi „LHD_Lisa 1_Tehniline kirjeldus“ punkti 1.6.14 kohaselt oli nõutud kaug- ja lähitulede automaatset lülitust (lülitab pimedal ajal sõites kaugtulesid automaatselt sisse/välja).

Hankes huvitatud isik küsis eRHRi teabevahetuses, kas Hankija aktsepteerib ka tulesid, millel ei ole kaugtulede automaatset lülitust (küsimus nr 1). Hankija vastas, et aktsepteerib ka tulesid, millel ei ole kaugtulede automaatset ümberlülitust (küsimuse nr 1 vastus nr 2).

Hankija selgitas, et lähtus põhimõttest, et kõik selgitused on riigihangete registris avaldatud ning huvitatud isikutele nähtavad, mistõttu on kõigil võrdne võimalus Hankija poolt antud selgitustega tutvumiseks ning nendega arvestamiseks.

- Lihthanke viitenumbriga 158653 „Sülearvutite lühirent PISA testide läbivaatamiseks 2015 aastal“ teabevahetuses küsis hankest huvitatud isik, millised uuendused peavad peal olema. Hankija vastas, et arvuti peab olema eelinstalleeritud ning kasutamiseks valmis ning arvuti peab olema uuendatud viimase ametliku service pack tasemeni. Lisaks märkis Hankija, et täiendav uuendamine peab olema keelatud.

Hankedokumentis „Lisa 1 - tehniline kirjeldus“ on Hankija täpsustanud operatsioonisüsteemi – peab olema Windows Vista, Windows 7 või Windows 8. Leiame, et pelgalt operatsioonisüsteemi nimetamisest ei saa mõistlikult eeldada sülearvuti uuendatavuse taset.

Leiame, et riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega (RHS § 3), täpsemalt riigihanke kontrollitavuse ja isikute võrdse kohtlemise põhimõtetega (punktid 2 ja 3), ei ole kooskõlas hankedokumentides sätestatud tingimuste täpsustamine selgituste kaudu ja ilma algselt esitatud hankedokumente muutmata ja muudetud hankedokumente huvitatud isikutele edastamata.

Samas leiame, et selgituste edastamise kaudu ei ole täidetud võrdse kohtlemise põhimõttest tulenev kohustus edastada hankedokumentide muutmisel muudetud hankedokumendid üheaegselt kõigile pakkujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on saanud hankedokumendid.

Riigikogu menetluses oleva riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõuga (204 SE) (edaspidi RHSi eelnõu) on plaanis selgesõnaliselt keelata selgituste ja selgitusi sisaldavate dokumentidega riigihanke alusdokumentide muutmine (eelnõu § 46).

2.3 Kvalifitseerimise tingimuste nimetamine

2.3.1 Referentslepingu tähtajale piirangu seadmine

Avatud hankemenetlusega riigihankes viitenumbri 163759 „Õppevara ja raamatute kirjastamis- ja/või trükiteenuse ning muude trükiste trükiteenuse tellimine“ hanketeate punkti III.2.3 kohaselt oli nõutud, et pakkujal peab olema viimase 3 aasta jooksul arvates pakkumuste esitamise tähtpäevast täidetud 2 lepingut, mille lepingute ese on samaväärne käesoleva raamlepingu esemega. Samaväärseks loetakse nõuetekohaselt täidetud õppevara või raamatu(te) (see on õpik, töövihik, tööraamat, õppekomplekt, õpetaja raamat, töölehtede komplekt, ülesannete kogu, käsiraamat, sõnastik, aastaraamat või muud raamatud) kirjastamise ja trükkimise lepinguid (iga lepingu ese peab sisaldama muuhulgas nii kirjastamist kui ka trükki).

Iga lepingu kogumaksumus pidi olema vähemalt 2000 eurot käibemaksuta.

Sama punkti märkuse nr 3 kohaselt pidi lepingu täitmise kuupäev olema viimase 3 aasta jooksul arvates pakkumuste esitamise tähtpäevast. Nt 15.06.2014. Ei tohi märkida, et kehtib tänaseni.

Näiteks ei oleks kõne all olevas hankes pakkujaks kvalifitseerinud isik, kellel olid sõlmitud hanke lepingu esemele samaväärse eseme osas teenuse osutamise lepingud, mõlemad maksumusega 3000 eurot, kuid tähtajaga pärast pakkumuse esitamise kuupäeva, vaatamata asjaolule, et pakkumuse esitamise hetkeks oli isik lepinguid täitnud juba 2500 euro ulatuses.

Pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimine ei saa olla mitte ainult formaalne, vaid peab olema ka sisuline. Samas peab hankija ka kvalifitseerimise tingimuste nimetamisel lähtuma sisulistest asjaoludest.

Kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad pakkuja või taotleja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega (RHS § 39 lg 1). Kvalifitseerimistingimus on vastav ja proportsionaalne, kui see on kohane ja vajalik. Kohane on tingimus, kui sellele vastavus väljendab pakkuja võimet hankelepingut

nõuetekohaselt täita ning vajalik, kui pakkuja võimet hankelepingut täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.²

Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et kõne all olevas riigihanke referentslepingule tähtaja seadmisel on Hankija eiranud RHS § 39 lg-t 1.

Siinkohal soovime eeltoodust lähtuda ka lihthanke referentslepingule tähtaja seadmisel, kuna riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt peavad kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud ning hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel (RHS § 3 punktid 3 ja 4).

2.3.2 Varasemate hankelepingute olemasolu nõudmine

Lihthanke viitenumbri 163239 „Uuring „Töökohapõhise õppe korraldusmodelite rakendamine kutsehariduses“ lihthanke teate osa III punkti 2.3 esimese tingimuse kohaselt nõudis Hankija tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamiseks suuremahuliste uuringute läbiviimise kogemust. Hankija nõudis vähemalt 3 riigihanke esemele sarnase esemega (ankeetküsitluse meetodi kasutamine) suuremahulise (vähemalt 300 vastajaga) uuringu läbiviimist, millest vähemalt üks on avaliku sektori tellimisel läbiviidud haridus- või sotsiaalvaldkonna olukorda hindav uuringu.

Hankija selgitas, et kuna hanke esemeks olev uuring puudutab väga spetsiifilist haridusvaldkonda ning avaliku ja erasektori tellimisel läbiviidud uuringud on oma eesmärkide poolest väga erinevad, siis uuringu sisulise kvaliteedi tagamiseks on kõne all oleva tingimuse püstitamine ainus võimalus, kuidas Hankija saab veenduda, et hankeleping sõlmitakse piisava võimekusega pakkujaga. Eesmärkide erinevuse osas selgitas Hankija, et avaliku sektori poolt tellitavad uuringud teenivad pigem avalikke huve, st nad on oluliseks abivahendiks poliitikakujundamisel või mingite tegevuste elluviimiseks meetmete loomisel. Erasektoris on jällegi uuringud ajendatud pigem erahuvist, ärilistest eesmärkidest, st uuritakse oma sihtrühma (tellija, tarbija) mõtteviisi, hoiakuid ja käitumist ja oma reklaamikampaaniate/sõnumite mõju sihtrühmale, et oma müüginumbreid tõsta. Hankijale on oluline, et hankeleping sõlmitakse pakkujaga, kes arvestab uuringu läbiviimisel vastava valdkonna uuringuvajadusi ning eripärasid.

Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt peavad kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud ning hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel (RHS § 3 punktid 3 ja 4).

Nagu punktis 2.3.1 viidatud vaidlustuskomisjoni otsusest nähtub, siis tingimus on vajalik, kui pakkuja võimet hankelepingut täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil. Seega kvalifitseerimise tingimuste nimetamisel peab hankija järgima, et tegemist oleks nõ minimaalsete kriteeriumidega, mis tagavad hankelepingu nõuetekohase täitmise. Oleme seisukohal, et kõne all oleva nõude puhul ei ole tegemist minimaalse nõudega, st, et hankelepingu nõuetekohase täitmisega (sh valdkondlike uuringuvajaduste ja eripäradega arvestamisega) saaksid tõenäoliselt hakkama ka isikud, kellel varasemad avaliku sektoriga sõlmitud lepingud puuduvad, kuid on täitnud hanke objektiga (haridus- ja sotsiaalvaldkonna uuring, vähemalt 300 vastajaga, ankeetküsitluse meetodil) sarnaseid eraturul sõlmitud lepinguid.

² Riigihangete vaidlustuskomisjoni 01.04.2011.a otsus nr 50-11/123879.

Asjakohane on siinkohal viidata ka riigihangete vaidlustuskomisjoni praktikale, mille kohaselt juhul, kui hankija on otsustanud lihthanke korraldamiseks kehtestada lihthanke dokumendi, siis ei saa ta jätta kõiki RHS § 18² lg-s 4 viidatud RHSi sätteid kohaldamata (hankija lähtub kõigist või mõnest neist). Samuti ei saa hankija esitada lihthanke dokumendis RHSi sätetele sarnanevaid nõudeid RHSi sätetele mittevastavas kontekstis: kui hankija koostab lihthanke dokumendid ja selles on kehtestatud nõuded pakkujale ja/või pakkumusele, sh pakkumuse hindamise kriteeriumid, siis peavad kõik esitatud nõuded vastama vastavatele RHSi sätetele.³ Seega analoogia korras olukorras, kus Hankija on kehtestanud lihthanke pakkuja kvalifitseerimise tingimused on ta kohustatud järgima vastavaid RHSi sätteid, sh RHS § 39 lg-t 5, mille kohaselt hankija ei või jätta pakkuja või taotleja kvalifitseerimata põhjusel, et tal puuduvad varasemad hankelepingud RHS § 4 tähenduses (§ 39 lg 5). Mistõttu puudub hankijal ka vastavasisulise nõude kehtestamise õigus.

Hankija märkis, et ühtegi pakkuja ei ole jätetud kvalifitseerimata põhjusel, et tal puuduvad varasemad hankelepingud.

Eeltoodud Hankija väide ei ole asjakohane, kuna hanketingimused võivad mõjutada mõnda riigihankes osalemisest huvitatud isikut pakkumuse esitamisest loobuda, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguse hinnaga.

Kõne all oleva nõude nimetamisega on Hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3) ning RHS § 39 lg-t 5.

Kohustame Hankijat edaspidi hoolsamalt jälgima, et kvalifitseerimise tingimused oleksid proportsionaalsed hanke esemega.

Siinkohal tunnustame Hankijat majandusliku soodsuse hindamise eest, kuid soovime edaspidi proportsionaalsuse ja olemasoleva konkurentsi efektiivseima ärakasutamise põhimõttest lähtuda ka riigihankes majandusliku soodsuse hindamise kriteeriumide nimetamisel. Kõne all olevas riigihankes oli üheks hindamise kriteeriumiks uurimisgrupi juhi kvalifikatsioon (hanketeate IV osa punkt 2.1). Hankedokumendi „Pakkumuse hindamise kriteeriumid“ kohaselt hindas Hankija hindega 10 vastava eriala doktorikraadi omavat eksperti, kellel on rohkem kui 5-aastane uuringute ja analüüside läbiviimise juhtimise kogemus.

Kõne all oleva riigihanke eset, so Hankija poolt ette antud küsimustega ankeetküsitluse läbiviimine ning mahtu, sh hankelepingu eeldatavat maksumust, so 20 000 eurot, arvesse võttes ei tundu uurimisgrupi juhi doktorikraadi olemasolu hindamine proportsionaalne. Doktorikraadi hindamise vajalikkuse tõstatas eRHRi teabevahetuse rubriigis ka hankest huvitatud isik, kes aga pakkumust ei esitanud. Hanketingimuste ebaproportsionaalsusele kõne all olevas hankes võib viidata ka asjaolu, et hankest huvitatud isikuid oli 7, kellest vaid 2 esitas riigihankes pakkumuse.

Hankija selgitas, et „Uurimisgrupi juhi kvalifikatsioon“ ei saa kuidagi mõjutada pakkuja pakkumuste esitamist, kuivõrd uurimisgrupi juhi miinimum kvalifitseerimise tingimus hanketeate järgi oli vähemalt magistriskraad või sellega võrdsustatud teaduskraad sotsiaalteaduste valdkonnas. Seega ei olnud pakkumuse esitamise eelduseks uurimisgrupi juhi doktoriskraad.

Selgitame, et hankest huvitatud isiku poolt pakkumuse esitamine riigihankes nõuab ressursi. Mistõttu hankest huvitatud isik on motiveeritud esitama pakkumust vaid siis, kui ta peab enda pakkumuse edukaks tunnustamist tõenäoliseks. Konkreetsetes hankes ei saanud soovitava

³ Riigihangete vaidlustuskomisjoni 03.03.2014.a otsus nr 31-14/149368.

tagajärje saabumist pidada tõenäoliseks, kui isikul puudus doktorikraadiga ekspert. Sellega jäi koheselt saamata kümme punkti sajast. Samas võis eeldada, et vähemalt ühel hankest huvitatud isikul on vastava kraadiga isik olemas.

Soovitame Hankijal edaspidi turuosalistega suhelda, et saada tagasisidet enda poolt kehtestatud hanketingimuste proportsionaalsusest. Näiteks oleks Hankija võinud kõne all oleva hanke puhul tunda huvi, miks seitsmest isikust vaid kaks esitas pakkumuse.

2.4 Riigihankemenetluste korraldamata jätmine

2.4.1 Transporditeenuse tellimine Brasiilias

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija Waiver Logistica Brasil Ltdle 14 528,23 eurot transpordi eest Rio de Janeiro sadamast kuni Brasiilia WorldSkills 2015 kutsemeistrivõistluste võistluskohani ja tagasi, tollitoimingute, ladustamise ja logistika eest.

Riigihankemenetlust Hankija ei korraldanud.

Hankija selgitas, et WorldSkills 2015 kutsemeistrivõistluste korraldaja riik valib ise välja ametliku partneri (antud juhul siis Waiver Logistica Brasil Ltda) tööriistade transpordi korraldamiseks Brasiilias ning WorldSkills International liikmetel, sh SA-l Innove on kohustus antud ettevõtjalt teenust tellida, kui nad soovivad WorldSkills 2015 kutsemeistrivõistlustel osaleda.

Selgitame, et olukorras, kus hankelepingu eeldatav maksumus ületas lihthanke piirmäära oleks Hankija pidanud korraldama lihthanke. Lihthanke korral tuleb lähtuda RHSi §-st 18², milles erandeid ühe isiku poole pöördumiseks sätestatud ei ole. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja § 18² lg-t 1 ning hankekorra punkti 3.5.

Märgime, et kui hankija leiab, et lihthanke korral on täidetud mõni RHSi §-s 28 sätestatud alus ühe pakkuja poole pöördumiseks, tuleb selle aluse rakendamiseks kasutada lihthanke asemel siiski väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlust (RHS § 16 lg 8), mille menetlusreeglid on sätestatud RHSi §-s 68.

Mööname, et riigihankemenetluse läbiviimine olukorras, kus ainupakkujaks on välismaine ettevõtja, kes aga ei ole hankelepingust sedavõrd huvitatud, et oleks valmis mingeid täiendavaid dokumente esitama, võib osutada probleemseks. Asjakohane on siinkohal viidata RHSi eelnõule, mille kohaselt ei ole hankija enam kohustatud tingimata seadma kvalifitseerimise tingimusi ega nõudma mingite dokumentide esitamist (seda ka väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluses). Seega saab hankija iga kord lähtuda üksnes oma vajadustest, hankelepingu keerukusest ja võib juhtuda, et hankeleping on sellise iseloomuga, mis eraldi kvalifitseerimise tingimuste sätestamist ei eeldagi.

2.4.2 „Noor Meister 2015“ välireklaami tellimine bussiootepaviljonides

Hankija kulukandmete kohaselt tasus Hankija JCDECAUX EESTI OÜ-le 11 304 eurot kampaania „Noor Meister 2015“ eksponeerimise eest.

Lihthanget Hankija ei korraldanud.

Hankija selgitas, et pöörduti otse ainupakkuja poole, kuivõrd JCDECAUX EESTI OÜ pakub ainsana Tallinnas bussiootepaviljonide reklaampindu.

Selgitame, et olukorras, kus hankelepingu eeldatav maksumus ületas lihthanke piirmäära oleks Hankija pidanud korraldama lihthanke. Lihthanke korral tuleb lähtuda RHSi §-st 18², milles erandeid ühe isiku poole pöördumiseks sätestatud ei ole. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja § 18² lg-t 1 ning hankekorra punkti 3.5.

Siinkohal märgime, et kui hankija leiab, et lihthanke korral on täidetud mõni RHSi §-s 28 sätestatud alus ühe pakkuja poole pöördumiseks, tuleb selle aluse rakendamiseks kasutada lihthanke asemel siiski väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlust (RHS § 16 lg 8), mille menetlusreeglid on sätestatud RHSi §-s 68.

2.4.3 Ülemiste Keskuse kinkekaardid

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija 2015. aastal Ülemiste Center OÜ-le 53 733,33 eurot.

Hankija selgitas, et soetuse esemeks olid Ülemiste Keskuse kinkekaardid. Riigihanget ei korraldatud, kirjalikke hankelepinguid ei ole.

Soetuse summa ületab riigihanke piirmäära, mistõttu oleks Hankija pidanud korraldama kinkekaartide soetamiseks hankemenetluse.

Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lõike 1 punkti 2 ja § 16 lõike 2 ning hankekorra punktide 3.6, 4.1 ja 4.4 nõudeid.

2.5 Riigihanke mittenõuetekohane osadeks jagamine

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHRis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. RHS § 23 lg 2 täpsustab, et osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Selguse huvides rõhutame, et Hankijal puudub kohustus tellida sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke teenuseid ühe riigihankemenetluse raames, kuid eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimiseks tuleks hankelepingute eeldatavad maksumused summeerida. Hankija saab valida, kas korraldada, summeeritud maksumust arvesse võttes, üks hankemenetlus (sh. jaotada riigihanke osadeks ühe riigihankemenetluse raames vastavalt RHS §-le 24) või mitu riigihankemenetlust.

Hankija kuluandmete kohaselt tellis Hankija 2015. aastal Hansabuss ASilt, Taisto Bussid ASilt ja GOBUS ASilt bussitranspordi teenust kokku summas 28 827,62 eurot.

Lihthanget Hankija bussitransporditeenuse tellimiseks ei korraldanud.

Hankija selgitas, et bussitranspordi teenuse tellimine ei ole sama eesmärgi saavutamiseks vajalik teenus. Iga bussitransporditeenuse tellimine on seotud konkreetse üritusega. Lisaks märkis Hankija, et see kuidas Hankija summeerib ühe eesmärgiga või funktsionaalse koostoitmivusega hankeid, on Hankija enda otsustada, summeerimise reeglite kehtestamisel lähtub Innove sellest, kuidas on kõige otstarbekam ja kuluefektiivsem teenuseid hankida. Hankija ei ole nõus Rahandusministeeriumi seisukohaga, et Hankija peaks bussitranspordi tellimise eesmärki hindama teatava üldistuse astmega, vastasel juhul tuleks asuda

seisukohale, et ka teiste Innove poolt hangitavate asjade ja teenuste osas tuleks eesmärgi vaadata teatud üldistuse astmega.

Nõustume Hankijaga, et bussitransporditeenuse tellimine on seotud konkreetse üritusega, kuid teenuse tellimise sama eesmärgi hindamine RHSi tähenduses peab toimuma teatava üldistuse astmega ning üldistatult on RHSi tähenduses bussitransporditeenuse tellimisel sama eesmärk, so sõitjate vedu punktist A punkti B. Lisaks kinnitame Hankija arusaama, et kõikide asjade ostmise, teenuste või ehitustööde tellimise eesmärgi peab hankija RHSi tähenduses hindama teatava üldistuse astmega.

Hankija seisukohaga, et summeerimine on vaid Hankija enda otsustada, lähtudes otstarbekusest ja kuluefektiivsusest, ei saa täielikult nõustuda. Hankija RHSi tähenduses on kohustatud järgima kõiki RHSi sätteid, seda ei ole lubatud teha valikuliselt. Sama eesmärgi hindamine teatava üldistuse astmega suurendab Hankija tegevuse läbipaistvust ja kontrollitavust, mis omakorda aitab kaasa olemasoleva konkurentsi efektiivsemale ärakasutamisele riigihankel.

Võttes arvesse, et hankijal lasub riigihanke planeerimiskohustus ning bussitransporditeenuse puhul on tegemist teenuse tellimisega sama eesmärgi saavutamiseks, oleme seisukohal, et Hankija on bussitransporditeenuse tellimisel eiranud riigihanke osadeks jaotamise korda ning jätnud kohaldamata kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatava korra ehk hankelepingute sõlmimisel bussitransporditeenuse tellimiseks jätnud korraldamata lihthanked. Sellega on Hankija eiranud RHS § 23 lg-t 2, § 16 lg-t 1, § 15 lg-t 3 ja § 18² lg-t 1.

2.6 Riigihangete seaduse erandi (RHS § 14 lg 1 p 2) mitteõiguspärane kasutamine

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija Vaba Maa ASile 2015. aastal 13 604,07 eurot eksamitööde trükkimise eest, 23.03.2015 sõlmitud lepingu nr 1.6-13.2/448 alusel.

Riigihanget Hankija ei korraldanud, selgitades, et eksamitööde trükkimisel on vajalik kaitsta riigi olulist huvi – eksamimaterjalide konfidentsiaalsus ja lepingu täitmine eeldab kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist. Lisaks selgitas Hankija, et iga väiksemgi konfidentsiaalsusnõude rikkumine võib tuua kaasa olukorra, kus riigieksam ei saa haridus- ja teadusministri poolt määratud kuupäeval toimuda ja ohtu on seeläbi seatud nende tuhandete abiturientide kooli lõpetamine.

Hankija nõustub, et riigihankemenetluse läbiviimine ei too kaasa endaga vajadust eksamimaterjalide avalikustamiseks ning märgib, et peamine eesmärk on ikkagi see, et hanke tulemusel leitakse töö tegija, kelle juures tehtav töö säilitaks konfidentsiaalsuse ja et seal oleksid kõik tingimused selle tagamiseks.

RHS § 14 lg 1 punkti 2 kohaselt ei ole hankija kohustatud RHSis sätestatud korda mh rakendama, kui erandi kohaldamine on otseselt vajalik riigi oluliste huvide kaitsmiseks või kui lepingu täitmine eeldab kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist.

Viidatud riigi oluliste huvide kaitsmise erandi kasutamine on lubatud üksnes juhul, kui selle rakendamise mõjud ei ulatu kaugemale, kui on riigi oluliste huvide kaitsmiseks tingimata vaja.

Nõustume, et eksamitööde trükkimise lepingu täitmine eeldab eriliste turvalisusnõuete täitmist, kuid siinkohal rõhutame, et erandeid puudutavaid sätteid tuleb alati tõlgendada kitsendavalt. Kui erandi rakendamine ei hõlma vastavat negatiivset tagajärge ära ja vastava

õigushüve kaitsmine on võimalik ka avaliku riigihankeprotseduuri käigus, ei ole alust erandit rakendada.⁴

Kõige piiravam lähenemine on see, kui informatsiooni hankelepingu kohta üldse ei avaldata. Nii äärmuslik lähenemine võib olla vajalik juhul, kui isegi hankelepingu olemasolu tuleb hoida salajas ja vabatahtlik eelteade, hanketeade või riigihanke aruanne võib seada ohtu riigi oluliste huvide kaitsmise.

Selgitame, et kõne all oleval juhul saab konfidentsiaalsusnõude rikkumine tõusetuda ennekõike hankelepingu täitmise faasis, mitte riigihankemenetluse läbiviimise käigus. Oleme seisukohal, et eksamitööde trükkimise teenuse tellimiseks oleks Hankija pidanud läbi viima riigihankemenetluse, kuna vastavasisulise hankelepingu olemasolust teadmine ei mõjuta kuidagi eksamimaterjalide konfidentsiaalsust ega riigi olulisi huve, sh ei too riigihankemenetluse läbiviimine kaasa vajadust eksamimaterjalide enda avalikustamiseks. Samas on hankijal võimalik ka riigihankemenetluses kehtestada tingimusi eksamimaterjalide konfidentsiaalsuse tagamiseks. Näiteks nõuda asjakohaste standardite järgimist ja eksamitööde trükkimist ning valmis tööde säilitamist turvalises ja kõrvalistele isikutele ligipääsmatus ruumis, kehtestada ettevõtte töötajatele saladuse hoidmise kohustus⁵ jms.

Eeltoodust tulenevalt leiame, et eksamitööde trükkimise teenuse tellimine RHS § 14 lg 1 punkti 2 erandi alusel ei olnud lubatud.

Kohustame Hankijat edaspidi jälgima, et erandite kasutamine toimuks alati kitsendavalt.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1 Hankija poolt e-menetluste tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumus moodustas kõikide 2015. a riigihangete registris alustatud riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute maksumusest 87,4 %. Eeltoodust tulenevalt tunnustame Hankijat pakkumuste elektroonilise esitamise ja menetlemise juurutamise eest ning RHS § 55 lg 7 sätestatud e-menetluste miinimummäära oluliselt tulemuslikuma täitmise eest.

3.2 Raamlepingu eeldatav maksumus

Hankija ja Selver AS-i vahel sõlmiti 02.01.2015 müügileping limiidiga 9999 eurot. Viidatud müügilepingu punktis 4.1. on märgitud, et Selver teavitab Klienti kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, kui aastalimiidi täitumisest on puudu 800 eurot. Teate saamisel on Kliendil õigus ühepoolse kirjaliku tahteavaldusega aastalimiiti tõsta.

Hankija selgitas, et ei pidanud võimalikuks limiidi suurendamist, selline õigus jäi lepingusse ekslikult sisse ning Hankija ei kasutanud sellist õigust.

Vaatamata Hankija selgitusele märgime, et RHSi kohaselt on raamlepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks raamlepingu jooksul sõlmitavate hankelepingute eeldatav maksumaalne kogumaksumus (RHS § 20 lg 3). Seega, kui Hankija näeb ette limiidi suurendamist, tuleb tal riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestada ka võimaliku limiidi suurendamisega.

3.3 eRHRi andmete õiguslik tähendus

⁴ Rahandusministeeriumi riigihangete juhise Arvutivõrgus kättesaadav:

https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file%3Fuuid%3D2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca%26groupId%3D11726, 09.03.2017.

⁵ Saladuse hoidmise kohustuse rikkumisel on võimalus algatada kriminaalmenetlust. Karistusseadustiku §-s 398 on siseteabe väärkasutamise eest ette nähtud karistus.

eRHRI andmete kohaselt oli riigihanke viitenumbriga 144550 „Kontoritöö rakendus (tarkvara) teenuse hankimine koos juurutamisega“ eeldatav maksumus 40 000 eurot, so riigihanke piirmäär (RHS § 15 lg 1 p 2). Samas viis Hankija viidatud teenuse tellimise läbi lihthankena.

Hankija selgitas, et tegemist oli inimliku eksimusega. Eeldatav maksumus oli planeeritud alla 40 000 euro.

Soovitame Hankijal edaspidi hoolsamalt jälgida, et eRHRI andmed oleksid tõesed ja korrektsed, kuna eRHRI registriandmetel on õiguslik tähendus (riigihangete registri põhimäärus § 3).

3.4 Hankelepingu täitmise kuupäevad hanketeates

Olukorras, kus hankija on lepinguliste tööde teostamise või asjade üleandmise tähtaja määratlenud, on hankija nimetatud tähtajaga seotud. Hanketeates märgitud hankelepingu täitmise kuupäevad (tähtpäevad) ei ole kindlasti tähtsusetud formaalsused, sest nimetatud tähtpäevad võivad mõjutada mõnda riigihankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikut pakkumuse esitamisest loobuma, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguse hinnaga.

Siinkohal märgime, et Hankija ei eksi RHSi nõuete vastu, kui määratleb hanketeates konkreetsete hankelepingu sõlmimise ja täitmise kuupäevade asemel näiteks, et hankelepingu kehtivus on 3 kuud alates hankelepingu sõlmimisest.

3.5 Hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt hanke alusdokumentides

Lihthanke viitenumbriga 169962 „Rajaleidja võrgustiku ja teenuste teavituskampania“ hanke alusdokumentides ei olnud Hankija lisanud hankelepingu projekt või kõiki tulevase hankelepingu tingimusi. Hankedokumendi „Lihthanke dokument (LHD)“ punktis 5 „Hankelepingu tingimused“ oli märgitud vaid, et Hankija sõlmib hankelepingu eesti keeles käesolevas lihthankes edukaks tunnistanud pakkumuse esitanud pakkujaga.

Hankija selgitas, et RHSi kohaselt ei ole lihthankes hankelepingu tingimuste avaldamine hankedokumentis kohustuslik. Lisaks selgitas Hankija, et kasutavad SA Innove teenuste osutamise lepingu üldtingimusi, mis on avaldatud SA Innove veebilehel⁶.

RHS § 31 lg 2 punkti 3 kohaselt peavad hankedokumentides sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt, välja arvatud asjaolud, mille kohta hankija soovib võistlevaid pakkumusi, kui vastav teave ei ole nimetatud hanketeates.

RHS § 18² lg 4 kohaselt võib hankija kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes mh RHS § 31 lõigetes 2-5 sätestatust. Seega RHS § 31 järgimine lihthankes ei ole kohustuslik, küll aga on riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3), sh riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte (RHS § 3 p 2) järgimine riigihankes (sõltumata hankelepingu maksumusest) kohustuslik. Lisaks on riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt hankija kohustatud kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ning saavutama parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (RHS § 3 p 1). Leiame, et suure tõenäosusega omavad hankelepingu projektist tulenevad tingimused (sh finantstingimused) mõju riigihankemenetluses osalemise kaalutlusele ning pakkumuse hinna kujunemisele.

⁶ SA Innove lepingute üldtingimused. Arvutivõrgus kättesaadavad: <https://www.innove.ee/et/organisatsioonist/lepingutingimused>, 09.03.2017.

Eeltoodust tulenevalt soovime Hankijal edaspidi lisada hanke alusdokumentidesse kõik olulisemad tulevase hankelepingu tingimused, hankelepingu projekt ja/või viide SA Innove lepingu üldtingimustele.

3.6 Võlaõiguslikud lepingud füüsiliste isikutega

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija 2015. aastal võlaõiguslike lepingute (käsundus- ja töövõtulepingud) alusel füüsilistele isikutele (u 1400-le füüsilisele isikule) 994 403 eurot (palgakulu kokku) u 400 lepingu alusel.

Hankija selgitas, et füüsiliste isikutega sõlmitud lepingute puhul on tegemist kas lihtsustatud korras tellitavate teenustega või alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangetega. Lisaks selgitas Hankija, et lepinguid on summeeritud lähtudes lepingute samast eesmärgist või funktsionaalsest koostoimivusest, st samade eesmärkidega või funktsionaalselt koostoimivate hangete osas on kohaldatud kõigi selliste lepingute summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Samas selgitas Hankija, et kõige suuremamahulised summeerimised on kuni väikehankeni, so SA Innove hankekorra kohaselt 9999 euron.

Soovime Hankijal ka edaspidi riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamise osas (RHS § 3 p 2) ja riigihanke osadeks jaotamise korra nõuete täitmiseks (RHS § 23) võlaõiguslike lepingute sõlmimisel lähtuda hankelepingute esemete sama eesmärgi või funktsionaalse koostoimivuse hindamisel teatavast üldistuse astmest.

3.7 Läbirääkimiste pidamise tingimused lihthankes

RHS § 18² lõike 6 kohaselt võib hankija lihthankes pidada läbirääkimisi, kui hankija sätestab sellise võimaluse ja tingimused lihthanke teates.

Lihthanke viitenumbriga 169962 „Rajaleidja võrgustiku ja teenuste teavituskampaania“ lihthanke teate punkti VI.3 punkti 2 kohaselt antakse läbirääkimiste käigus pakkujatele võimalus täpsustada ja kohandada oma pakkumust, et valida välja edukas pakkumus ning punkti 4 kohaselt ei tohi lõplik pakkumus olla hankija jaoks ebasoodsam kui pakkuja esialgne pakkumus ega vastuolus lihthanke teate ega LHD tingimustega.

Viidatud läbirääkimiste pidamise tingimused ei ole näiteks üheselt selged osas, kas läbirääkimisi peetakse igal juhul või tuvastab läbirääkimiste pidamise vajaduse Hankija.

Hankija selgitas, et RHSist ei tulene, millise detailsuse astmega peaks läbirääkimiste pidamise tingimusi sätestama.

RHSi lihthanke korraldamist reguleerivast §-st 18² tõesti ei tulene, millise täpsusastmega peab hankija lihthanke teates läbirääkimiste pidamise tingimused sätestama. Küll aga peab hankija läbirääkimiste tingimuste nimetamisel tagama riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohase läbipaistvuse ja kontrollitavuse (RHS § 3 p 2).

Soovime Hankijal edaspidi riigihanke korraldamise üldpõhimõtete vaieldamatu kooskõla tagamiseks, sh eesmärgiga ennetada võimalikke vastuolulisi tõlgendusi, nimetada lihthanke teates konkreetsed läbirääkimiste pidamise tingimused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets

osakonnajuhataja asetäitja

riigihangete ja riigiabi osakond

Doris Teiv 611 3274

doris.teiv@fin.ee