



**17.05.2017 kontrollakt nr 12.2-4/4 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta
Osäühingus Saarde Kommunaal**

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 15.03.2017.a kiri nr 12.2-4/02248

Kontrolliobjekti nimetus: OÜ Saarde Kommunaal

Kontrolliobjekti registrikood: 10357565

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Morten Aasaroht, juhatuse liige

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Morten Aasaroht, juhatuse liige

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2016 – 31.12.2016

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus OÜ Saarde Kommunaal (edaspidi 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 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 3 avatud hankemenetlusega riigihanget:
- 1.4 Riigihangete korraldamist 2016. aastal Osäühingus Saarde Kommunaal reguleerisid RHS § 13¹ alusel Saarde Vallavolikogu poolt 09.04.2008.a vastu võetud määrus nr 12 „Saarde valla hangete teostamise korra kinnitamine“ ja Saarde Vallavolikogu poolt 15.04.2008.a vastu võetud määrus nr 11 „Saarde valla riigihangete korraldamise korra kinnitamine“.
- 1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2016.a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijatele esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 09.05.2017 kirjaga nr 12.2-4/03697. Hankija kontrollakti projekti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1 Hankekord ja hankeplaan

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) lihtsustatud korras 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.

Järelevalvemenetluse raames esitas Hankija hankekorra osas viited Saarde valla hangete teostamise korrale¹ ja riigihangete korraldamise korrale². Hankeplaani osas märkis Hankija, et hankeplaani puudub ning Hankija lähtub ÜVK (ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni) arengukavast³ ja Saarde Vallavolikogu otsustest.

Hankija poolt järelevalvemenetluse raames esitatud hankekordades eelpool viidatud RHS §-s 13¹ sätestatud hankekorra kohustuslikud elemendid puuduvad.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS §-st 13¹ tulenevat hankekorra kehtestamise korda ning hankeplaani kehtestamise kohustust.

Viidatud Saarde valla hangete teostamise korra § 1 lg 4 kohaselt ei pea hankekonkurssi korraldama asjade ostmisel, teenuste ja ehitus-remonttööde tellimisel, mille maksumus ilma käibemaksuta jääb alla 6391,16 euro.

Selgitame, et RHS § 3 kohaseid riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (sh olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel ning konkurentsi korral erinevate pakumuste võrdlemine) peab hankija järgima sõltumata soetuse maksumusest (st alates esimesest eurosendist). Samas mida väiksem on ost, seda vähem formaalsed on ka menetlusreeglid, kuid RHSi reguleerimisala välistamine teatud summani ei ole RHSiga kooskõlas.

Juhime tähelepanu, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis 2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi.⁴ Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale RHS §-s 13¹ loetletud puuduolevate kohustuslike elementide lisamise.

Lisaks märgime, et Riigikogu menetluses oleva riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõuga (450 SE)⁵ (RHSi eelnõu) sätestatakse selgesõnaliselt, et hankekord ja hankeplaani on avalikud ning hankija peab viidatud dokumendid oma veebilehel avaldama.

Siinkohal soovitame riigihanke korraldamise läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte täitmiseks kehtestada Hankijal oma hankekord, mitte lähtuda Saarde valla riigihangete

¹ Saarde Vallavolikogu 09.04.2008.a määrus nr 12 „Saarde valla hangete teostamise korra kinnitamine“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/427052015050>, 16.05.2017.

² Saarde Vallavolikogu 09.04.2008. a määrus nr 11 „Saarde valla riigihangete korraldamise korra kinnitamine“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/401112012008>, 16.05.2017.

³ Saarde valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukava aastateks 2014-2025 kinnitamine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/410052014015?leiaKehtiv>, 16.05.2017.

⁴ Hankekordade analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analused-uuringud>, 16.05.2017.

⁵ Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu 450 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus>, 16.05.2017.

korraldamise kordadest, kuna võrgustiku sektori hankijale kehtivad RHSi kohaselt teised piirmäärad kui nõ tava hankijale.

2.2 Aruandlus – riigihanke aruande ja riigihanke aruande lisa tähtaegne esitamine

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.

2.2.1 Riigihanke aruande esitamisega hilinemine

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ hanketeate kohaselt oli hankelepingu sõlmimise kuupäev 12.07.2016. Hankija esitas riigihanke aruande 19.09.2016. so 69. päeval.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 37 lõikest 4 tulenevat korda riigihanke aruande esitamisel.

2.2.2 Riigihanke aruande lisa esitamisega hilinemine

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ hankeleping lõppes 25.11.2016, Hankija esitas riigihanke aruande lisa 13.01.2017, so 49. päeval.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 37 lõikest 4 tulenevat korda riigihanke aruande lisa esitamisel.

Hankija selgitas riigihanke aruannete hilinenult esitamise osas, et hilinemiste põhjused olid infotehnoloogilised.

Siinkohal leiame, et riigihanke aruande ja selle lisa esitamiseks on seaduses ette nähtud mõistlik aeg. Hankijale oli teada hankelepingu sõlmimise aeg ja hankelepingu lõppemise aeg ning sellest tulenevalt ka riigihanke aruande ja selle lisa esitamise hiliseimad tähtajad. Seega tulnuks riigihanke aruande ja selle lisa esitamine ka vastavalt korraldada.

2.3 Maksuvõlgade kontroll

RHS § 38 lg 1¹ kohaselt kontrollib hankija enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta RHS § 38 lg 1 punkti 4 osas pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist. Kui ilmneb, et pakkujal on nimetatud päeval maksuvõlg, ei sõlmi hankija selle isikuga hankelepingut ja kõrvaldab ta hankemenetlusest.

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ hankelepingu sõlmis Hankija 12.07.2016. eRHRist ei nähtu, et Hankija oleks enne hankelepingu sõlmimist kontrollinud maksuvõla puudumist.

Selgitame, et alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist kontrollida eRHRi vahendusel. Kuigi RHS ei sätesta otseselt kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli eRHR-i keskkonnas (teabevahetus – päringud välisregistritesse), puuduvad hankijal üldjuhul teistsugused vahendid veendumaks, ei pakkujal või taotlejal ei ole riigihanke algamise kuupäeva seisuga maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p-i 4 tähenduses.

Hankija selgitas, et viidatud riigihanke puhul kontrolliti maksuvõla puudumist Maksu- ja Tolliameti e-päringu kaudu.

Märgime, et Maksu- ja Tolliameti avaliku e-päringu alusel saadav info ei tõenda isiku vastavust RHS § 38 lg 1 p-le 4, kuna päringust saadav info kajastab võlgnevusi Maksu- ja Tolliametile maksukorralduse seaduse § 32 mõistes. Samas märgime, et Maksu- ja Tolliameti avaliku e-päringu kaudu ei ole võimalik kontrollida elu- või asukoha kohalike maksude tasumist.

Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-i vahendusel tagab ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringuid, vähendades ja lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.

Väljavõtteid (nt screenshot'i) Hankija Maksu- ja Tolliameti e-päringu teostamise osas ei esitanud. RHS § 3 p-i 2 kohaselt peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Olukorras, kus ei ole võimalik kontrollida Hankija väidete õigsust ja läbiviidud kontrolli tulemusi, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eiranud RHS § 3 p-i 2 ja § 38 lg-t 1¹.

2.4 Hankest huvitatud isiku küsimustele vastates hankedokumendi muutmine

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ hankedokumendis „Tehniline kirjeldus“ oli nõutud, et pakutaval väikebussil peab olema minimaalselt 7-tollise monitoriga parkimiskaamera.

Riigihanke rubriigis „Teavevahetus“ küsis hankest huvitatud isik, kas parkimiskaamera pildi kuvamiseks sobib ka 5,8-tolline integreeritud meediasüsteemi ekraan.

Hankija vastas, et parkimiskaamera osas on Hankija nõus standardvarustuses oleva 5,8-tollise integreeritud parkimiskaameraga, soovituslikult eelistatud on suurema ekraaniga parkimiskaamera.

Leiame, et Hankija kirjeldas hankedokumendis „Tehniline kirjeldus“ soovivat hankeeset, so väikebussi kohustuslike minimaalsete nõuetega, mitte soovituslikena.

Leiame, et RHS § 36 lõigetega 3 ja 4 ei ole kooskõlas hankedokumentides sätestatud tingimuste muutmine RHS § 56 lg 1 ja 2 kohaste selgituste kaudu ja ilma algselt esitatud hankedokumente muutmata ja muudetud hankedokumente huvitatud isikutele edastamata.

Samuti leiame, et selgituste edastamise kaudu ei ole täidetud RHS § 36 lõikest 3 tulenev kohustus edastada hankedokumentide muutmisel muudetud hankedokumendid üheaegselt kõigile pakujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on saanud hankedokumendid.

Märgime, et RHSi eelnõuga on plaanis selgesõnaliselt keelata selgituste ja selgitusi sisaldavate dokumentidega riigihanke alusdokumentide muutmine (eelnõu § 46).

2.5 Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3) rikkumine samade tingimuste vastuolulise reguleerimisega hankedokumentides

Riigihanke viitenumbriga 177898 „Tihemetsa veemajandusprojekti projekteerimise-ehitustööd“ hanke alusdokumendi „HD osa II Lepingutingimused“ punktis 14.7 oli reguleeritud ettemaksu tasumine. Samas hankedokumendi „I osa juhised pakujatele“ kohaselt ettemaksu justkui ei tasuta.

eRHRi rubriigis „Teavevahetus“ juhtis hankest huvitatud isik ka Hankija tähelepanu hanke alusdokumentides sisalduvale vastuolule, mille peale Hankija selgitas, et ettemaksu ei tasuta. Samas ei pidanud Hankija vajalikuks hanke alusdokumentide muutmist ning märkis, et lepingu eritingimustes on toodud vaid protseduur, mis rakenduks juhul, kui ettemaks oleks lubatud. Seetõttu ei pidanud Hankija ka otseselt vajalikuks lepingu eritingimuste muutmist pärast selgituse edastamist. Selle hinnangu põhjuseks oli asjaolu, et pakkumuslisa sätestas Hankija hinnangul konkreetset tingimused lepingu täitmisel ning pakkumuslisis toodud info oli korrektne.

Selgitame, et seadusandja on võimalike vastuolude ennetamiseks näinud RHS-is ette, et hankedokumentides ei korrataks hanketeates märgitud (RHS § 31 lg 2). Siinkohal soovitame andmete mittedubleerimise põhimõttest lähtuda ka muude hanke alusdokumentide koostamisel.

Andmete dubleerimine hanke alusdokumentides ei ole iseenesest keelatud, küll aga on vastuolud riigihanke alusdokumentides ühemõtteliselt lubamatud. Selline väärtpraktika on vastuolus RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega (RHS § 3 p 2), seades ühtlasi ohtu pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise (RHS § 3 p 3). Vastuolud hanke alusdokumentides võivad eksitada potentsiaalseid pakkujaid, sh mõjutada pakkumuste arvu ja maksumust.

Hankija peab edaspidi hoiduma vastuoludest riigihanke alusdokumentides.

2.6 Kindla tüübi nimetamine ilma märketa „või samaväärne“

Hankija viis 2016. aastal läbi alla riigihanke piirmäära jääva võrgustiku sektori hanke laadur-
eskavaatori (nimetatud ka kopp-laadur) soetamiseks.

*Hankija selgitas, et soetati kasutatud laadur-
eskavaator, mis teeb riigihanke objekti tehnilise kirjelduse koostamise oluliselt keerulisemaks.*

Selgitame, et seaduse täitmise võimalik keerulisus ei vabanda seaduse mittetäitmist. Olukorras, kus hankija vajadusi rahuldab kõige otstarbekamalt kasutatud tehnika, on võimalik tehniline kirjeldus vastavalt ka koostada. Siinkohal soovitame Hankijal tutvuda e-riigihangete registri rubriigis „Hanke otsing“ hanke nimetuses märksõnaga „kasutatud“ teostatud otsingu vastusena saadud riigihangetega.

Hankija märkis, et soetuse aluseks on Saarde Vallavolikogu 10.03.2016.a otsus nr 5.

Viidatud otsusega andis Saarde Vallavolikogu Hankijale nõusoleku soetada laadur-
eskavaator jcb 4cx-4ws, maksumusega kuni 39 995 eurot (käibemaksuta).

Viidatud otsus tugines Hankija poolt läbi viidud turuanalüüsile, mille kohaselt tutvus Hankija teiste vee-ettevõtjate kogemusega, kes kiitsid just seda konkreetset marki.

Selgitame, et juhul kui tegemist on alla lihthanke piirmäära jääva riigihanke korraldamisega (st võrgustiku sektori hankija puhul hankelepingu eeldatav maksumus asjade või teenuste ostmisel väiksem kui 40 000 eurot ilma käibemaksuta), peab hankija juhutama riigihanke korraldamisel asutusesisest hankekorrast ja RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest (RHS § 13¹ p 3).

Viidatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt peavad mh kõik isikutele seatavad piirangud/kriteeriumid olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja

põhjustatud (RHS § 3 p 3) ning hankija peab riigihankel tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise (RHS § 3 p 4) ja erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (RHS § 3 p 1).

Seega ei saa hankija ka alla lihthanke piirmäära jäävates riigihangetes kehtestada põhjendamatuid piiranguid ei võimalikele pakkujatele ega pakkumustele ning hankija peab sõltumata oma soovist korraldada riigihankemenetlus kindlaksmääratud asja suhtes, lisama konkreetsete kaubamärkide, tüüpide jms juurde märke „või sellega samaväärne“ (või samatähendusliku märke), st avama riigihanke konkurentsile. Siinkohal juhime hankija tähelepanu ka asjaolule, et piiratud konkurents võib omakorda mõjutada pakkumuste maksumust.

Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et Hankija on kindla laadur-eskavaatori tüübi nimetamisega eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3).

2.7 Lihthankemenetluse korraldamata jätmise ja riigihanke korraldamise üldpõhimõtete eiramise majandusliku soodsuse hindamisel

Hankija viis 2016. aastal alla riigihanke piirmäära jääva võrgustiku sektori riigihankena läbi laadur-eskavaatori (nimetatud ka kopp-laadur) soetamise.

Hankija selgitas, et kopp-laaduri hind ilma lepingutasuta jäi alla 40 000 euro.

Selgitame, et RHS § 21 lg 4 kohaselt on panga- või muude finantsteenuste hankelepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks teenustasud, vahendustasud, intress ja muud makstavad tasud.

Hankija järelevalvemenetluse raames antud selgitusest võib järeldada, et Hankija lähtus ka juba eeldatava maksumuse määramisel ebaõigetest alustest, st, et Hankija oleks pidanud riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestama kogu hankelepingu täitmise kuluga (sh lepingutasu, intress jms), mitte ainult liisingueseme maksumusega.

E-riigihangete keskkonna rubriigi „Korduma kippuvad küsimused“ alapunkti „Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus“ punktis 4 oleme olukorra, kus eeldatav maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, kuid pakkumusi laekub nii alla kui ka üle piirmäära, osas selgitanud, et juhul kui edukaks osutub pakkumus, mille maksumus on alla riigihanke piirmäära, ei ole hankija eeldatava maksumuse määramisel eksinud ning võib sellise pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu sõlmida. Samas, kui edukaks tunnistatakse pakkumus, mille maksumus ületab riigihanke piirmäära, on hankijal oluline põhjendada eeldatava maksumuse määramise kooskõla RHS § 20 sätestatuga. Juhul, kui hankija pole järginud eeldatava maksumuse arvestamise reegleid tuleks riigihanke piirmäära ületavad pakkumused tagasi lükata ning korraldada RHSi § 16 lg 2 sätestatud reegleid kohaldades uus hankemenetlus.

Kõne all olevas riigihankes laekus kaks pakkumust, millest edukaks tunnistatud ASi SEB Liising 11.03.2016 pakkumusest nähtub, et liisingueseme maksumus koos intressi ja lepingutasuga ületas 40 000 eurot. ASi Swed Liising pakkumuse kogumaksumus jäi alla 40 000 euro.

Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3) kohaselt on hankijal kohustus tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus (p 2). Seega peab hankija olema suuteline põhjendada ja tõendada, kuidas riigihanke eeldatav maksumus määrati.

Tulenevalt aga Hankija poolt järelevalvemenetluses antud selgitustest laadur-eskavaatori soetamise eeldatava maksumuse määramise osas, ei teki Rahandusministeeriumil

veendumust, et Hankija on riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtunud õigetest alustest ning määranud eeldatava maksumuse korrektselt ja läbimõeldult.

Seega oleks Hankija pidanud alla riigihanke piirmäära läbiviidava riigihanke menetluse lõpetama ning korraldama RHS § 18² kohase lihthanke.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 21 lg-t 4, § 16 lg-t 4 ja 18² lg-t 2.

Samas selgitas Hankija, et valisid ASi SEB Liising pakkumuse, kuna nende poolt pakutav kliendipõhine intressimarginaal ja lepingutasu olid soodsamad. Intressi kogukulu tuli väiksem ja oli ettevõttele majanduslikult kasulik.

Rahandusministeerium on seisukohal, et konkreetset juhul pelgalt intressimäära ja lepingutasu hindamisega, hindamata seejuures nt ka liisingueseme enda maksumust, ei olnud tulemiks objektiivselt tervikuna majanduslikult soodsaim pakkumus.

Edukaks tunnistatud pakkumuse liisingueseme maksumus oli ca 4200 euro võrra kallim teiseks jäänud pakkumuses toodud liisingueseme maksumusest. Kuna aga pakutavate intressimäärade erinevus jäi alla 1%, tõi see võrreldes liisinguesemete maksumuste vahega (mis oli tuhandetes eurodes) võrreldes makstavate intresside vahe osas kaasa vaid marginaalsed (vahe sadades eurodes) erinevused. Lepingutasude erinevus oli kümnetes eurodes.

Eeltooduga on Hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid rahaliste vahendite säästliku kasutamise, riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga saavutamise ja isikutele seatavate piirangute ja kriteeriumide asjakohasuse ja põhjendatuse osas (RHS § 3 punktid 1 ja 3).

2.8 Hanke alusdokumentide koostamine – kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt hanke alusdokumentides

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

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ alusdokumendid ei sisaldanud hankelepingu projekti ega kõiki, sh isegi olulisemaid tulevase hankelepingu tingimusi.

Hankijalt eeldatakse erilist hoolsust ning põhjalikku planeerimist enne riigihanke alustamist. Hankijal lasub kohustus enne riigihanke alustamist mõelda läbi kõik kavandatava menetlusega seonduvad asjaolud. Seega on ka hanketingimuste väljatöötamine hankija kohustuseks. Hankest huvitatud isikud ei saa hankijale ette kirjutada, milliseid soetusi ja millistel tingimustel hankija tegema peaks.

Leiame, et hankelepingu tingimused (sh nt võimalike õiguskaitsevahendite kasutamine, garantii regulatsioon) omavad mõju riigihankemenetluses osalemise kaalutlusele ning pakkumuse hinna kujunemisele.

Hankija selgitas, et hankelepingu projekti ei olnud hankedokumentide koosseisu lisatud, kuna eeldati, et selle pakub välja pakuja. Väikebusside ja autode soetamisel kehtivad standardsed lepingutingimused, mistõttu Hankija ei pidanud vajalikuks selle väljatöötamist.

Rahandusministeerium on E-riigihangete keskkonna rubriibi „Korduma kippuvad küsimused“ alapunkti „Hankedokumentid“ punktis 1.9 viidanud kohtulahendile nr C-496/99, milles Euroopa Kohus märkis, et kui hankija soovib mingil erilisel põhjusel täiendada hanke

tingimusi peale eduka pakkumuse välja valimist, siis tuleb selline võimalus sõnaselgelt ette näha koos detailsete reeglitega nii, et kõik hankes osalemisest huvitatud isikud oleksid sellest võimalusest teadlikud ning saaksid oma pakkumused esitada võrdsetel alustel (vt täpsemalt kohtulahendi p-d 118-120).

Samas märkisime, et eelnevast lähtudes tuleb hankijal tõepoolest hankedokumentides ette näha kõik sõlmitava lepingu tingimused, samas ei ole selle nõude täitmiseks välistatud, et peale hankija enda poolt ette nähtud oluliste lepingu tingimuste sätestab hankija hanke alusdokumentides (hanketeates või hankedokumentides), et ülejäänud tingimuste puhul kohaldatakse iga liisinguandja tüüptingimusi.

Olulisemate hankelepingu tingimuste hanke alusdokumentides esitamata jätmisega ning tüüptingimuste aktsepteerimise osas nõustumise andmata jätmisega on Hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3), ennekõike isikute võrdse kohtlemise ning riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse osas (punktid 2 ja 3) ning RHS § 31 lg 2 p-i 3 ja 4.

2.9 Riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel lepingu sõlmimine

Riigihanke viitenumbriga 175703 „Väikebussi kasutusrent“ hankedokumentis „Lisa 1 - Tehniline kirjeldus“ olid toodud nõuded hankelepingu eseme kirjeldamiseks, sh garantii regulatsioon, mille kohaselt pidi garantii-aeg sõidukile olema 100 000 km või 3 aastat ja vähemalt 5 aastane roostegarantii keredetailidele, ja tehnilised tingimused sõidukile.

Kõne all oleva riigihanke tulemusena Silberauto Eesti AS-i ja Saarde Kommunaal OÜ vahel 12.07.2016 sõlmitud lepingu nr 12.07/2016 (käesolevas punktis edaspidi nimetatud Leping) punktis 2.2 on märgitud, et Lepingu alusel kohustub Pakkuja tagama Kauba tehnilise hoolduse läbiviimise Riigihankes toodud konkreetsete sõidukite eeldatava läbisõiduni Pakkumises ja Lepingus sätestatud tingimustel ja hindadega.

Seega olukorras, kus sõiduki läbisõit saavutab 100 000 km, kuid 3 aastat veel möödunud ei ole, Lepingu punkti 2.2 kohaselt garantii-aeg enam ei kehti.

Eeltoodust tulenevalt on Hankija sõlminud hankelepingu hanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel.

Hankija selgitas, et sõiduki üldised garantiitingimused olid kirjeldatud hankes ja olid ka sõlmitud lepingu aluseks. Garantii kehtib kuni läbisõiduni 100 000 km või 3 aastat (s.o ükskõik kumb tingimus saabub varem) – tegemist on sõidukite puhul standardsete tingimustega garantii kehtivuse väljendamiseks ning need sisaldasid nii hankedokumentis kui ka hiljem sõlmitud lepingus.

Nõustume Hankijaga, et hanke alusdokumentide kohaselt pidi garantii-aeg sõidukile olema 100 000 km või 3 aastat. Küll aga ei tulenenud see Lepingust, mille punkti 2.2 kohaselt oli Pakkuja kohustatud tagama tehnilise hoolduse läbiviimise sõidukite eeldatava läbisõiduni.

Ühtlasi leiame, et 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.

Hankedokumentides sätestatud erinevatel tingimustel hankelepingute sõlmimisega on Hankija eiranud RHS § 36 lg-t 1.

Hankija peab edaspidi jälgima, et hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke

alusdokumentides ette nähtud tingimustel.

2.10 Pakkumuse sisulise vastavuse kontrolli kohustuse eiramine

RHS § 47 lõike 1 kohaselt kontrollib hankija kvalifitseeritud pakkujate esitatud ja RHS §-s 46 sätestatud korras avatud pakkumuste vastavust hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimustele ja teeb põhjendatud kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta.

Avatud hankemenetlusega riigihankes viitenumbri 175703 „Väikebussi kasutusrent“ edukaks tunnistatud pakkumuse dokumentidest ei nähtu, millise firma sõidukit ja millist mudelit pakutakse. Samas ei nähtu ka eRHRist, et Hankija oleks pakkujalt RHS § 56 lg 3 kohaseid selgitusi või täpsustusi nõudnud.

Selgitame, et pakkumuse vastavuse kontroll ei saa olla mitte ainult formaalne, vaid peab olema ka sisuline. Olukorras, kus Hankijale ei ole pakkumuse pinnalt selge, millise firma sõidukit ja millist mudelit pakutakse, ei saa Hankija ka pakkumuse sisulise vastavuse kontrolli teostada.

Edukaks tunnistatud pakkuja esitas oma pakkumuse koosseisus sisalduvas dokumendis „Lisa 1 - Tehniline kirjeldus“ sisuliselt vaid kinnitused, et pakutav sõiduk vastab Hankija hankedokumentis „Lisa 1 - Tehniline kirjeldus“ nimetatud tingimustele.

Tallinna Halduskohus on oma 23.03.2012. a otsuses nr 3-12-405 märkinud, et kinnitus, et pakkumus vastab HD kõikidele nõuetele, ei asenda hankedokumentides nõutud andmeid. Vastupidise tõlgenduse korral, kui piisaks vaid pakkuja kinnitusest pakkumuse vastavusele, oleks RHS § 47 lg 1 sätestatud pakkumuste vastavuse kontroll sisutühi (p. 33).

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS §-st 47 tulenevat pakkumuse sisulise vastavuse kontrollimise kohustust.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1 Hankekonkursist osavõtnute teavitamine (soetused alla 10 000 euro)

Viidatud Saarde valla hangete teostamise korra § 4 lõigete 3 ja 4 kohaselt on Hankijal õigus mitterahuldavate hanketulemuste korral tühistada hankekonkurss, millest teatatakse 10 tööpäeva jooksul hankekonkursist osavõtnud firmadele ning hankija poolt kinnitatud hankekonkursi tulemused teatatakse 10 tööpäeva jooksul hankekonkursist osa võtnud firmadele. Sealjuures ei ole täpsustatud 10 tööpäeva jooksul alates millest.

Samas jääb ebaselgeks, mida on mõeldud „mitterahuldavate“ hanketulemuste all.

Hankemenetlusele ja lihthankele kohalduva sätte, RHS § 54 lg 1 kohaselt teavitab hankija pakkujaid või taotlejaid viivitamata, kuid mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul hankemenetluses tehtud otsustest.

Leiame, et 10 tööpäeva alla 10 000 eurose soetuse puhul otsustest teavitamiseks on ebamõistlikult pikk aeg, võrreldes olukorraga, kus nt avatud hankemenetluses peab hankija olema suuteline teavitama hankemenetluses tehtud otsustest kolme tööpäeva jooksul.

Soovitame Hankijal analoogia korras lähtuda otsustest teavitamisel eelnevalt viidatud hankemenetlusele ja lihthankele kohalduvast sättest.

3.2 Alla riigihanke piirmäära jääva riigihanke korraldamise menetlusreeglitest

Hankija märkis järelevalemenetluse raames, et RHS lubab oste teha kuni 40 000 euron.

Siinkohal selgitame, et RHS ei kirjuta hankijale ette, millises summas soetusi võib hankija teha. RHS § 18² lg 2 teise lause kohaselt RHS § 10 lõikes 3 nimetatud hankija ehk nõ võrgustiku sektori hankija esitab lihthanke teate registrile avaldamiseks, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga, so 40 000 eurot asjade ja teenuste puhul või ületab seda. Seega, kui asjade või teenuse hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ületab 40 000 eurot, on võrgustiku sektori hankija kohustatud korraldama lihthanke, st mh avaldama registris lihthanke teate (RHS § 18² lg 1). Kui aga võrgustiku sektori hankija soetuse eeldatav maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, so alla 40 000 euro, on hankija sõltumata soetuse maksumusest, kas siis 10 eurot või 10 000 eurot, kohustatud muude RHSi üldsätete kõrval järgima ka riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3), sh tagama konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (RHS § 3 p 1).

E-riigihangete keskkonna infoportaali rubriigi „Korduma kippuvad küsimused“ alapunkti „Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära“ punktis 5 on selgitatud, et riigihankele kohalduvate menetlusreeglite maht sõltub ostu summast - mida soodsam ost, seda leebemad menetlusreeglid kohalduvad ja mida suurem ost, seda formaalsemad on ka menetlusreeglid. Sama kehtib ka riigihanke korraldamise üldpõhimõtete rakendamise kohta.

Siinkohal soovime Hankijal tutvuda ka muu riigihangete korraldamise alase teabega, mis on avaldatud E-riigihangete keskkonna infoportaalil. Infoportaal asub arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest>.

4. Järeldused

4.1 Kontrollimise käigus tuvastati mitmeid kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast, mis on seotud maksuvõlgade kontrollimisega, hankekorra kohustuslike elementide reguleerimata jätmisega, hankeplaani koostamata jätmisega, riigihanke aruande ja riigihanke aruande hilinenult esitamisega, hanke alusdokumentidega vastuoluliste selgituste andmisega (hanketingimuste muutmine selgituste teel), vastuoludega hanke alusdokumentides, kindla tüübi nimetamisega ilma märketa „või samaväärne“, lihthankemenetluse korraldamata jätmisega ja majandusliku soodsuse hindamisega, hankelepingu oluliste tingimuste hanke alusdokumentides lisamata jätmisega, sh tüüptingimuste aktsepteerimisele viitamata jätmisega, hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimisega ning pakkumuste vastavuse nõuetekohase kontrollimisega.

4.2 Rahandusministeerium palub Hankijal analüüsida, kas riigihanke planeerimine on piisavalt läbi mõeldud, läbipaistev ning kontrollitav. Hankija lähtub riigihangete korraldamisel Saarde valla riigihangete teostamise kordadest. Viidatud korrad on aga välja töötatud nõ tavahankija, mitte võrgustiku sektori hankija eripära arvesse võttes, mistõttu jäävad ebaselgeks Hankija suhtes kohalduvad hankekordade sätted.

Korrates juba eelpool toodut, soovime Hankijal tutvuda Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud hankekordade analüüsiga ning täiendada hankekordasid ka muus osas peale RHS §-s 13¹ loetletud puuduolevate kohustuslike elementide lisamise.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets

Osakonnajuhataja asetäitja

Riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollija:

Doris Teiv

jurist riigihangete järelevalve alal

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3274; doris.teiv@fin.ee