



RAHANDUS-
MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

Hr Jüri Ott
Kullamaa Vallavalitsus
info@kullamaa.ee

Meie 10.04.2013 nr 12.2-1/3839

Riikliku järelevalve menetluse lõpetamine

Austatud härra vallavanem

AS Krooning (edaspidi taotleja) esitas 18.03.2013 Rahandusministeeriumile taotluse (edaspidi taotlus) riikliku järelevalve algatamiseks Kullamaa Vallavalitsuse (edaspidi hankija) avatud hankemenetlusega riigihanke nr 140892 „Mootorsõidukite kütuse ost“ (edaspidi riigihange) üle. Taotluse kohaselt on hankija rikkunud hindamiskriteeriumide kehtestamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõudeid. Taotleja hinnangul on riigihange korraldatud viisil, mis eelistab Kullamaa Vallavalitsusele lähemal asuvat tanklat, kuigi hanketeates sätestatakse lubatud tankla asukoha kauguseks 20 km. Täiendavalt leiab taotleja, et kuigi hanketeates on kirjas, et madalaima hinna osakaal on 70 %, siis madalaima hinna hindamisel on punktide samm 5 punkti, mistõttu hind ei osutu kokkuvõttes olulisemaks teistest kriteeriumidest.

RHS § 104 lg 1 p 1 alusel ning lähtudes taotlusest algatas Rahandusministeerium järelevalvemenetluse kontrollimaks hankija tegevust hindamiskriteeriumide kehtestamisel.

Järelevalvemenetluse käigus pöördus Rahandusministeerium 22.03.2013 kirjaga nr 12.2-1/3839 hankija poole selgituste saamiseks taotluses osundatud võimalike õigusrikkumiste kohta. Hankija esitas omapoolsed selgitused 27.03.2013 ning ühtlasi teavitas, et on sõlminud hankelepingu riigihankes edukaks tunnistatud pakkuja Comser OÜ-ga.

RHS § 108 lg 1 ja 2 sätestatud hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse või otsuse tegemine on võimalik hankemenetluse jooksul, mistõttu hankelepingu sõlmimise järgselt vastavat haldusakti Rahandusministeerium riikliku järelevalve teostajana anda ei saa. RHS § 108 lg 7 nimetatud ettekirjutust RHS-i või selle alusel antud õigusakti rikkumise lõpetamiseks saab teha olukorras, kus rikkumist on võimalik hankija poolt ka realselt lõpetada.

Riigihanke menetlus lõppes 27.03.2013, mil hankija sõlmis eduka pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu. Võimalikud rikkumised on lõpule viidud ning nende kõrvaldamine hankija poolt menetluse järgselt on välistatud.

Olukorras, kus riikliku järelevalve menetluse läbiviimisel on selgelt näha, et menetluse tulemiks saab olla ainuüksi võimalike rikkumiste konstateerimine ning kohaste otsuste või ettekirjutuste tegemine on objektiivselt välistatud, ei saa järelevalvemenetluse läbiviimist pidada otstarbekaks ja põhjendatuks.

Tuginedes eeltoodule ei pea Rahandusministeerium Kullamaa Vallavalitsuse avatud hankemenetlusega riigihanke nr 140892 „Mootorsõidukite kütuse ost“ üle järelevalvemenetluse jätkamist põhjendatuks ning lõpetab selle.

Vaatamata järelevalvemeetmete rakendamise võimatusele ja järelevalvemenetluse lõpetamisele peab Rahandusministeerium vajalikuks anda hinnang hankija tegevuse õiguspärasusele hindamiskriteeriumide kehtestamisel ning juhised, kuidas edaspidi hindamiskriteeriumeid selgemalt ja objektiivsemalt kehtestada.

1. Pakkumuse hind hindamiskriteeriumina

Hankedokumentide (edaspidi HD) p 17.2 kohaselt on pakkumuste hindamiskriteeriumiks majanduslik soodsus ning p 17.3.1 kohaselt on pakkumuse maksumus kütuse jaemüügihind, millest on arvestatud maha pakutav allahindlusprotsent. Pakkumuse maksumuse osakaaluks on märgitud 70 %.

HD p 17.4 sätestab, et madalaima maksumusega pakkumusele antakse maksimaalne arv punkte (70 punkti) ja teised pakkumused saavad punkte sammuga 5 punkti allapoole.

Hankija selgitas, et 5-punktine samm hinna kriteeriumi puhul tuleneb sellest, et pakutavate hindade vahed on tegelikkuses väikesed. Antud hanke puhul oli Comser OÜ ja AS Krooning pakkumuste maksumuse vahe kütuse hinnast lähtuvalt ~ 300 eurot aastas, mis moodustab kogu hanke rahalisest mahust alla 1 %. Hankija on seisukohal, et kriteerium kajastab täiel määral pakkumuse maksumuse osakaalu.

Nõue, kehtestada pakkumuste hindamise kriteeriumid, tuleneb RHS § 31 lõikest 4, mis sätestab, et kui hankija sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel, nimetab hankija hankelepingu esemega seotud objektiivset hindamist võimaldavad pakkumuste hindamise kriteeriumid. Sama paragrahvi teise lause kohaselt nimetab hankija pakkumuste majandusliku soodsuse hindamise seisukohast objektiivselt põhjendatud suhtelise osakaalu, mille ta igale valitud pakkumuste hindamise kriteeriumile omistab.

RHS ei sätesta, kuidas tuleb hindamiskriteeriumit, mille suhteline osakaal on määratud, kohaldada.

Eestis on enamlevinud pakkumuste hindamise meetodiks nn väärtuspunktide meetod (Merit Point System). Samas ei välista RHS ka teistsuguste süsteemide kasutamist, oluline on sealjuures, et hindamissüsteem tervikuna oleks läbipaistev, st pakkujatele ette teada (RHS § 3 p 2) ning hankelepingu esemega seotud ja objektiivset hindamist võimaldav (RHS § 31 lg 4).

Rahandusministeeriumi hinnangul võib vastavalt RHS § 31 lg-le 4 olla üheks hindamiskriteeriumiks ka pakkumuse hind. Käesoleval juhul on hankija HD-s kehtestanud hindamise mehhanismi (5-punktiline samm) ning seega on täidetud läbipaistvuse ja kontrollitavuse kriteerium. Kõikidele pakkujatele olid hindamiskriteeriumid teada ja seega on kõiki võrdselt koheldud.

Hankekomisjoni 08.03.2013 protokollis nr 2 on välja toodud riigihankes esitatud pakkumuste maksumused, tanklate asukohad ning info tanklas toimuva tarvikute müügi kohta. Pakkumuste hindamistabelist (hankekomisjoni 11.03.2013 protokoll nr 3) nähtub, et pakkumuste hindamine on läbi viidud hankekomisjoni protokollis nr 2 toodud andmete põhjal ning HD p-s 17 sätestatud hindamiskriteeriumide ja hindamissüsteemi alusel. Seega on hankija viinud pakkumuste hindamise läbi kooskõlas RHS § 50 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetega.

Samas nõustume taotlejaga, et kuigi hanketeates ja hankedokumentides on märgitud madalaima hinna osakaaluks 70 %, siis arvestades 5-punktilist hindamise mehhanismi, ei pruugi hind osutada teistest kriteeriumidest olulisemaks. Juhul, kui pakkumuste hindade vahed oleksid vaidlusaluses hankemenetluses olnud suuremad kui 20 %, ei oleks 5-punktiline samm taganud madalaimale maksumusele HD p 17.3.1 alusel omistatava osakaalu proportsiooni.

Hindamiskriteeriumid peavad olema selged ja objektiivsed ning hindamiskriteeriumile määratud osakaal peab võimaldama anda vastava hindamiskriteeriumi alusel parimale pakkumusele ka proportsionaalselt kõrgeimad väärtuspunktid, st hindamissüsteemi tulemusel arvutatav väärtuspunktide vahe peab realselt peegeldama osakaalu tähtsust.

Kuivõrd vaidlusaluses riigihankes olid pakkumuste hindade vahed niivõrd väikesed, siis võimaldas ka 5-punktiline samm hinnata pakkumusi objektiivselt vastavalt HD-s määratud osakaalule.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei oleks ka teistsuguse hindamissüsteemi (nt Merit Point System) kasutamine hindamise lõpptulemust muutnud.

Lähtudes eeltoodust leiab Rahandusministeerium, et vaidlusaluses hankemenetluses ei rikkunud hankija madalaima hinna kriteeriumi kehtestamisel RHS §-ist 3 tulenevat võrdse kohtlemise põhimõtet. Samas juhib Rahandusministeerium hankija tähelepanu sellele, et edaspidi tuleks hindamiskriteeriumide kehtestamisel hankijal eelnevalt paremini läbi analüüsida erinevate hindamiskriteeriumide olulisus hankija jaoks ning seejärel osakaalu määramisel kehtestada hindamissüsteem, mis reaalselt kajastaks vastava osakaalu tähtsust.

2. Tankla asukoht hindamiskriteeriumina

HD p 17.3.2 kohaselt on teiseks hindamiskriteeriumiks tanklate kaugus Kullamaa vallamajast. HD p 17.5 kohaselt saadakse 20 % punktidest meetodil, et lähemal kui 10 km asuv tankla saab 20 punkti ja edasi, iga 5 km kaugemal asuv tankla saab punkte sammuga 5 punkti allapoole.

Hanketeate p III.2.3) „Tehniline ja kutsealane pädevus“ alapunkti 2 kohaselt peab pakkuja teostama mootorikütuse müüki vähemalt ühes Kullamaa vallamajast mitte rohkem kui 20 km kaugusel asuvas tanklas.

Hankija selgitas, et lähtus tanklate kauguse mõõtmisel üldtunnustatud internetikeskkonna Google Maps andmetest ning selline mõõteviis tehti hankija poolt teatavaks ka pakkumuste avamisel. Hankija leiab, et kui kvalifitseerimise piiriks on tankla asumine 20 km kaugusel, ei tähenda see, et 20 km sees ei võiks eelistada lähemal asuvat tanklat. Täiendavalt selgitas hankija tankla läheduse tähtsust hankija jaoks.

Esmalt märgib Rahandusministeerium, et hankija ei tohi pakkumuse hindamise kriteeriumidena kasutada pakkujate sobivusega seotud kriteeriume. Pakkuja majandusliku ja finantsseisundi või tehnilise ja kutsealase sobivusega seotud kriteeriumeid kasutatakse pakkuja sobivuse kontrollimiseks. Kuivõrd pakkujate kvalifitseerimine toimub enne pakkumuste hindamist, siis hinnatakse ainult nende pakkujate pakkumusi, kes pakkujate valiku etapis kvalifitseeriti. Pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega ning pakkujate kvalifitseerimisega seotud kriteeriume ei tohi pakkumuse hindamise kriteeriumina kasutada (va RHS § 31 lg 4 sätestatud erandjuhul).

Riigihankes nr 140892 on hankija kvalifitseerimistingimusena kehtestanud nõude, et pakkuja peab teostama mootorikütuse müüki vähemalt ühes Kullamaa vallamajast mitte rohkem kui 20 km kaugusel asuvas tanklas. HD p 17.5 kohaselt hinnatakse omakorda tanklate kaugust vallamajast ning rohkem punkte antakse tanklale, mis on vallamajale lähemal kui 10 km.

Rahandusministeeriumi hinnangul on hankija kehtestanud pakkumuse hindamiseks kriteeriumid, mis on osaliselt seotud pakkujate sobivusega. Hanketeate alusel võisid huvitatud isikud järeldada, et tankla kaugus vallamajast pakkujale eeliseid ei anna, kuivõrd hanketeates esitati üksnes nõue, et tankla peab asuma mitte rohkem kui 20 km kaugusel.

Järelevalvemenetluse raames on hankija põhjalikult ja detailselt selgitanud, miks omab tankla asukoht olulist mõju hankija kulutustele. Rahandusministeerium on seisukohal, et tankla kauguse hindamine on vaadeldav käitamiskulu või tasuvuse hindamisena ning seega RHS § 31 lg 4 alusel lubatav. Samas on Rahandusministeerium seisukohal, juhul, kui hankija soovib kehtestada tankla kauguse pakkumuse hindamiskriteeriumiks, siis tuleks läbipaistvuse huvides sellisel juhul loobuda tankla kauguse kehtestamisest pakkuja kvalifitseerimistingimusena. Seega on Rahandusministeeriumi hinnangul hankija rikkunud RHS §-ist 3 tulenevat riigihangete korraldamise läbipaistvuse põhimõtet, kehtestades tankla kauguse üheaegselt nii kvalifitseerimise kui ka pakkumuse hindamiskriteeriumiks.

Tanklate kauguse mõõteviisi valikul ei ole hankija RHS-i sätteid rikkunud. Hankija on tanklate asukoha kindlakstegemisel ja kauguse mõõtmisel lähtunud ühetaoliselt internetikeskkonna Google Maps andmetest. Seega on mõõtmisviisi valik objektiivne, läbipaistev ning kontrollitav ning tagab pakkujate võrdse kohtlemise.

3. Tarvikute müük hindamiskriteeriumina

HD p 17.3.3 kohaselt on kolmandaks hindamiskriteeriumiks tarvikute müük tanklas ja p 17.6 sätestab, et kui tanklas toimub tarvikute müük, siis saab pakkumus 10 punkti, ja kui ei toimu, siis 0 punkti. Seega ei oma hindamiskriteeriumide kohaselt mingit tähtsust, milliseid tarvikuid tanklas müüakse. Samas on pakkujal kohustus HD lisa 1 vormil V märkida tanklas müüdavate tarvikute lühikirjeldus.

Hankija selgitas järelevalve raames, et tema hinnangul on tarvikute müük üheselt arusaadav mõiste ja selle all on mõeldud esmaseid mootorsõidukite hoolduseks vajaminevaid vahendeid (sh määrdeained, jahutusvedelikud, autokeemiatooted, autopirnid jms.).

Rahandusministeerium ei nõustu hankija eeltoodud seisukohaga ning leiab, et tarvikute müük ei ole üheselt arusaadav mõiste.

Hindamiskriteeriumid peavad olema objektiivsed ja selged ning sõnastatud selliselt, et neid ei oleks võimalik liiga laialt kohaldada ning et hankija ise saaks nende alusel pakkumusi objektiivselt hinnata ja põhjendada edukaima pakkujaga hankelepingu sõlmimist. Võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt peavad kriteeriumid olema sõnastatud selliselt, et pakkujad tõlgendaksid neid ühtemoodi ja mõistaksid, millistele asjaoludele hankija tähelepanu pöörab. Pakkujad peavad olema pakkumuste koostamisel ja hindamisel võrdses olukorras.

Hankelepingu projekti (HD lisa 2) punkti 3 kohaselt kohustub Müüja võimaldama mootorsõidukitele vajalike tarvikute müügi. HD lisa 3 (Tehniline kirjeldus ja tellitavad kogused) punkti 6 kohaselt peab Pakkuja garanteerima mootorsõidukitele hädavajalike tarvikute müügi.

Esmalt märgib Rahandusministeerium, et hankija on jätnud HD-s mõiste „tarvikud“ sisu avamata. Järelevalvemenetluse raames selgitas hankija, et tarvikute all mõeldi esmaseid mootorsõidukite hoolduseks vajaminevaid vahendeid ning esitas täiendavalt ka näidisloetelu. Kuivõrd hanketeates ja HD-s on jäetud mõiste „tarvikud“ piisavas mahus määratlemata, siis ei ole riiklikus järelevalvemenetluses võimalik hindamiskriteeriumide puudulikkust heastada. Seega ei ole võimalik nõustuda hankija seisukohaga, et tarvikute müük pidi olema kõigile üheselt arusaadav hankija poolt järelevalvemenetluses selgitatud viisil.

Teiseks märgime, et hankija on esitanud HD-s erinevaid nõudeid tarvikute müügi osas, nõudes ühel juhul vajalike tarvikute müügi teostamist ja teisel juhul hädavajalike tarvikute müügi teostamist. Selgustuks jääb, millised on mootorsõidukitele vajalikud tarvikud ja millised on hädavajalikud tarvikud.

Hankija on selgitanud, et komisjon hindas AS Krooning ja Comser OÜ poolt kirjeldatud pakutavaid tarvikuid võrdselt 10 punktiga, teoreetiliselt oleks tarvikute eest võinud saada ka 5 punkti (juhul, kui tarvikute nimekiri oleks puudulik, tagamaks sõidukite igapäevast hooldust).

Rahandusministeerium on seisukohal, et kuivõrd hanketeates ja HD-s puudus tarvikute osas igasugune kirjeldus ja ei olnud isegi sätestatud, et tarvikud peavad tagama sõidukite igapäevase hoolduse, siis ei oleks hankijal teoreetiliselt olnud võimalik tuvastada, et pakkumuses esitatud tarvikute nimekiri on puudulik.

Lähtudes eeltoodust leiab Rahandusministeerium, et hankija on rikkunud RHS-ist 3 tulenevat riigihangete korraldamise läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet, kehtestades tankla müügi hindamiskriteeriumi ebaselgelt ja mitmetimõistetavalt.

4. Järelevalvemenetluse kokkuvõte

Kuivõrd ükski pakkuja ei vaidlustanud HD-s kehtestatud hindamiskriteeriumeid ja nende alusel läbi viidud hindamist, siis võib järeldada, et pakkujate subjektiivseid õiguseid riigihanke menetluses ei rikutud. Siinjuures selgitame, et järelevalvemenetluse algatamine ei sõltu isikute subjektiivsete õiguste rikkumisest ning menetlusosaliste sammudest oma subjektiivsete õiguste kaitsmisel. Riikliku järelevalve eesmärk on objektiivselt kontrollida hankija käitumise õiguspärasust RHS-i täitmisel.

Täiendavalt juhib Rahandusministeerium hankija tähelepanu sellele, et edaspidi peab hankija hindamiskriteeriumide kehtestamisel paremini analüüsima hindamiskriteeriumide olulisust hankija jaoks ning hindamiskriteeriumide sõnastamisel olema täpsem ja selgem.

Rõhutame, et hindamiskriteeriumid ja hindamissüsteem peavad olema objektiivsed ning võimaldama igal huvitatud isikul hinnata oma pakkumuse perspektiivikust ainuüksi hanke alusdokumentide põhjal.

RHS § 3 rikkumiste tuvastamisega hankija tegevuses hindamiskriteeriumide kehtestamisel lõpetab Rahandusministeerium järelevõlvementluse Kullamaa Vallavalitsuse avatud hankemenetlusega riigihanke nr 140892 „Mootorsõidukite kütuse ost“ üle, kuna riigihanke tulemusena on 27.03.2013 hankelepingsõlmitud ja seega on riigihanke menetlus RHS § 29 lg 3 p 1 alusel lõppenud.

Rahandusministeeriumil puudub võimalus rakendada RHS §-ist 108 tulenevaid järelevõlvementmeid pärast hankemenetluse lõppemist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Armin Lastovets
osakonnajuhataja asetäitja
riigihangete ja riigiabi osakond

Teadmiseks: AS Krooning; risto@krooning.ee

Kristel Mesilane 611 3507
kristel.mesilane@fin.ee