

Riigihanked Viimsi vallas ja tema ühingutes

*Kas Viimsi Vallavalitsus ja Viimsi vallale kuuluvad
äriühingud järgivad riigihangete seadust?*

Riigihanked Viimsi vallas ja tema ühingutes

Kas Viimsi Vallavalitsus ja Viimsi vallale kuuluvad äriühingud järgivad riigihangete seadust?

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas Viimsi vald ja talle kuuluvad olulisemad äriühingud on korraldanud kõik vajalikud riigihanked ning teinud seda kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega. Selleks analüüsiti, kas nende sõlmitud hankelepingud vastasid eelnevalt hankedokumentides välja kuulutatud tingimustele, ning kui hankelepinguid oli muudetud, siis kas seda oli tehtud kooskõlas riigihangete seadusega. Tulenevalt Riigikontrolli piiratud pädevusest kohalike omavalitsuste auditeerimisel ei hinnatud, kas auditeeritud on asjade ostmisel ja teenuste tellimisel toiminud otstarbekalt. Riigihangete läbipaistvuse ning ausa konkurentsi põhimõtetest kinnipidamise järgimisel on Riigikontrollil võimalik tugineda vaid formaalsete asjaolude hindamisele.

Lisaks Viimsi Vallavalitsusele olid auditeerituteks AS Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus. Auditeeritud perioodiks olid aastad 2010–2012.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Viimsi vald on elanike arvult Eesti suurim vald ja tänu viimastel aastakümnetel toimunud elanike arvu kiirele kasvule ka üks kiiremini arenevaid omavalitsusi. Kiire areng toob kaasa olulised investeeringuvajadused, tarvis on luua uusi lasteaia- ja koolikohti, ehitada välja uusi elamupiirkondi teenindav taristu jm. Seejuures peab kohalikul maksumaksjal olema kindlustunne, et investeeringute elluviimiseks vajalikku raha kasutatakse läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult ning sama põhimõtet järgitakse ka asjade ostmisel ja teenuste tellimisel.

Viimsi vallas toimuva vastu on sealsete rahaliste võimaluste tõttu suurem huvi potentsiaalsetel piirkonda investeerivatel ettevõtetel, samuti jälgivad Viimsi valla praktikat tähelepanelikult teised omavalitsused. Just seetõttu on eriti oluline, et Viimsi valla majandustehingud oleks läbipaistvad ja kooskõlas seadusega ning et keegi ei saaks põhjendamatut konkurentsieelist.

Kolme auditeeritu ostude kogumahust (üle 40 miljoni euro) auditeeritud perioodil valis Riigikontroll auditeerimiseks välja kokku tehinguid 12 miljoni euro ulatuses, millest 7,3 miljonit moodustasid Viimsi Vallavalitsuse tehingud, 3,7 miljonit ASi Viimsi Vesi tehingud ning ligi 1 miljoni OÜ Viimsi Haldus tehingud.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll puudusi kõigi kolme auditeeritu riigihangete korraldamisel. Kõik kolm olid jätnud tegemata hankemenetlusi või sõlminud hankelepinguid ilma nende kohta aruandeid riigihangete registrile esitamata kokku enam kui 6,3 miljoni euro ulatuses. Kui hankemenetlused olid aga korraldatud, vastasid

hankelepingud hankedokumentides toodud tingimustele ning olid kooskõlas riigihangete seadusega. Mõne hanke lepinguid oli hiljem seadust eirates muudetud.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- Viimsi Vallavalitsuses oli ühel juhul jäetud korraldamata rahvusvaheline hankemenetlus, kahel juhul polnud riigihangete registri kaudu riigihanget välja kuulutatud, kolmel juhul polnud riigihangete registrile esitatud kohustuslikku aruannet hankelepingu sõlmimise kohta. Nimetatud menetlusnormide rikkumised olid seotud hankelepingutega, mille kogumaksumus on üle 5,8 miljoni euro. Viimsi Vallavalitsusel puudus auditeeritud perioodil hankekord, mis on alates 2012. aastast seadusega nõutud ja mille koostamist peeti varem heaks tavaks. Hankekorra eesmärk on sätestada tööjaotus riigihangete korraldamisel ning väiksemate ostude tegemisega seonduv. Samuti puudus vallavalitsusel iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord, mis aitab riigihankel paremini kavandada.
- Ka AS Viimsi Vesi polnud kehtestanud auditeeritud perioodil nõutavat hankekorda. Reovee äraveoteenuse ostmiseks summas 242 865 eurot ei olnud korraldatud hankemenetlust. Olemasoleva vedajaga on sõlmitud tähtajatu leping, mistõttu on teised turul tegutsevad selle valdkonna ettevõtted jäetud ilma võimalusest sama teenuse pakkumiseks konkureerida. Enamik ASi Viimsi Vesi hangetest on seotud Euroopa Liidu toetusrahaga, ning kuna fondiraha kasutamist kontrollib riik, on äriühing selliste hangete läbiviimisel olnud põhjalikum kui oste omavahenditest tehes. ASi Viimsi Vesi jaoks valmistas raskusi konkurentsi kahjustava huvide konflikti olemasolu kindlakstegemine. Nimelt osales AS Viimsi Vesi korraldatud riigihankel eraettevõtte, mida juhtis isik, kes oli samal ajal ka ASi Viimsi Vesi nõukogu esimees. Sellist huvide konflikti võinuks vältida hankekorras sätestatud juhtimisprotseduuride abil, kuid auditeeritu ei olnud neid välja töötanud.
- OÜ Viimsi Haldus oli jätnud korraldamata kohustusliku hankemenetluse bussipeatuste hooldustööde tellimisel. Samuti oli ostetud turvateenuseid ilma konkurssi korraldamata kogu aeg ühelt ja samalt ettevõttelt. Nimetatud rikkumised olid seotud hankelepingutega, mille kogumaksumus oli enam kui 260 000 eurot.
- Viimsi vald ei ole oma äriühingutes taganud, et tema nimetatud äriühingute nõukogu liikmed kasutaksid seadusega neile antud võimalust teha järelevalvet äriühingu juhatuse tegevuse üle riigihangete korraldamisel ning aitaksid seeläbi kaasa, et avalikku raha kasutatakse läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult. Samuti ei ole tagatud, et isikud, kelle vald on nimetanud äriühingute nõukogusse ja kellele kohaldub korruptsioonivastane seadus, ei osaleks selliste riigihangete üle otsustamisel, mille puhul neil võib esineda konkurentsi kahjustav huvide konflikt.

Riigikontroll leiab, et konkurentsi kahjustava huvide konflikti kindlakstegemine ja kohustus kõrvaldada eelise saanud pakkuja hankemenetlusest tuleks seaduses täpsemalt lahti kirjutada. Lisaks

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

vajaksid kohalikud omavalitsused selgemaid juhiseid huvide konfliktiga seotud olukordade ennetamiseks.

Riigikontroll soovitas auditeeritudel tõsisemalt suhtuda riigihangete seaduse nõuete täitmisel, et tulevikus rikkumisi vältida.

Riigikontroll edastas kontrolliaruande Rahandusministeeriumile auditeeritavate suhtes riikliku järelevalve algatamise otsustamiseks.

Viimsi Vallavalitsuse, ASi Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus vastus:

Auditeeritud Viimsi Vallavalitsus, AS Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus nõustusid kõigi Riigikontrolli soovitustega ning on lubanud nendega arvestada oma edaspidises töös.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Viimsi Vallavalitsuse korraldatud hanked	6
Nõutav hankekord on kehtestamata	7
Mitte kõik hanked ei kajastu riigihangete registris	8
Vald ei taganud riigihangete seaduse nõuetest kinnipidamist	9
Rahvusvaheline hange jäi välja kuulutamata	10
ASi Viimsi Vesi korraldatud hanked	10
Asutusesisene hankekord kehtestati alles pärast Riigikontrolli järelepärimist	11
Hankeplaan on koostatud valikuliselt	11
Uue hanke korraldamist on välditud juba aastaid	12
Huvide konfliktiga seotud olukorra lahendamine tekitas raskusi	13
OÜ Viimsi Haldus korraldatud hanked	15
Nõutav hankekord on kehtestatud õigel ajal	16
Hankeplaanid olid olemas juba enne nende kohustuslikuks muutmist	16
Hanke planeerimisel ei lähtunud seadusest	16
Teenuseosutaja monopoolne seisund ei ole maksumaksja huvides	16
Järelevalve Viimsi valla äriühingute riigihangete üle	17
Viimsi valla kontrollisüsteem äriühingute üle ei toimi	17
Riigikontrolli hinnang Viimsi valla ja tema äriühingute riigihangetele	19
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	20
Auditi iseloomustus	22
Auditi eesmärk	22
Hinnangu andmise kriteeriumid	22
Riigikontrolli varasemaid auditeid hangete valdkonnas	24
Lisa. Auditi käigus tehtud intervjuud	25

Valdkonna ülevaade

Omavalitsuste võimekus – mõõt, mille on oma uuringutes sõnastanud konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia ning mis näitab omavalitsuse võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha.

Allikas: Siseministeerium

Riigihange – asjade ostmise ja teenuste ning ehitustööde tellimine, lähtudes riigihangete seaduses sätestatud korrast.

Allikas: RHS



Viimsi valla vapp

Allikas: Viimsi Vallavalitsus

1. Tallinnaga piirnev Viimsi vald on viimastel aastakümnetel olnud Eesti üks kiiremini kasvava elanike arvuga kohalikke omavalitsusi. Viimsi vallas oli 2013. aasta 1. jaanuari seisuga 17 673 elanikku. Nüüdseks jääb Viimsi valla elanike arv ja eelarve maht alla vaid suurematele linnadele (Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve). Siseministeeriumi tellimusel ASi Geomedia koostatud kohaliku omavalitsuse võimekuse edetabeli alusel on Viimsi vald kuulunud aastaid Eesti kahe võimekaima omavalitsuse hulka.

2. Viimsi valla omavalitsusorganiteks on 21-liikmeline vallavolikogu ja 5-liikmeline vallavalitsus. Volikogus on moodustatud 8 komisjoni. Volikogu esimees auditeeritud perioodil oli Arne Jõgimaa, alates 2013. aastast Priit Robas. Vallavanem oli auditeeritud perioodil Haldo Oravas.

3. Auditeeritud perioodi planeeritud tegevuskulud kokku vallas olid vastavalt 2010. aastal 16,7 miljonit, 2011. aastal 15,9 miljonit ja 2012. aastal 12,7 miljonit eurot. Viimsi valla 2013. aasta eelarve maht on koos lisaeelarvetega ligi 22 miljonit eurot. Avaliku raha läbipaistvaks, otstarbekaks ja säästlikuks kasutamiseks peavad nii Viimsi vald kui ka tema äriühingud korraldama riigihankeid. Tulenevalt Viimsi valla tegevuskulude mahust on ka Viimsi vallas korraldatavate riigihangete maht Eesti kohalike omavalitsuste hulgas üks suuremaid.

Joonis 1. Viimsi valla geograafiline asukoht



Allikas: Riigikontroll, MapInfo

4. Auditeeritud perioodil olid Viimsi valla suuremateks investeeringuteks veetöötusjaama rajamine, torustiku projekteerimine ja ehitus Püünsi külas ning Pärnamäe kergliiklustee ehitamine. Elanike arvu kiire kasvuga on kaasnud ka järjest kasvav nõudlus täiendavate kooli-

ja lasteaiakohtade järele, mida vald olemasoleva taristu abil katta ei suuda. Nii on valla tegevuses oluline prioriteet kasutada erinevaid võimalusi, et suurendada lasteaiakohtade arvu. Selleks on kasutatud nii hoonete üürilevõtmist kui ka lasteaiateenuse sisseostmist erapartnerilt. Viimsi valla arengukava ja 2014–2020 eelarvestrateegia kohaselt on valla probleemsemateks valdkondadeks endiselt elamuarendus, tee-ehitus ja haridusasutuste (sh lasteaiakohtade) loomine.

Viimsi vallale kuulub viis äriühingut:

- AS Viimsi Vesi;
- AS Rannapere Pansionaat;
- OÜ Viimsi Haldus;
- OÜ Viimsi Valla Arenduskeskus;
- OÜ Haabneeme Lasteaed.

Allikas: Viimsi Vallavalitsus

Hankemenetlus – kallimate ostude puhul riigihangete seaduses ette nähtud toimingute kogum. Hankemenetluse liikideks on näiteks avatud hankemenetlus, piiratud hankemenetlus, võistlev dialoog, väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus ja väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus.

Avatud hankemenetlus – hange millest võib osa võtta ja oma pakumuse esitada iga isik, kes vastab konkreetse hanke kvalifitseerumistingimustele.

Lihthange – hange, mille korraldamise kohustus algab 10 000 eurost asjade ja teenuste hankelepingu ning 30 000 eurost ehitustööde hankelepingu korral. Lihthanke piirmäärast väiksemate maksumuste korral on hankija kohustatud kinni pidama vaid riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest.

Lihtsustatud korras tellitav teenus – protsess, mille puhul ei ole hankija kohustatud kinni pidama enamikust RHSis sätestatud reeglitest

Allikas: RHS

5. Olulise osa suuremahulistest investeeringutest on vald eelistanud ellu viia **vallale kuuluvate äriühingute** – ASi Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus – kaudu, mistõttu eksisteerib nende äriühingute puhul võrreldes valla teiste äriühingutega ka suurem risk riigihangete korraldamisel ja elluviimisel. Viimsi Vallavalitsus, AS Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus korraldasid auditeeritud perioodil Rahandusministeeriumi peetava riigihangete registri andmeil 62 riigihanget.

6. Riigihangete korraldamist reguleerib riigihangete seadus. Seadus näeb riigihanke tegemisel ette erinevad reeglid olenevalt asja, teenuse või ehitustöö maksumusest. Kui ostu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on kõrgem seaduses sätestatud piirmäärast, tuleb läbi viia **hankemenetlus**. Kõik käesolevas auditiaruandes käsitletud hangete maksumused on ilma käibemaksuta. Nii suuremate kui ka väiksemate ostude tegemisel tuleb ära kasutada olemasolevaid konkurentsitingimusi ja kohelda võrdselt riigihangetel osalevaid pakkujaid.

7. ASi Viimsi Vesi põhitegevuseks on vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamine ja piirkonna veemajanduse arendamine ning OÜ Viimsi Haldus põhitegevuseks on kinnisvara haldamine ja arendamine, kinnisvaratehingud, üldehitus- ja remonditööd, ehituskorraldus ja ehitusjärelevalve.

Viimsi Vallavalitsuse korraldatud hanked

8. Riigikontroll tuvastas Viimsi Vallavalitsuses hangete korralduses puudusi, milleks oli nii vajalike hankemenetluste korraldamata jätmine (p 24–31) kui ka hankelepingute kajastamata jätmine riigihangete registris (p 15–22). Lisaks sellele on Riigikontrolli arvates Viimsi Vallavalitsuses probleemiks alates 2012. aastast nõutava hankekorra ja hankeplaani puudumine (p 9–13), mille olemasolu võimaldaks osaliselt rikkumisi vältida.

Tabel 1. Auditeeritud Viimsi Vallavalitsuse tehingud

Tehingu/hanke nimetus	Tehingu/hanke liik	Tehingu maksumus eurodes käibemaksuta	Tehingu/hanke elluviija	Tehingu/hanke aasta	Tuvastatud rikkumine
Viimsi valla teedel suve- ja talihoolde ja remonttööde teostamine aastatel 2009–2015	Avatud hankemenetlus	939 943	Teede REV2 AS	2009	Rahvusvahelise hankemenetluse korraldamata jätmine
Viimsi valla Vana-Narva mnt asfaltkatendi remont, aukude väljafreesimine ja uue asfaldi paigaldamine	Vastavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele	19 266	Baltifalt AS	2011	–

Riigimaanteede nr 11251 Viimsi – Rohuneeme km 0,0–1,1 ja nr 11250 Viimsi – Randvere km 7,2–11,0	Avatud hankemenetlus	112 802	Lemminkäinen AS	2009	–
Viimsi valla tee-ehitustööde teostamine Püüsi külas, Kooli tee pikendus Niidu teeni	Vastavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele	18 665	Lemminkäinen AS	2010	–
Laiaküla külas asuva Vana-Narva mnt teelõigu kahekordne pindamine	Lihthange	Lepingu algne maksumus 28 479 Lepingu tegelik maksumus 33 969	OÜ Üle	2012	Lepingu maksumust muudeti. Muudatus on vastuolus riigihangete seadusega. Hange jäi riigihangete registris välja kuulutamata. Riigihangete registrist puudub hankelepingu aruanne
Ampri tee katkendi taastusremondi teostamine alates Randvere mnt - Ampri tee ristmikust kuni Ampri tee 9 ristmikuni	Vastavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele	22 327	OÜ Üle	2012	–
Viimsi valla teede pindamistööd	Lihthange	91 301	OÜ Üle	2011	Riigihangete registrist puudub hankelepingu aruanne
Pärnamäe tee kergliiklustee ehitamine koos välisvalgustusega	Avatud hankemenetlus	772 000	Baltfält AS	2011	–
Lille tee lasteaiahoone püstamine ja selle üürilevõtmine	Avalik vähempakkumine	1 067 324	Thermo Module Group OÜ / Lille tee Lasteaed OÜ	2010	Nõutava hankemenetluse korraldamata jätmine
Lasteaia teenuse sisseost	Lihtsustatud korras tellitav teenus	4 083 960	MTÜ Laste Aeg	2011	Riigihangete registrist puudub hankelepingu aruanne

Allikas: Riigikontroll, 2013

Avalik vähempakkumine – asjade ostmise, teenuste või ehitustööde tellimine, rakendamata seejuures riigihangete seaduses sätestatud menetlusnorme.

Allikas: Riigikontroll

Hankeord ja hankeplaan

Nõutav hankekord on kehtestamata

9. Riigihangete korraldamise paremaks läbimõtleamiseks peab hankija alates 01.01.2012 kehtestama asutusesisese hankekorra, kus on kirjas riigihanke planeerimise ja iga-aastase hankeplaani koostamise ning kinnitamise kord, vastutava isiku määramine, alla piirimäära jäävate hangete korraldamine ja teenuste tellimine lihtsustatud korras. Juba eelneval perioodil kehtestasid paljud hankijad oma sisemise hankekorra, mis reguleeris eelloetletud valdkondi, kuid siis oli tegemist riigihangete korraldamise hea tava järgimisega, mis polnud kohustuslik.

10. Viimsi Vallavalitsus ei ole kehtestanud asutusesisest hankekorda. Riigihangete teostamiseks määratakse, lähtudes auditeeritu heast tavast, hanke eest vastutav isik ning üldjuhul koostatakse hankemenetluse läbiviimiseks komisjon.

11. Samuti oli vallal koostamata hankeplaan, mis on 2012. aastast kohustuslik. Viimsi Vallavalitsus ei pidanud vajalikuks eraldi hankeplaani koostamist põhjusel, et eelarvestamise käigus selgub piisavalt varakult järgmise aasta ostude maht nii ehk nii. Viimsi Vallavalitsus kehtestas auditi ajal 2013. aastaks hankeplaani.

12. On selge, et hankekorra olemasolu ja hangete iga-aastane planeerimine iseenesest ja ainult ei taga riigihangete seaduse nõuete korrektset täitmist. Siiski võib eeldada, et hästi koostatud hankekord on oluliseks abiks hankeid korraldavatele töötajatele. Eriti veel siis, kui hankeplaani koostamise ajal on hanke eeldatav maksumus õigesti planeeritud, sest selle tulemusel on juba varakult võimalik õigesti valida tulevase hanke menetlusliik.

13. Hangete planeerimine, hankekorra olemasolu ja toimiv sisekontrollisüsteem võinuks ära hoida riigihangete seaduse nõuete rikkumise nii mõnegi Viimsi Vallavalitsuse korraldatud hanke puhul, mida on aruande järgnevatel punktides käsitletud.

14. Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele:

- kehtestada hangete korralduse läbipaistvamaks ja sisekontrollisüsteemi tõhusamaks muutmiseks asutusesisene hankekord, milles määrata kindlaks hangete planeerimise ja läbiviimise protseduur ning vastutavad isikud;
- koostada hangete paremaks planeerimiseks iga-aastane hankeplaan.

Viimsi Vallavalitsuse vastus: Vastuse koostamise hetkel on hankekord koostamisel. Hankeplaani aastaks 2013 on kinnitatud.

Hangete väljakuulutamise ja aruandlus

Mitte kõik hanked ei kajastu riigihangete registris

15. Kui ehitus- ja remonttööde eeldatav maksumus on üle 30 000 euro, peab riigihanke väljakuulutamine lihthankena toimuma riigihangete registri kaudu. Samuti tuleb pärast hankelepingu sõlmimist esitada riigihangete registrile aruanne. Asjade ja teenuste ostmise puhul kehtivad samad reeglid alates 10 000 eurost. 10-st läbivaadatud Viimsi valla hankest 3 puhul ei oldud järgitud nõuet kajastada hange riigihangete registris (vt p 15–22).

Valla teede pindamistööd

16. 29.06.2012 sõlmis Viimsi vald lepingu töövõtjaga Laiakülas asuva Vana-Narva mnt teelõigu kahekordseks pindamiseks. Tööde maksumuseks leppisid pooled kokku 28 473 eurot. Pea kaks kuud hiljem leppisid pooled kokku, et nad muudavad hankelepingut, suurendades pindamistööde mahtu. Tööde uueks maksumuseks määrati 33 969 eurot.

17. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et riigihangete seadus lubab varem sõlmitud hankelepingut muuta üksnes juhul, kui muutmine on tingitud objektiivsetest asjaoludest, mida hankijal ei olnud võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja muutmata jätmise korral satuks ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamine. Riigikontroll on seisukohal, et pindamistööde mahu suurendamine pärast hankelepingu sõlmimist ei saa olla tingitud objektiivsetest asjaoludest ja mittemuutmine ei sea ohtu hankelepingu esialgset eesmärki – sooritada pindamistööd kokkulepitud teelõikudel. Pigem oli hankelepingu muutmine tingitud konkreetse hanke pealiskaudsest planeerimisest.

18. Just hanke ebaõige planeerimine tingis selle, et ülalkirjeldatud riigihange jäi välja kuulutamata riigihangete registris, kuna riigihanke eeldatavaks maksumuseks oli arvestatud alla 30 000 euro, mitte aga

33 969 eurot. Enamgi veel, riigihangete registrile jäi esitamata ka riigihanke aruanne hankelepingu sõlmimise kohta.

19. Samuti on jäetud riigihanke aruanne esitamata 07.07.2011 sõlmitud töövõtulepingu kohta, millega töövõtja kohustus Viimsi valla teid pindama 09.05.2011 esitatud hinnapakkumise kohaselt. Tööd tehti 91 301 euro eest, kuid riigihangete registris jäeti need tööd kajastamata.

20. Teatud liiki teenuste sisseostmisel ei ole hankija kohustatud järgima enamikku riigihangete seaduses sätestatud normidest. Küll aga on hankija kohustatud juhul, kui hankelepingu maksumus ületab 40 000 eurot, esitama riigihanke aruande. Üheks seda liiki teenuseks on lasteaia teenus.

Lasteaia teenuse sisseost

21. Viimsi vald sõlmis 25.01.2011 eraettevõtjaga lepingu lasteaia teenuse sisseostmiseks Pärnamäe külas lasteaia Väike Päike. Lepingu maksumuseks ühes kuus on 34 033 eurot kümne aasta vältel. Hoolimata sellest, et hanke kogumaksumus ületas 40 000 eurot, ei olnud vald esitanud riigihangete registrile aruannet hankelepingu sõlmimise kohta.

22. Riigikontroll on seisukohal, et kuigi sõlmitud hankelepingute kohta riigihangete registrile aruannete esitamine võib tunduda väikesemahuliste lepingute või lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul ebaolulisena, pole selline suhtumine vähimalgi määral õigustatud. Seadusandja on pidanud tähtsaks ülevaate omamist ka lihtsamal vormis sõlmitud hankelepingute kohta. Seda ei ole võimalik saavutada muul moel kui aruande esitamisega riigihangete registrile. Seetõttu tuleb pidada niisugust riigihangete seaduse nõude rikkumist oluliseks.

23. **Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele:** täiendada asutusesisest hankekorda, nõudes selles, et määratakse isikud, kes vastutavad hangete kajastamise eest riigihangete registris.

Viimsi Vallavalitsuse vastus: Viimsi Vallavalitsus arvestab koostamisel olevas hankekorras Riigikontrolli ettepanekuga.

Vald ei taganud riigihangete seaduse nõuetest kinnipidamist

Valla tellitud lasteaiahoone-ehitustööd

24. Riigihangete seadus näeb ette erandi juhiks, kui leping sõlmitakse kinnisasja üürilevõtuks. Sel juhul ei ole hankija kui üürilevõtja kohustatud riigihangete seaduses sätestatud korda rakendama. Juhul kui üürileandja teeb aga enne kinnisasja üleandmist üürilevõtjale selle kinnisasja suhtes üürilevõtja näpunäidete kohaselt ehitustööd, siis on üürileandja kohustatud ehitustööde tellimisel järgima riigihangete seadust. Ühe Viimsi valla hanke puhul ei järgitud eelkirjeldatud reeglit.

25. Viimsi vald kuulutas 2010. aastal välja avaliku vähempakkumise lasteaiahoone üürilevõtmiseks. Vähempakkumise tulemusena sõlmis vald võitnud äriühinguga üürilepingu, mille kohaselt erapartner kui üürileandja kohustus valmis ehitama lasteaiahoone ja selle Viimsi vallale välja üürima 7,5 aastaks. Lasteaiahoone valmis 2012. aastal ja üürileandja on selle vallale üle andnud. Praegu asub hoones Lille tee lasteaed, mida peab Viimsi vald.

26. Erapartner oleks pidanud lasteaiahoone ehitustööde tegemiseks välja kuulutama riigihangete registri kaudu avaliku hankemenetluse. Selle

asemel leidis ta ehitaja avaliku vähempakkumise kaudu, eirates riigihangete seaduse norme, kui jättis riigihanke korraldamata.

27. Riigikontroll on seisukohal, et Viimsi vald oleks pidanud tagama, et erapartner oleks lasteaiahoone ehitaja leidnud riigihanke teel, korraldades selleks nõuetekohase hankemenetluse.

Rahvusvaheline hange jäi välja kuulutamata

28. Riigihangete seaduses on sätestatud põhimõte, mille kohaselt hankija ei või ehitustööde hankelepinguga tellida teenuseid, mille tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik. Ühe Viimsi valla hanke puhul ei järgitud seda reeglit, kusjuures tegemata jäi rahvusvaheline hange.

29. Viimsi vald kuulutas septembris 2009 välja avatud hankemenetluse valla teede hooldelepingu sõlmimiseks ajavahemikuks 2009. aasta novembrist kuni 2015. aasta aprillini. Hankeleping sõlmiti äriühinguga, kes tegi pakkumuse summas 173 913 eurot esimeseks hooldeaastaks. Igal järgmisel aastal korrigeeritakse makstavat hooldustasu, lähtudes ehitushinna indeksist. Lepingu kogumaksumuseks hindas vald 939 943 eurot.

30. Sõlmitud lepingu järgi mahuvad Viimsi valla teede hoolde alla erinevad tegevused, mis jagunevad oma sisult kaheks: erinevad tee-ehitus- ja -pindamistööd aastamaksumusega 85 467 eurot ja talihooldetööd aastamaksumusega 88 446 eurot.

31. Riigikontroll on seisukohal, et talihooldde hankelepingu sõlmimiseks oleks tulnud korraldada [rahvusvaheline hankemenetlus](#), kuna talihooldde kogumaksumus on võitnud pakkumuse põhjal kõige tagasihoidlikuma hinnangu kohaselt enam kui 530 000 eurot. Rahvusvahelise riigihanke piirmäär hanke korraldamise ajal oli 133 000 eurot.

32. **Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele:** sätestada hankekorras põhimõte, et ehitustööde hankelepingutega ei tellitaks asju ega teenuseid, mille tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik.

Viimsi Vallavalitsuse vastus: Viimsi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli ettepanekuga.

ASi Viimsi Vesi korraldatud hanked

33. ASi Viimsi Vesi hangete põhiosa moodustavad Euroopa Liidu fondidest rahastatavad projektid, mis läbivad Keskkonnainvesteeringute Keskuse kontrolli. Selline praktika vähendab oluliselt eksimuste riski riigihangete korraldamisel. Vaatamata sellele tuvastas Riigikontroll auditeeritu hanketegevuses (milleks Euroopa Liidu raha ei kasutatud) puudusi: nii olemasoleva konkurentsi ärakasutamise põhimõtte eiramise kui ka nõutava hankemenetluse korraldamata jätmise (vt p 38–43). Aktsiaselts ei olnud kehtestanud ka sisemist hankekorda (vt p 34).

Teede ehitustööde ja talihooldetööde tellimine

Kas teadsite, et

teede ehitustöid saab teha ainult tegevusloa olemasolu korral. Talihooldde teostamiseks ei ole aga tegevusluba nõutav.

Rahvusvahelise hankemenetluse piirmäär – summa, millest alates on riigihanketeate avaldamine kohustuslik Euroopa Liidu andmebaasis TED.

Tabel 2. Auditeeritud ASi Viimsi Vesi tehingud

Tehingu/hanke nimetus	Tehingu/hanke liik	Tehingu maksumus eurodes käibemaksuta	Tehingu/hanke elluvijja	Tehingu/hanke läbi-viimise aasta	Tuvastatud rikkumine
Reovee väljavedu imuautoga 2010–2012	–	265 419	OÜ Tehnip	2010–2012	Nõutava hankemenetluse korraldamata jätmine
Muuga ja Pringi küla torustike parandustööd	Vastavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele	5 570	Tero Ehitus OÜ	2012	–
Rohuneeme tee 133, 154, 165 vee- ja kanaltorustike ehitus	Vastavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele	28 836	Olio Projekt OÜ	2012	–
Viimsi vee- ja kanalisatsioonirajatiste ehitustööde järelevalve	Avatud hankemenetlus	356 300	AS Telora-E	2005	–
Viimsi veetöötusjaama rajamine	Avatud hankemenetlus	3 288 629	AS Esmar Ehitus	2010	–

Allikas: Riigikontroll, 2013

Asutusesisene hankekord kehtestati alles pärast Riigikontrolli järelepärimist

Hankekord ja hankeplaan

34. AS Viimsi Vesi ei olnud kehtestanud asutusesisest hankekorda, mis oleks auditeeritud perioodil kehtinud. Hankekord valmis pärast seda, kui Riigikontroll tegi järelepärimise riigihangete seaduses nõutud hankekorra olemasolu kohta 2012. aasta lõpus.

Hankeplaan on koostatud valikuliselt

35. Mitte kõigi ASi Viimsi Vesi hangete kohta ei olnud hankeplaani koostatud. Hankeplaan oli koostatud Viimsi veekorralduse II etapi ehitamisega seotud hangete tarvis, mida rahastati aastatel 2010 kuni 2013 Euroopa Liidu toetustest kogumaksumusega enam kui 14,5 miljonit eurot. Omavahenditest rahastatavate ostude kohta ei olnud hankeplaani auditeeritud perioodil koostatud.

36. Pole välistatud, et auditeeritu praktika koostada hankeplaan valikuliselt ainult ELi toetustest rahastatavate hangete kohta ja asjaolu, et ülejäänud hankeid ei planeerita riigihangete seaduse mõttes, on aidanud kaasa sellele, et juba aastaid ei ole korraldatud hankemenetlust reovee äraveoks (vt p 38–44).

37. **Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale:** lisada hangete planeerimisel hankeplaani ka äriühingu omavahenditest rahastatavad hanked.

ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi võtab kuulda Riigikontrolli soovitusi ja koostab iga hanke kohta hankeplaani.

AS Viimsi Vesi ei lisanud hangete planeerimisel äriühingu omavahenditest rahastavaid hankeid hankeplaani, kuna kontrollitaval perioodil selliseid hankeid ei toimunud. Toimus vaid lihthange, kuid

mitte riigihange. Kui AS Viimsi Vesi peaks läbi viima riigihankemenetluse, kus tegemist ka äriühingu omavahenditest rahastamisega, siis AS Viimsi lisab äriühingu omavahenditest rahastamise hankeplaani.

Reovee äraveo teenuse sisseost

Uue hanke korraldamist on välditud juba aastaid

38. 2005. aastal sõlmis AS Viimsi Vesi avatud hankemenetluse tulemusena lepingu reovee väljaveoks tähtajaga üks aasta ja maksumusega 21 776 eurot. Järgmisel, 2006. aastal allkirjastati vedajaga kokkulepe, mille kohaselt reovee väljaveo leping muudeti tähtajatuks.

39. Lepingu tähtajatuks muutmisest alates hakkas lepingu maht jõudsalt kasvama. Selle tingis asjaolu, et ühiskanalisatsiooni väljaehitamine ei jõudnud eri põhjustel sammu pidada uute asumite toodetava reovee hulga kasvuga. 2012. aastal osutas vedaja reovee äravedamise teenuseid peaaegu 90 000 euro eest, mis tähendab neljakordset kasvu võrreldes hankelepingu esialgse mahuga aastas ehk 21 776 euroga. Uut hanget reovee väljaveo teenuse tellimiseks ei korraldatud.

40. 01.05.2007 hakkas kehtima uus riigihangete seadus. Uudsenä on seal sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtted. Need sisaldavad nõuet, et hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

41. On üldteada tõsiasi, et reovee äraveo teenuse osutajaid on ainuüksi Harjumaal ja selle lähiümbruses piisavalt. Uute hankeobjektide tekkides oleks AS Viimsi Vesi pidanud andma ka neile võimaluse osaleda konkurentsis reovee äraveo teenuse osutamiseks.

42. Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritu andis reovee äraveo teenuse osutajale uusi objekte, millega suurendas väga oluliselt esialgse lepingu mahtu. Kuna seejuures ei võimaldatud teistel samalaadse teenuse pakkujatel esitada oma pakkumusi, siis ei ole auditeeritu kinni pidanud riigihanke korraldamise üldpõhimõttest tagada olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine.

43. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et hankelepingu esialgse mahu aastast aastasse suurendamise puhul on tegemist lepingu muutmisega. Riigihangete seadus keelab hankijal hankelepingut muuta, kui muutmisega taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega. Auditeeritu ei korraldanud aga uut hankemenetlust ega kaalunud, arvestades osutatava teenuse märkimisväärset mahu kasvu viimastel aastatel, rahvusvahelise hanke korraldamist.

44. **Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale:** kaaluda asutusesise hankekorra täiendamist reeglina, mis näeb ette **kestvuslepingute** iga-aastase ülevaatamise enne hankeplaani kinnitamist. Iga-aastase ülevaatamise eesmärk on välja selgitada, kas lepinguliste kestvussuhete olemus vastab jätkuvalt lepingu algsel objektile ja maksumusele. Kui olemus on muutunud, siis tagada, et korraldatakse seaduses nõutud riigihange.

Kas teadsite, et

ainuüksi Harjumaal ja Tallinnas on vähemalt 10 reovee äraveo teenuse osutajat.

Kestvusleping – leping, mis sõlmitakse pikemaajalise korduva teenuse osutamiseks tähtajaga üle ühe aasta või tähtajatult.

ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi nõustub Riigikontrolli soovitusetega. ASil Viimsi Vesi on plaanis lähiajal viia läbi hankemenetlus reovee äraveo teenuse sisseostuks.

Huvide konfliktiga seotud olukorra lahendamine tekitas raskusi

45. AS Viimsi Vesi kuulutas 2010. aasta septembris välja avaliku hanke Viimsi veetöötusjaama rajamiseks. Pakkumused esitas viis pakkujat. Nende seas ka ehitusettevõtte, mille juhatajaks oli tolleaegne ASi Viimsi Vesi nõukogu esimees. Hiljem sõlmitigi hankeleping nimetatud ettevõttega.

46. Riigihangete seadus näeb ette, et hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. Hankija võib kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja, kes on osalenud hankedokumentide koostamisel või kes on muul viisil hankijaga seotud ning kellele on seetõttu teada info, mis annab talle eelise teiste pakkujate ees. Hanke ajal kehtinud korruptsioonivastane seadus keelas ametiisikul sooritada iseendaga või huvide konfliktiga seotud tehinguid. Huvide konfliktiga on näiteks tegemist juhul, kui ametiisik osaleb sellise otsuse tegemisel, mis mõjutab juriidilise isiku majandushuve, mille juhatuse liige ta on.

47. ASi Viimsi Vesi tolleaegse juhatuse liikme kinnitusel ei osalenud nõukogu liikmed Viimsi veetöötusjaama ehitushankega seotud dokumentide ettevalmistamisel. Nõukogu liikmeid oli vaid teavitatud ettevalmistatavast ehitushankest ja selle tähtaegadest. Mingeid hankega seotud materjale nõukogu liikmetele polnud edastatud.

48. ASi Viimsi Vesi juhatus soovis hankemenetluse käigus saada selgust, kas kirjeldatud olukorras tuleks nõukogu liikmega seotud ettevõtte pakkumus hankemenetlusest kõrvaldada. Kuna ASi Viimsi Vesi juhatus ei osanud ise hinnata, kas pakkumuse kõrvaldamiseks hankemenetlusest on piisavalt alust, pöördus ta tekkinud olukorrale selge hinnangu saamiseks Keskkonnaministeeriumi poole. Oma kirjas teatas keskkonnaminister, et nõukogu liige ja eelkõige nõukogu esimees on selline ametikoht, mille raames saadav info annab nõukogu liikmega seotud pakkujale teiste ees eelise ning võimaldab mõjutada ka juhatuse ja seeläbi kogu aktsiaseltsi tegevust. Kirjas märgiti, et tegemist võib olla huvide konfliktiga ning sel juhul on pakkujaga keelatud tehingut sooritada, kuid eeskätt peaks olema hankija ise teadlik, kas nõukogu liikmel on võimalik mõjutada pakkumuse edukaks tunnistamise otsust.

49. Riigihangete küsimustes hankijaid nõustava Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast vastati ASi Viimsi Vesi samasisulisele pöördumisele, et seda, kas hankemenetlusest kõrvaldamise vajalikud asjaolud esinevad, saab hinnata vaid hankija. Rahandusministeerium viitas oma kirjas, et nemad nõustamisfunktsiooni täitva asutusena ei saa teada, kas pakkujale teatavaks saanud info annab talle eelise teiste pakkujate ees. Samuti ei ole neile teada, kas võiks esineda korruptsioonivastases seaduses nimetatud huvide konflikt. Seega peab hankija ise hindama, kas esinevad hankemenetlusest kõrvaldamist võimaldavad asjaolud või mitte.

50. Riigikontroll tuvastas, et AS Viimsi Vesi sattus keerulisse olukorda, sest ei olnud sisemiste kordade ega töökorraldusega reguleerinud, kuidas peaks tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuidas toimima

**Ministeeriumite nõuanne
hankijale**

Kas teadsite, et

vajalikke juhtnööre huvide konflikti ennetamiseks pakuvad korruptsiooni ennetamise ja avaliku teenistuse veebilehed huvidekonflikt.just.ee ja avalikteenistus.ee.

potentsiaalse huvide konfliktiga seotud olukorras ning milliseid meetmeid rakendama, et ennetada ka näilist huvide konflikti tekkimist.

51. Riigikontroll on seisukohal, et huvide konfliktiga seotu hindamine ei valmista raskusi mitte ainult ASile Viimsi Vesi, vaid on laiem probleem kohalike omavalitsuste ja nende ühingute jaoks. Selle lahendamine sõltub eelkõige hankijatest endist ja nende valmisolekust näha vaeva, et huvide konflikti ennetamisega seotud teadmisi täiendada. Samas ei ole ka seaduses sätestatud reeglid huvide konflikti ennetamise kohta eriti selged ning konkreetsetes olukorras vajab hankija sisulisemat praktilist laadi nõu.

52. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- muuta riigihangete seadust ja sätestada kriteeriumid eelise saanud pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamiseks;
- avaldada riigihankeid käsitleval veebilehel soovitusel, kuidas luua asutuses selline töökorraldus ja kokku leppida protseduurid, et hankijal oleks võimalik otsustada, kas pakkumuse esitaja kõrvaldamiseks hankemenetlusest on alust.

Rahandusministri vastus: Esitasite oma kontrolliaruande eelnõus „Riigihanked Viimsi vallas ja tema ühingutes“ rahandusministrile kaks ettepanekut. Esimese ettepaneku sisu oli muuta riigihangete seadust ja sätestada kriteeriumid eelise saanud pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamiseks. Teine ettepanek puudutas soovitusel avaldamist riigihankeid käsitleval veebilehel selle kohta, kuidas luua asutuses selline töökorraldus ja kokku leppida protseduurid, et hankijal oleks võimalik otsustada, kas pakkumuse esitaja kõrvaldamiseks hankemenetlusest on alust.

Riigihangete seaduse § 38 lg 2 p 4 kohaselt võib hankija kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kelle pakkumuse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või on muul viisil hankijaga seotud ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkujate ees. Seega sisaldab riigihangete seadus juba regulatsiooni eelise saanud pakkuja kõrvaldamiseks.

Rahandusministeerium ei toeta juhiste väljaandmist teemadel, mis on vahetus sõltuvuses konkreetsetest faktilistest asjaoludest. Kas konkreetsetel juhtumil on tegemist eelise saamisega või on informatsioon kõikidele huvitatud isikutele võrdsel alustel ja mahus kättesaadav, ei saa otsustada keegi muu, kui asjaomane hankija. Vaidluse korral lahendab asja Rahandusministeeriumi juures asuv riigihangete vaidlustuskomisjon või kohus.

Rahandusministeerium on oma riigihangete portaalis avaldanud huvide konflikti käsitlevat kohtupraktikat, kus on käsitletud konkreetsete juhtumite kriteeriumeid, mis võimaldavad võtta seisukohta eelise olemasolu või selle puudumise kohta. Samuti oleme riigihangete portaalis viidanud Huvide konflikti vältimise käsiraamatule, mida hankijad saavad kasutada selleks, et asutuses vastav töökord ja protseduurid kokku leppida.

Rahandusministeerium on seisukohal, et soovitatav on huvide konflikti ja ebaausa konkurentsieelise saamise teemat käsitleda asutusesiseses hankekorras. Seda aspekti selgitame ka koolitustel ning riigihangete portaali kaudu.

53. Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale: täiendada hankekorda ja kehtestada äriühingusisene protseduur et vältida hangete korraldamise eri etappides huvide konflikti.

ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi nõustub Riigikontrolli soovitusel ja täiendab hankekorda lähiajal ning kehtestab äriühingusise protseduuri.

OÜ Viimsi Haldus korraldatud hanked

54. OÜ Viimsi Haldus korraldab hanked asutusesiseses hankekorra alusel, mille kohaselt määratakse iga riigihanke puhul hanke eest vastutav isik ja üldjuhul moodustatakse ka hankemenetluse komisjon. Vaatamata sellele esines auditeeritud hanketegevuses puudusi: nii olemasoleva konkurentsi ärakasutamise põhimõtte eiramist (vt p 64–68) kui ka kohustusliku hankemenetluse korraldamata jätmist (vt p 59–63).

Tabel 3. Auditeeritud Viimsi Haldus OÜ tehingud

Tehingu/hanke nimetus	Tehingu/hanke liik	Tehingu maksumus eurodes käibe-maksuta	Tehingu/hanke elluviija	Tehingu/hanke aasta	Tuvastatud rikkumine
Perioodil 2010–2012 ostetud erinevad turvateenused	Lihtsustatud korras tellitavad teenused	190 984	Securitas Eesti AS		Riigihanke üldpõhimõtete rikkumine (olemasoleva konkurentsi kasutamata jätmine)
Viimsi valla bussipeatuste korrashoid	Lihthange	31 700	Elkonte Grupp OÜ	2011	Nõutava hankemenetluse korraldamata jätmine
Viimsi valla bussipeatuste korrashoid	Lihthange	39 625	Elkonte Grupp OÜ	2012	Nõutava hankemenetluse korraldamata jätmine
Nurme tee, Nurme põigu ja Nugise tee sõidu- ja kergliiklustee I etapp	Lihthange	248 232	OÜ Kiili Teed	2011	
Nelgi tee 1 parklate renoveerimine	Lihthange	89 026	OÜ Kiili Teed	2011	
Viimsi Keskkooli valve- ja hoolduskoristus	Avatud hankemenetlus	161 496	P. Dussmann Eesti OÜ	2011	
Karulaugu Algkooli koristus	Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlus	111 840	Puhastusproff OÜ	2012	
Viimsi Keskkooli valve- ja hoolduskoristus	Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlus	199 846	Puhastusproff Eesti OÜ	2012	
Karulaugu Algkooli koristus	Lihthange	33 072	Dussmann Eesti OÜ	2011	

Allikas: Riigikontroll, 2013

Nõutav hankekord on kehtestatud õigel ajal

55. OÜ Viimsi Haldus asutusesisene hankekord hakkas kehtima alates 01.01.2012, s.o täpselt siis, kui riigihangete seadus seda ette nägi.

56. Riigikontrolli hinnangul on hankekord koostatud asjatundlikult ja see on heaks abivahendiks riigihankeid korraldavale töötajale.

Hankeplaanid olid olemas juba enne nende kohustuslikuks muutmist

57. Riigihangete seaduse järgi on hankijad alates 01.01.2012 kohustatud hankeplaani koostama. Auditeeritu koostas iga-aastaseid hankeplaanide juba varem: tal olid olemas hankeplaanid nii 2012. aasta kui ka 2011. ja 2010. aasta jaoks.

58. Riigikontrolli hinnangul olid kõigi kolme aasta hankeplaanid koostatud piisavalt põhjalikult, et anda vajalik ülevaade kavandatud hangete olemuse, menetluse liigi ja tähtaegade kohta.

Hanke planeerimisel ei lähtunud seadusest

59. Riigihangete seadus keelab jaotada hanget osadeks eesmärgiga vältida riigihangete seadusega kehtestatud normide täitmist. Ühe OÜ Viimsi Haldus hanke puhul eirati seda reeglit.

60. 2011. aastal sõlmis OÜ Viimsi Haldus lihtmenetlusena kaks eraldi teenuse osutamise lepingut ühe ja sellesama objekti kohta: tegemist oli Viimsi vallas asuvate autobussipeatuste hoolduse ja hooldusremonttöödega. Ka teenuse osutaja oli üks ja seesama. Esimene leping sõlmiti 8 kuuks maksumusega 31 700 eurot, teine leping sõlmiti järgmiseks 10 kuuks maksumusega 39 625 eurot.

61. 2011. aasta hankeplaanis olid mõlemad lepingud planeeritud kahe eraldi lihthankena. Esimese maksumuseks oli planeeritud 33 000 eurot, teise maksumuseks 39 000 eurot. Kogumaksumus 72 000 eurot oleks eeldanud ühe avatud või sellega samaväärse hankemenetluse korraldamist, sest sisuliselt oli tegemist teenuse katkematu osutamisega.

62. Auditeeritu selgituse kohaselt planeerisid nad ühe ja sama teenuse kahe eraldi lihthankena, sest sellisel viisil oli teenuse sisseostmine Viimsi Vallavalitsuse jaoks otstarbekam. Seega tegutses OÜ Viimsi Haldus vallavalitsuse soovi kohaselt ega lähtunud seadusest. Vallavalitsus on 100% osaühingu omanik. Samuti ei lähtunud auditeeritu omaenda hankekorra.

63. Riigikontroll on seisukohal, et Viimsi valla autobussipeatuste hooldusteenuse sisseostmine kahe lihthankena ei ole millegagi põhjendatud. Tegemist on hanke osadeks jagamisega eesmärgiga vältida nõutava hankemenetluse korraldamist.

Teenuseosutaja monopolne seisund ei ole maksumaksja huvides

64. Turvateenused kuuluvad lihtsustatud korras tellitavate teenuste alla, mis tähendab seda, et hankija ei ole kohustatud järgima enamikku riigihangete seaduse nõudeid. Oluline on kinni pidada riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest, millest üks puudutab otseselt konkurentsi – hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse

Osadeks jagatud hange

ärakasutamise riigihankel. Turvateenuste tellimisel on auditeeritu korduvalt rikkunud seda üldpõhimõtet.

Turvateenuste sisseost

65. OÜ Viimsi Haldus on ostanud pika aja vältel sisse erinevaid turvateenuseid ühelt ja samalt teenuseosutajalt. Esimene leping sõlmiti 10.08.2006 Viimsi Keskkoolis mehitatud valveteenuse osutamiseks, milleks oli eelnevalt korraldatud konkurss. Esimese lepingu juurde on hiljem sõlmitud hulk lisasid, mille eesmärgiks on olnud kas tõsta teenustasu või leppida kokku uutes turvateenustes. Samuti on sõlmitud konkurssi korraldamata sama teenuseosutajaga mitmed uued lepingud, mille sisuks on selliste teenuste osutamine nagu autopatrulli reageerimine häiretele, tulekahju signalisatsioonisüsteemi ja murdvargustevastase süsteemi hooldamine.

Kas teadsite, et

ainuüksi Eesti Turvaettevõtjate Liit ühendab 20 turvafirmat.

66. Teenuseosutajale makstav teenustasu on kasvanud märkimisväärselt. Kui 2006. aastal sõlmitud lepingu kohaselt maksti esimesel aastal 37 255 eurot, siis 2011. aastal maksti erinevate turvateenuste eest kokku ligi 70 000 eurot.

67. Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritu ei ole turvateenuste sisseostul kinni pidanud riigihangete seaduse konkurentsikäsitlevast üldpõhimõttest. Eesti turul on piisavalt äriühinguid, kes on võimelised osutama nõutud tasemel turvateenuseid. OÜ Viimsi Haldus peaks tagama, et oma pakkumused saaksid esitada ka teised turvateenuste osutajad. Monopoolse seisundi loomine turvateenuste osutamisel Viimsi Halduse OÜ haldusalas ei vasta maksumaksja huvidele.

68. Samuti juhib Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et kirjeldatud praktika muuta esialgset turvateenuse osutamise lepingut, sõlmides sinna juurde lepingu lisasid, ei vasta riigihangete seaduses sätestatule. Seadus keelab lepingut muuta, kui muutmisega taotletavat eesmärki on võimalik kokku leppida uue hankelepingu sõlmimisega. Riigikontroll on seisukohal, et esialgse hankelepingu mahtude muutmiseks oleks tulnud korraldada konkurss ja sõlmida uus hankeleping.

69. **Riigikontrolli soovitus OÜ Viimsi Haldus juhatajale:** kaaluda asutusesisese hankekorra täiendamist reeglina, mis näeb ette kehtivalepingute iga-aastase ülevaatamise enne hankeplaani kinnitamist. Iga-aastase ülevaatamise eesmärk on välja selgitada, kas lepinguliste kehtivussuhete praegune olemus vastab lepingu algele objektile ja maksumusele. Kui suhe on muutunud, siis tagada, et korraldatakse seaduses nõutud riigihange.

OÜ Viimsi Haldus juhataja vastus: OÜ Viimsi Haldus teatab, et arvestab oma edaspidises töös hangete läbiviimisel Riigikontrolli soovitustega.

Järelevalve Viimsi valla äriühingute riigihangete üle

Viimsi valla kontrollisüsteem äriühingute üle ei toimi

70. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel võib vald oma ülesannete täitmiseks asutada äriühinguid, mis tegutsevad sarnaselt erakapitalile kuuluvate äriühingutega. Sellise äriühingu kõrgema juhtorgani ehk üldkoosoleku pädevus lasub vallavalitsusel (teatud juhtudel volikogul), kes määrab äriühingu nõukogu koosseisu.

Äriühingu juhtimine ja järelevalve

Kas teadsite, et

Riigikontroll leidis oma 2010. aasta auditis „Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes“, et eelkõige tuleks omavalitsuse ühingutes oma osa paremini täita nõukogul, mille olemuslik ülesanne ongi järelevalve ühingu tegevuse õiguspärasuse ja juhatusele seatud eesmärkide üle. Paraku on nõukogud moodustatud sageli poliitilistel alustel ja nende liikmetel puuduvad vajalikud erioskused juhatuse kontrollimiseks. Erinevalt volikogu või valitsuse liikme kollektiivsest poliitilisest vastutusest võib ühingu juhtorgani liikme kohustuste täitmata jätmine tuua kaasa isikulise varalise vastutuse.

Erikontrolli määramine riigihanketegevuse üle

Volikogu revisjonikomisjon riigihanketegevuse kontrollijana

71. Äriühingu nõukogu ülesandeks on juhatuse liikmete valimine ning juhtimise korraldamine ja järelevalve juhatuse tegevuse üle. Äriühingu juhatuse esindab ja juhib äriühingut ning on otseselt kursis äriühingu tegevuse eri tahkude, sealhulgas riigihangete korraldamise ja selle otsese kontrolliga äriühingus.

72. Kuivõrd vald on äriühingus omanikuõiguste teostajaks, siis sõltub sellise äriühingu tegevus tihti ka vallavalitsuse hoiakutest. Vaatamata sellele, et vald ei osale selliste äriühingute otseses juhtimises, peab vallavalitsus täitma omaniku huve ning tagama, et avaliku rahaga asutatud ja avalikku raha kasutavad äriühingud oleksid võimelised täitma ka riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid. Äriühingu nõukogu kaudu on vallavalitsusel võimalik tagada ka omaniku huvide realiseerimine.

73. Riigihangete seaduse nõuetest kinnipidamise hindamiseks saab vald oma äriühingutes kasutada kontrollisüsteemi mehhanisme, millest üks olulisemaid on äriühingu nõukogu tehtav järelevalve äriühingu ja juhatuse tegevuse üle. Et nõukogu saaks korraldada efektiivset järelevalvet ja anda hinnangu juhatuse tegevuse seaduslikkusele riigihangete korraldamisel, peab see koosnema muu hulgas isikutest, kellel on teadmised riigihangete valdkonnast.

74. Lisaks eeltoodule on vallavalitsusel võimalik vajaduse korral määrata erikontroll juhatuse riigihanketegevuse üle äriühingutes. Selline viis kontrollida juhatuse tegevust riigihangete tegemisel on ilmselt üks tõhusamaid, sest erikontrolli viivad läbi oma ala asjatundjad – advokaadid ja audiitorid. Erikontrolli määramist piirab siiski asjaolu, et erikontrolli tegevad spetsialistid on kulukad.

75. Vaatamata sellele, et auditeeritud perioodil on esinenud puudusi nii riigihangete planeerimisel kui ka vajalike protsesside olemasolus, ei tuvastanud Riigikontroll, et äriühingute nõukogud oleksid kontrollinud juhatuse tegevust riigihangete korraldamisel.

76. Alates 01.01.2013 on vallavolikogu revisjonikomisjonil muu hulgas õigus kontrollida ja hinnata lisaks vallavalitsuse tegevusele ka kohalikule omavalitsusele kuuluvaid äriühinguid. Sellise meetodi kasutamine eeldab, et revisjonikomisjoni liikmete hulgas oleks riigihangete valdkonda tundev isik või et revisjonikomisjon kasutaks valdkonda tundvat eksperti. Revisjonikomisjoni 2013. aasta tööplaanis selliseid kontrolle ette nähtud ei ole.

77. Riigikontroll leiab, et kohaliku omavalitsuse loodud äriühing, olles küll juriidiliselt sõltumatu kohaliku omavalitsuse igapäevasest juhtimisest, täidab selgelt funktsioone, mis omavalitsus on ette näinud, ning nende täitmise seaduslikkuse suhtes eksisteerib selgelt avalik huvi, mille täitmisest peab olema huvitatud ka äriühingu omanik. Viimsi vald pole auditis käsitletud juhtumitel avalikes huvides tegutsevate äriühingute suhtes taganud efektiivset kontrolli, mis tagaks ka äriühingute riigihangete parema korralduse.

Riigikontrolli hinnang Viimsi valla ja tema äriühingute riigihangetele

Küsimus	Vastus	Hinnangu kokkuvõte
Kas auditeeritud on perioodil 2010–2012 korraldanud kõik vajalikud hankemenetlused riigihangete seaduse (RHS) kohaselt?	Ei EI EI	Viimsi vald ei ole järginud riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid, sest osal juhtudel on vajalikud hankemenetlused jäetud korraldamata. AS Viimsi Vesi ei ole järginud riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid, sest osal juhtudel on vajalikud hankemenetlused jäetud korraldamata. OÜ Viimsi Haldus ei ole järginud riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid, sest osal juhtudel on vajalikud hankemenetlused jäetud korraldamata.
1. Kas hankemenetluste tulemusel sõlmitud hankelepingud olid sõlmitud vastavuses hankedokumentide tingimustega ja kooskõlas riigihangete seadusega? 2. Kas hankelepingute hilisemad muudatused on kooskõlas riigihangete seadusega?	1. JAH 2. Ei 1. JAH 2. Ei 1. JAH 2. Ei	Viimsi valla hankelepingud, mis on sõlmitud hankemenetluste tulemusena, vastavad hankedokumentides toodud tingimustele ja on kooskõlas RHSiga. Ühel juhul ei ole hankelepingu hilisem muudatus kooskõlas ASi Viimsi Vesi hankelepingud, mis on sõlmitud hankemenetluste tulemusena, vastavad hankedokumentides toodud tingimustele ja on kooskõlas RHSiga. Osad juhtudel ei ole lepingu hilisemad muudatused kooskõlas OÜ Viimsi Haldus hankelepingud, mis on sõlmitud hankemenetluste tulemusena, vastavad hankedokumentides toodud tingimustele ja on kooskõlas RHSiga. Osad juhtudel ei ole lepingu hilisemad muudatused kooskõlas RHSiga

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal rahandusministrile ning Viimsi Vallavalitsusele, ASi Viimsi Vesi juhatajale ja OÜ Viimsi Haldus juhatajale mitmeid soovitusi. Minister ja auditeeritud saatsid 11.06.2013 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Hankekord ja hankeplaan 14. Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele: - kehtestada hangete korralduse läbipaistvamaks ja sisekontrollisüsteemi tõhusamaks muutmiseks asutusesisene hankekord, milles määrata kindlaks hangete planeerimise ja läbiviimise protseduur ning vastutavad isikud; - koostada hangete paremaks planeerimiseks iga-aastane hankeplaan. p-d 9–13	Viimsi Vallavalitsuse vastus: Vastuse koostamise hetkel on hankekord koostamisel. Hankeplaan aastaks 2013 on kinnitatud.
Hanked riigihangete registris 23. Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele: täiendada asutusesisest hankekorda, nõudes selles, et määratakse isikud, kes vastutavad hangete kajastamise eest riigihangete registris. p-d 15–22	Viimsi Vallavalitsuse vastus: Viimsi Vallavalitsus arvestab koostamisel olevas hankekorras Riigikontrolli ettepanekuga.
Lisatööde tellimine 32. Riigikontrolli soovitus Viimsi Vallavalitsusele: sätestada hankekorras põhimõte, et ehitustööde hankelepingutega ei tellitaks asju ega teenuseid, mille tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik. p-d 28–31	Viimsi Vallavalitsuse vastus: Viimsi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli ettepanekuga.
Hankeplaan 37. Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale: lisada hangete planeerimisel hankeplaani ka äriühingu omavahenditest rahastatavad hanked. p-d 35–37	ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi võtab kuulda Riigikontrolli soovitusi ja koostab iga hanke kohta hankeplaani. AS Viimsi Vesi ei lisanud hangete planeerimisel äriühingu omavahenditest rahastavaid hankeid hankeplaani, kuna kontrollitaval perioodil selliseid hankeid ei toimunud. Toimus vaid lihthange, kuid mitte riigihange. Kui AS Viimsi Vesi peaks läbi viima riigihankemenetluse, kus tegemist ka äriühingu omavahenditest rahastamisega, siis AS Viimsi lisab äriühingu omavahenditest rahastamise hankeplaani.
Pikaajaliste lepingute ülevaatamine 44. Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale: kaaluda asutusesisese hankekorra täiendamist reeglina, mis näeb ette kestvuslepingute iga-aastase ülevaatamise enne hankeplaani kinnitamist. Iga-aastase ülevaatamise eesmärk on välja selgitada, kas lepinguliste kestvussuhete olemus vastab jätkuvalt lepingu algele objektile ja maksumusele. Kui olemus on muutunud, siis tagada, et korraldatakse seaduses nõutud riigihange. p-d 38–43	ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi nõustub Riigikontrolli soovitustega. ASil Viimsi Vesi on plaanis lähiajal viia läbi hankemenetlus reovee äraveo teenuse sisseostuks.
Huvide konflikt	

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
52. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: - muuta riigihangete seadust ja sätestada kriteeriumid eelise saanud pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamiseks; - avaldata riigihankeid käsitleval veebilehel soovitusel, kuidas luua asutuses selline töökorraldus ja kokku leppida protseduurid, et hankijal oleks võimalik otsustada, kas pakkumuse esitaja kõrvaldamiseks hankemenetlusest on alust. p-d 45–51	Rahandusministri vastus: Esitasite oma kontrolliaruande eelnõus „Riigihanked Viimsi vallas ja tema ühingutes“ rahandusministrile kaks ettepanekut. Esimese ettepaneku sisu oli muuta riigihangete seadust ja sätestada kriteeriumid eelise saanud pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamiseks. Teine ettepanek puudutas soovitusel avaldamist riigihankeid käsitleval veebilehel selle kohta, kuidas luua asutuses selline töökorraldus ja kokku leppida protseduurid, et hankijal oleks võimalik otsustada, kas pakkumuse esitaja kõrvaldamiseks hankemenetlusest on alust. Riigihangete seaduse § 38 lg 2 p 4 kohaselt võib hankija kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kelle pakkumuse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või on muul viisil hankijaga seotud ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkujate ees. Seega sisaldab riigihangete seadus juba regulatsiooni eelise saanud pakkuja kõrvaldamiseks. Rahandusministeerium ei toeta juhiste väljaandmist teemadel, mis on vahetus sõltuvuses konkreetsetest faktilistest asjaoludest. Kas konkreetsetel juhtumil on tegemist eelise saamisega või on informatsioon kõikidele huvitatud isikutele võrdsel alustel ja mahus kättesaadav, ei saa otsustada keegi muu, kui asjaomane hankija. Vaidluse korral lahendab asja Rahandusministeeriumi juures asuv riigihangete vaidlustuskomisjon või kohus. Rahandusministeerium on oma riigihangete portaalis avaldanud huide konflikti käsitlevat kohtupraktikat, kus on käsitletud konkreetsete juhtumite kriteeriumeid, mis võimaldavad võtta seisukohta eelise olemasolu või selle puudumise kohta. Samuti oleme riigihangete portaalis viidanud huide konflikti vältimise käsiraamatule, mida hankijad saavad kasutada selleks, et asutuses vastav töökord ja protseduurid kokku leppida. Rahandusministeerium on seisukohal, et soovivat on huide konflikti ja ebaausa konkurentsieelise saamise teemat käsitleda asutusesiseses hankekorras. Seda aspekti selgitame ka koolitustel ning riigihangete portaali kaudu.
Huvide konflikt 53. Riigikontrolli soovitus ASi Viimsi Vesi juhatajale: täiendada hankekorda ja kehtestada äriühingusisene protseduur et vältida hangete korraldamise eri etappides huide konflikti. p-d 45–51	ASi Viimsi Vesi juhataja vastus: AS Viimsi Vesi nõustub Riigikontrolli soovitusel ja täiendab hankekorda lähiajal ning kehtestab äriühingusisesed protseduurid.
Pikaajaliste lepingute ülevaatamine 69. Riigikontrolli soovitus OÜ Viimsi Haldus juhatajale: kaaluda asutusesiseses hankekorra täiendamist reeglina, mis näeb ette kehtivalepingute iga-aastase ülevaatamise enne hankeplaani kinnitamist. Iga-aastase ülevaatamise eesmärk on välja selgitada, kas lepinguliste kehtivussuhete praegune olemus vastab lepingu algsele objektile ja maksumusele. Kui suhe on muutunud, siis tagada, et korraldatakse seaduses nõutud riigihange. p-d 64–68	OÜ Viimsi Haldus juhataja vastus: OÜ Viimsi Haldus teatab, et arvestab oma edaspidises töös hangete läbiviimisel Riigikontrolli soovitusel.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Viimsi Vallavalitsuse, OÜ Viimsi Haldus ja ASi Viimsi Vesi tegevusele riigihangete korraldamisel ja hankelepingute täitmisel aastatel 2010–2012.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas auditeeritud olid perioodil 2010–2012 korraldanud kõik vajalikud hankemenetlused, mille korraldamise kohustus tuli riigihangete seadusest?
- Kas riigihangete tulemusel sõlmitud hankelepingud olid sõlmitud ja neid oli muudetud, lähtudes hankedokumentide tingimustest ja kooskõlas riigihangete seadusega?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnang on positiivne, kui täidetud on järgmised kriteeriumid:

- kõik hankemenetlused, mille korraldamise kohustus tuleneb riigihangete seadusest, on korraldatud (RHSi § 15, § 16), ning hankeid ei ole jaotatud osadeks riigihangete korra eiramiseks; teostatud hankemenetlused on korraldatud riigihangete seaduse (RHSi I ja II peatükk) kohaselt;
- riigihanklepingud on sõlmitud ja muudetud kooskõlas seadusega (RHSi § 69 ja § 69¹).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditiga olid hõlmatud Viimsi vald ja tema konsolideerimisgruppi kuuluvatest äriühingutest kaks olulisemat, AS Viimsi Vesi ja OÜ Viimsi Haldus.

Esmalt küsiti auditeeritutel raamatupidamise väljavõtted auditeeritud perioodil tehtud tehingute kohta ning riigihangete korraldamist reguleerivad sisedokumendid. Raamatupidamise väljavõtete alusel võeti vaatluse alla tehingud alates 5000 eurost ning samaliigilised ostud, mille eest tasutud summad ületasid kokku 10 000 eurot aastas. Riskihinnangute alusel valiti seejärel välja valim riigihangetest, mille vastavust püstitatud kriteeriumitele kontrolliti.

Paralleelselt kontrolliti riigihangete seadusest tuleneva konkurentsi kahjustava huvide konflikti vältimise kohustuse täitmist, mis hõlmas muu hulgas ka korruptsioonivastases seaduses keelatud seoste olemasolu kontrollimist Viimsi valla ametiisikute ning tehingupartnerite juhtorganite liikmete vahel.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati mais 2013.

Auditi meeskond

Auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitor Taavi Mölder, audiitor Marek Kübarsepp.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/13/50062/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid hangete valdkonnas

21.04.2010 – Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes

30.05.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Auditeeritu	Osalejad
19.12.2012	Viimsi Vallavalitsus	Haldo Oravas (vallavanem), Randar Lohu (vallavalitsuse liige ja rahandusameti juhataja), Jan Trei (abivallavanem), Toivo Eensalu (AS Viimsi Vesi juhatuse liige)
17.01.2013	AS Viimsi Vesi	Toivo Eensalu (juhatuse liige), Marge Vaino (jurist), Lauri Lagle (riigihangete spetsialist)
07.02.2013	OÜ Viimsi Haldus	Heiki Virronen (juhatuse liige), August Kiisk (riigihangete spetsialist)