



NARVA LINNAVALITSUS

Aktsiaselts Narva Bussiveod
Kadastiku 51
21004 NARVA

Teie: 05.11.2010 nr 1-19/307.308
Meie: 26.11.2010 nr 1.11/5635.5636

VASTUS ETTEPANEKULE

Lugupeetud hr Sorokin,

Käesoleva aasta oktoobrikuus olete pöördunud Narva Linnavalitsuse poole linna heakorratööde teostamist ning Narva linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste jäätmeveo- korraldust puudutavate koostööettepanekutega (NLV sissetulevad kirjad: 06.10.2010 nr 5636 /1.4 ning 06.10.2010 nr 5635/1.11). Nimelt soovite sõlmida Narva linnaga riigihankemenetluse teenuste otselepingu. Seda tuginedes RHS § 14 lg 1 p-s 13 sätestatud majasisese tehingu erandile (nn in house põhimõttele).

Kahtlemata väärrib Teie pöördumine kohaliku omavalitsuse üksusest hankija tähelepanu. Senise kogemuse põhjal võime väita, et omavalitsusüksuse koostöö riigihanke teel leitud ettevõtjaga, ei pruugi alati laabuda tõrgeteta. Koostöö mittelaabumine võib omakorda seada ohtu hankelepingu täitmise, s.o avaliku teenuse kättesaadavuse. Nõustume, et avalike teenuste osutamine linna valitseva mõju all oleva (äri)ühingu kaudu loob efektiivseks halduseks tarvilikud eeldused, võimaldades muuhulgas maandada teenuse sisseostmisega kaasnevaid tegevusriske (eeskätt turu- ja õigusriske). Sisetehing on avalike teenuste kättesaadavuse ja universaalsuse tagamiseks igati sobiv meede, võimaldades hankijal senisest jõulisemalt rääkida kaasa teenuse maksumuse küsimustes. Narva linna näitel võib tõsikindlalt väita, et heakorratööde iga-aastane kogukulu avaldab linnaeelarvele märkimisväärset finantskoormust. Ei saa jätta märkimata, et elarvetasakaal ja sealt edasi omavalitsuse haldussuutlikkus on sisetehingu kasuks rääkivad legitiimsed ja äärmiselt kaalukad argumendid. Seejuures rõhutame; et rahaline kokkuhoid pole kindlasti eesmärk omaette ning järeleandmisi kvaliteedis me endale lubada ei saa.

Sellel, kas antud meede (sisetehing) on ühtlasi ka vajalik ja mõõdukas (pro: avaliku halduse seotusel põhiõigustega), me siinkohal ei peatuks. See on edaspidise interdistsiplinaarse diskursuse esemeks, mis määrab konkludentelt toimingu õiguspärasuse olemusliku tuuma ja selle funktsionaalsed piirid. Siinkohal piirdume paradigmaatilise tõdemusega, et eraõiguslik tegevusvorm ei tohiks ühelgi juhul ega ühelgi viisil viia põhiõiguste ja -vabaduste allaheitmisele.

Otselepingute teatud negatiivse ilminguna, n-ö implitsiitse kõrvalhõlbena, ei saa jätta mainimata hinnakujunduse läbipaistvuse problemaatikat. Hankides asju ja teenuseid vabalt turult, on konkurentsi efektiivse ärakasutamise korral tagatud hinna ja kvaliteedi parim võimalik suhe. Sisetehingute puhul turumajanduse ustav valvekoer – pinev konkurentsituatsioon – puudub. Puuduvad ka muud süsteemsed regulaatorid (nt sotsialistlikule majandusmodelile omased administratiivsed instrumendid: majandusprotsesside tsentraliseeritud juhtimine; totaalsel hindade kinnitamisel põhinev tootmis- ja tarbimisplaan). Paratamatult peab teenuseosutaja teenuse osutamiseks tarvilikud tootmisvahendid hankima vabalt turult, s.t tegemist ei ole enam suletud inklusiivse süsteemiga. Linna huvidele orienteeritud regulatsioonisüsteemi puudumine võib omakorda avada tagaukse avalike vahendite ebaratsionaalsele kasutusele, mis on iseene- sest mõistetavalt lubamatu.

Teisalt, eriti majandussurutise tingimustes, võib finantsautonoomsel haldusekandjal (KOV hankijal) tekkida vastupandamatu kiusatus finantseerida muude omaavalitsusülesannete täitmist sisetehingu esemeks olevate avalike teenuste arvelt, mis viib lõppkokkuvõttes valdkonna alafinantseerimise ning teenuseosutaja ärikahjude akumuliseerimiseni. Kahjumi tootmine päädib lõppvaatuses makseraskuste ja maksejõuetusega, mis läbi jällegi kannatab avalike teenuste kättesaadavus (süsteemiriski realiseerumine).

Tuginedes eeltoodule leiame, et sisetehingu pooled peaksid looma läbipaistva, kontrollitava ja turuvaliselt toimiva teenustasu arvutamise mehhanismi. Eelõeldu ei tähenda kindlasti seda, et avaliku teenuse kättesaadavus peaks taanduma teenuse maksumuse ees. Meie eesmärgiks on kvaliteetne teenus mõistliku hinnaga. Seega on küsimus esmapilgul antagonistlikena näivate huvide ja eesmärkide – tegevuskulude surve vähendamine linnaelarvele, ühelt poolt, ning teenuse kvaliteet ja teenuseosutaja jätkusuutlikkus, teiselt poolt – tasakaalustatuses. Hinnakujundus ning majanduslik, kuid mitte ainult majanduslik, otstarbekus võiksidki saada põhi-küsimusteks, mida edaspidi arutada.

Et diskussiooniga edasi minna, tuleb lahendada otselepingute lubatavuse ehk õiguspärasuse küsimus. Arvestades positiivses õiguses hetkel valitsevat ebamäärasust, ei saa me hankijana täna veel öelda, kas Teie poolt pakutavad sisetehingud on õiguslikult probleemitud. Kuigi RHS § 14 lg 1 p 13 sõnastus (kehtivas redaktsioonis), ei anna just kui alust kahelda erandi lubatavuses, juhime Teie tähelepanu Euroopa Kohtu asjakohasele praktikale (Teckal: C-107/98; Parking Brixen: C-458/03; Carbotermo: C-340/04). Euroopa Kohtu (ECJ) lahendid evivad kvaasi-pretседentlikke tunnuseid, moodustades Ühenduse õigussüsteemi lahutamatu osa (acquis communautaire) ning olles siseriiklike kohtute poolt vahetult kohaldatavad (ei väidaks siinkohal, et tegemist on õigusjõuga erga omnes, kuid võrreldes Mandri-Euroopa õiguskultuuris juurdunud kohtuotsuse siduvusega eranditult alati inter partes, annab kompilatsioon sellekohast mõtteainest küllaga). Erialakirjanduses on õigustatult leitud, et in house erandile tugine-miseks ei piisa ainuüksi täisosalususe ja majandustegevuse seotuse kriteeriumide täitmisest (vt C.Ginter „Majasisese üksuse erand riigihankeõiguses”, Juridica, 2008, nr 3, lk 196-203). Sama-sugusele seisukohale on asunud „Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse“ eelnõud väljatöötav Rahandusministeeriumi töögrupp.

Narva Linnavalitsuse selgitustaotlusele antud vastusest nähtuvalt nõuab in house erandi raken-damine hankija valitseva mõju all oleva (äri)ühingu üle täiendavate järelevalve mehhanismide sisseseadmist (NLV sissetulev kiri: 10.11.2010 nr 3059/1.14-2; kirjavahetus lisatud). Kuna kontrollikriteeriumi täitmine eeldab ühingu erilist sõltuvussuhet hankijast (nt omab hankija lisaks täisosalususest tulenevale pädevusele erivolitusi sekkumaks ettevõtja igapäevast majandus-tegevust puudutavatesse küsimustesse), võib asuda seisukohale, et AS-i Narva Bussiveod põhi-kirjast johtuvalt puudub tänase seisuga Narva linnal ühingu üle sisetehingut legitimeeriv eriline kontroll (juhtimishoovad).

Avaldame arvamust, et kontrollikriteeriumi täitmiseks tuleb arvatavasti muuta aktsiaseltsi põhikirja, luues seeläbi AS NBV ainuaktsionäriks olevale omavalitsusüksusele senisest laialdasemad volitused. Jutt on majandus- ja arendustegevust puudutavate otsustuste tegemises. Piltlikult öeldes peab aktsiaselts loovutama kübekese oma õigusvõimest hankijale. Mõõname, et eelöeldu teostatavus võib osutada komplitseerituks (vt TsÜS § 31 lg 3). Loodetavasti täpsustub regulatsioon „Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse“ vastuvõtmisega, mistõttu teemegi ettepaneku vältida rutakaid otsustusi ja oodata ära seaduseelnõu (860 SE I) menetlustulemused. Märkime lisaks, et käesoleva vastuskirja koostamise ajaks on kõnealune elnõu jõudnud Riigikokku ning 24. novembril 2010. a. toimus selle esimene lugemine.

Seega on Narva Linnavalitsus põhimõtteliselt valmis arutama otselepingute sõlmimist puudutavat. Juhindudes eeltoodust, teeme ettepaneku pöörduda antud küsimuse juurde tagasi pärast „Riigihangete ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse“ elnõu (860 SE) menetlustulemuste selgumist.

Austusega,



Tarmo Tammiste
linnapea

Lisad:

1. Selgitustaoitus – 22.10.2010 nr 1.14/3059 (6 lehel);
2. Vastuskiri selgitustaoitlusele – 09.11.2010 nr 12.2-1/15138 (2 lehel).

Koopia: info@nbv.ee; stanislav.sorokin@nbv.ee

Mihhail Antonov 35 99 255; mihhail.antonov@narva.ee