



RAHANDUSMINISTEERIUM

Rahandusministeeriumi  
riigihangete ja riigiabi osakond

**2014. AASTA  
RIIGIHANGETE PLAANILISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE**

struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel

## Sisukord

|  |    |
|--|----|
| 1. Järelevalve liigid ja plaaniline järelevalve.....                   | 1  |
| 2. Riskianalüüs ja plaanilise järelevalve valimi kirjeldus.....        | 8  |
| 3. Struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel.....     | 10 |
| 3.1. Riigihanke aruande ja aruande lisa mittetähtaegne esitamine ..... | 12 |
| 3.2. Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest.....       | 15 |
| 3.3. E-hangete nõutava osakaalu (50%) mittetäitmine .....              | 18 |
| 3.4. Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise.....            | 22 |
| 3.5. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine.....                    | 26 |
| 3.6. Selgituste andmise tähtaja ületamine .....                        | 31 |
| 3.7. Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine .....                 | 35 |
| 4. Kokkuvõtte ja järeldused.....                                       | 37 |

## 1.

### JÄRELEVALVE LIIGID JA PLAANILINE JÄRELEVALVE

Rahandusministeeriumi ülesandeks on teostada järelevalvet hankijate üle riigihangete seadusest (edaspidi RHS) tulenevate kohustuste täitmisel.<sup>1</sup> RHS-is ette nähtud järelevalvetegevusel on kahetine iseloom – Rahandusministeeriumile on lisaks riikliku järelevalve pädevusele antud volitused ka haldusjärelevalve läbiviimiseks. Riikliku järelevalve üldregulatsioon on alates 01.07.2014 sätestatud korrakaitseaduses (edaspidi KorS)<sup>2</sup> ja haldusjärelevalve regulatsioon üldnormistikuna Vabariigi Valitsuse seaduses (edaspidi VVS).<sup>3</sup> Riigihangete järelevalve meetmed on antud RHS-i 6. peatüki 3. jaos. Vahetegu riiklikul ning haldusjärelevalvel põhineb järelevalvesubjekti õiguslikul staatusel. Riiklik järelevalve on eksterne järelevalve, millele on allutatud haldusvälised isikud – eraõiguslikud isikud, kes ei täida avaliku halduse ülesandeid. Haldusjärelevalve seevastu seisneb internses järelevalves, mille subjektide ring piirdub haldusekandjatega, kitsamalt haldusorganitega, kes täidavad avalikke ülesandeid ehk haldusülesandeid.<sup>4</sup>

Kuna hankijateks, kes on kohustatud täitma RHS-ist tulenevaid kohustusi, on jätkuvalt nii avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud isikud (haldusorganid ning haldusevälised isikud), ei ole riikliku ja haldusjärelevalve eristamine toonud kaasa muudatusi Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuse sisus ja selle ulatuses. Tulenevalt asjaolust, et RHS ei anna Rahandusministeeriumile haldusjärelevalve teostamisel ulatuslikumaid võimuvolitusi kui riikliku järelevalve puhul, puudub kõnealusel dihhotoomilisel liigitusel märkimisväärne mõju Rahandusministeeriumi tegelikule järelevalvepraktikale. Igapäevase järelevalvetegevuse seisukohast omab praktilisemat tähendust järelevalvemenetluse eesmärk ning sellest determineeritud menetluse algamise ja lõppemise viis.

| <b>2014. AASTAL LÄBI VIIDUD JÄRELEVALVEMENETLUSED</b><br>(algamise viisi põhine liigitus) |   |  |
|---|---|--|
| <b>TAOTLUSEPÕHISED</b><br>järelevalvemenetlused   | <b>OMAALGATUSLIKUD</b><br>järelevalvemenetlused                 | <b>PLAANILISED</b><br>järelevalvemenetlused                        |
| <b>43</b><br>Järelevalvemenetlust,<br>mis hõlmasid 43 riigihanget                         | <b>9</b><br>Järelevalvemenetlust,<br>mis hõlmasid 9 riigihanget | <b>17</b><br>Järelevalvemenetlust,<br>mis hõlmasid 577 riigihanget |

Järelevalvemenetluse algamise viisi põhjal saab 2014. aastal läbi viidud menetlused rühmitada järgmiselt: (i) taotlusepõhised järelevalvemenetlused; (ii) omaalgatuslikud järelevalvemenetlused; (iii) plaanilised järelevalvemenetlused.

<sup>1</sup> 01.07.2014 jõustunud korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega (RT I, 13.03.2014, 4) täpsustati ühtlasi RHS-i alusel teostatava järelevalve liike.

<sup>2</sup> RT I, 22.03.2011, 4; 31.12.2014, 2.

<sup>3</sup> RKHKo 11.05.2015, nr 3-3-1-90-14, p 14: "Haldusjärelevalvet teostatakse vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup>, mis määratleb haldusjärelevalve kui ühe haldusorgani kontrolli teise haldusorgani üle."

<sup>4</sup> Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. Eelnõu 424 SE, 22.04.2013. Seletuskiri, lk 30: "Haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega võib haldusorganiks olla nii riigiasutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, kollegiaalorgan, üksik ametnik või avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik." – arvuti-võrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/>

Haldusorgani ja haldusekandja mõistete kohta lähemalt: vt. Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 41 jj. – arvuti-võrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://hdl.handle.net/10062/14765>

2014. aastal laekus Rahandusministeeriumile 71 järelevõlumenetluse algatamise taotlust, mille alusel viidi läbi 43 menetlust ning 28 korral keelduti menetluse algatamisest. Tööplaani väliselt, n-ö omaalgatuslikult alustas Rahandusministeerium 9 menetlust, mille ajendiks oli muu hulgas ajakirjandusest või nõustamis-päringutest laekunud teave. Riskianalüüsi põhjal koostatud valimile tuginedes viis Rahandusministeerium 2014. aastal läbi 17 plaanilise järelevõlumenetlust.

Plaanilise järelevõlme eseme piiritlemiseks tuleb kõigepealt selgitada taotlusepõhiste ning omaalgatuslike järelevõlumenetluste spetsiifikat. Taotlusepõhised ning omaalgatuslikud järelevõlumenetlused on nende suunitlust, menetluse algamise ning lõppemise spetsiifikat arvestades, plaanilise järelevõlumenetlusega võrreldes erinevad.

Esimesed kaks on suunatud otsuse või ettekirjutuse tegemisele ja järelevõlumenetluse eesmärgist tulenevalt seondub seda liiki järelevõlme tavaliselt mõne konkreetse riigihanke menetlusega – riigihanke menetluseta seda liiki järelevõlumenetlust reeglina ei toimu ja riigihanke menetluse lõppemine tingib üldjuhul alustatud järelevõlumenetluse lõpetamise otsust või ettekirjutust tegemata. Kuna tööplaanijärgsed järelevõlumenetlused viiakse üldjuhul läbi siis, kui riigihanke menetlus on juba hankelepingu sõlmimisega lõppenud, ei saa Rahandusministeerium rikkumise tuvastamisel teha otsust või ettekirjutust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks või rikkumise lõpetamiseks. Riigihanke menetlust on võimalik kehtetuks tunnistada või rikkumist lõpetada ainult enne hanke- või raamlepingu sõlmimist.

Plaanilise järelevõlme fookus on oluliselt laiem kui üks riigihanke menetlus – plaanilise järelevõlumenetluse läbiviimine on võimalik ning tavaliselt toimubki konkreetse riigihanke menetluse üleselt, sest plaanilise järelevõlme eesmärgiks ei ole mitte ettekirjutuse või otsuse tegemine hankijale, vaid hankija riigihanke-tegevusest adekvaatse tervikpildi saamine, vajadusel hankija tähelepanu juhtimine puudustele, samuti riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine.

Kui taotlusepõhise või omaalgatusliku järelevõlumenetluse keskmeks on hankemenetlus tervikuna, siis plaanilise järelevõlme fookuses on kontrollitaval ajaperioodil hankija riigihankealane tegevus tervikuna. Esimesed kaks menetlusliiki püüavad vastata küsimusele, kas konkreetne riigihankemenetlus on olnud õigus-pärane.

Ent plaaniline järelevõlme keskendub sellele, kas kontrollitaval ajavahemikul hankija poolt tehtud tehingud on toimunud RHS-is sätestatud nõudeid järgides, s.t plaanilise järelevõlme skooopi kuuluvad kõik hankija poolt kontrollitaval ajaperioodil läbi viidud riigihanked. Sealjuures loetakse riigihankeks hankija iga ost ja iga tellimus esimesest eurosendist alates<sup>5</sup> – sõltumata sellest, kas vastava tehingu tegemisele on eelnenud riigihanke menetlus või mitte. Ka lihthanget või hankemenetlust korraldamata ja kirjaliku lepinguta asjade ostud ning teenuste või ehitustööde tellimused loetakse riigihankeks.

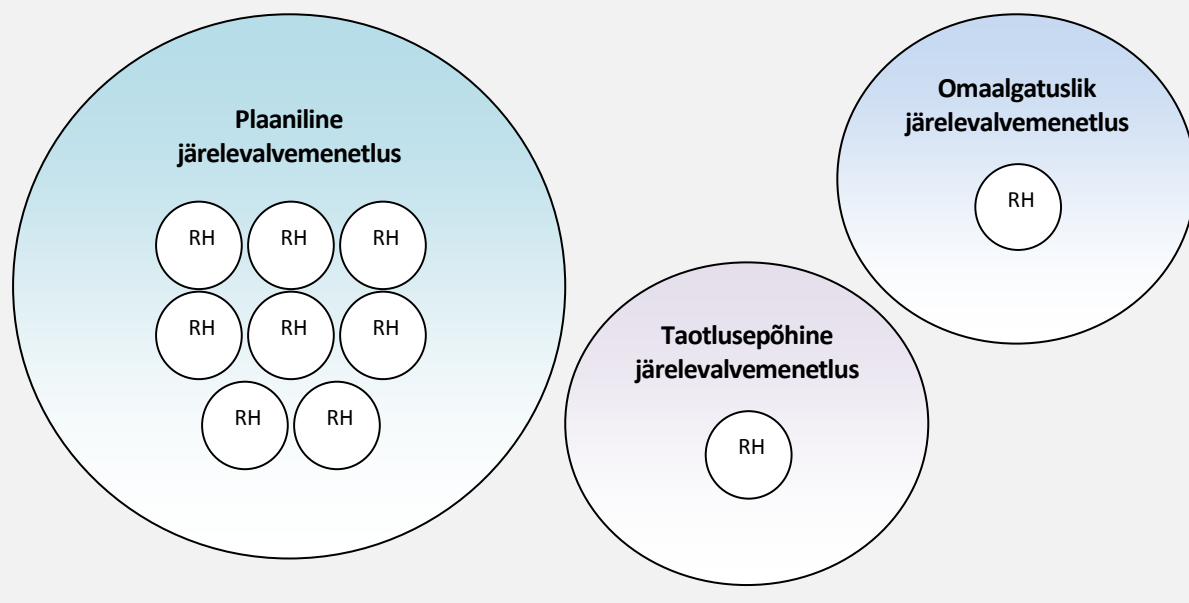
Seega on plaanilise järelevõlme objekt oluliselt laiem kui taotlusepõhise või omaalgatusliku järelevõlmenetluse ese. Tööplaanipõhine kontroll ei ole suunatud järelevõlme meetmete rakendamisele konkreetse riigihanke menetluses, hõlmates reeglina rohkem kui ühte riigihanke menetlust või rohkem kui ühe hankija riigihanke menetlusi, võimaldades laiapõhjalist ülevaadet riigihankemaastiku struktuursetest probleemidest ja täiendavast juhendamise või koolitamise vajadusest. Plaanilise järelevõlme derivatiivseks eesmärgiks on kaardistada pikema ajaperioodi jooksul enamlevinud rikkumisi ja saada järelevõlme tulemuste kokkuvõtva analüüsi kaudu terviklik ülevaade erinevatel hankijatel tekkivatest probleemidest.

Ühelt poolt on plaanilise järelevõlme teravik suunatud järelevõlmealuse hankija tegevuse seaduslikkuse kontrollimisele. Teisalt annab see tervikliku ülevaate võimalikest struktuursetest probleemidest, et käsitleda täheldatud probleeme sihipärasemalt, võimaldades alustada informeeritud arutelu riigihanke-eeskirjade ja riigihanke-tavade võimaliku parandamise üle. Tööplaanipõhiselt läbi viidud järelevõlme kaudu saadakse adekvaatne ülevaade riigihanke-eeskirjade rakendamispraktikast ja -raskustest, mis omakorda võimaldab anda väärtusliku sisendi riigihankepoliitika kujundamisse.

---

<sup>5</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Elektrooniline menetlus (e-hange), p 4. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05. 2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/elektrooniline-menetlus>

## JÄRELEVALVE ESE ERINEVAT LIIKI JÄRELEVALVEMENETLUSTES



Vaatamata järelvalvemenetluste tinglikule liigitusele taotlusepõhisteks, omaalgatuslikeks ja plaanilisteks, vajab täpsustamist, et haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) mõisteaparaadi tähenduses alustab Rahandusministeerium järelvalvemenetlust alati omal initsiatiivil. HMS §-de 35 ja 43 tähenduses on tegemist haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusega, kusjuures järelvalvemenetluse alustamine ja selle lõpetamine on haldusõigusliku olemuse poolest menetlustoimingud, mitte haldusaktid.<sup>6</sup>

*Ex post* järelkontrollina toimuva plaanilise järelvalvemenetluse tõhusus seisneb eelkõige riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja riigihanke menetluse korraldamata jätmiste avastamise potentsiaalis.

Riigihanke menetlusega otseostud ja otsetellimused, mille kohta sageli ei sõlmita kirjalikus vormis hankelepingut, on peitrikkumised, mille tuvastamiseks puuduvad kättesaadavad andmed riigihangete registris (lihthange või hankemenetlus on korraldamata) ja info puudumisel ei laeku sedalaadi rikkumiste kohta ka järelvalve taotlusi. Rikkumise tuvastamiseks on vajalik tutvuda hankija raamatupidamisandmete ning majandustehingute algdokumentidega, selgitada välja majandustehingute tegelik sisu ja teostada muid järelvalvetoiminguid.

Plaanilise järelvalve korras viiakse läbi järelkontrolli, mis hõlmab kõiki kontrollitava perioodi hankeid. 2014. aasta plaanilise järelvalve menetluste käigus vaadati läbi kontrollisubjektide majandustehingud perioodil 01.01.2013 – 31.12.2013.

Plaanilise järelvalve eesmärgiks on anda hinnang kontrollisubjektide riigihanketegevusele tervikuna, s.o kontrollida eelkõige, kas kontrollitaval ajavahemikul:

- riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud hankemenetlus;
- lihthanke piirmäära ületavate tehingute puhul on korraldatud lihthanke menetlus;
- hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud RHS-i;
- hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt;
- erandlike hankemenetluse liikide (väljakuulutamisetähtaegide ja väljakuulutamistega läbirääkimistega hankemenetlused) valik on olnud õiguspärane.

<sup>6</sup> RKHKo 13.10.2010, nr 3-3-1-44-10, p-d 11-14.

Seega on järelkontrolli (pärast hankelepingu või raamlepingu sõlmimist läbiviidava järelevalvemenetluse) põhikese suunatud ennekõike riigihanke menetluse korraldamise kui RHS-ist tuleneva põhikohustuse täitmise kontrollimisele.

Rahandusministeerium on oma järelevalvetegevuses juhindunud arusaamast, et riigihangete järelevalve ei karista, vaid pigem õpetab – suunab, juhendab ning vajadusel ka koolitab. Õeldu avaldub kõige vahetumalt tööplaanipõhiselt läbiviidavates järelkontrollides, mis lõpevad alati kirjaliku kontrollaktiga. Kontrollaktis esitatakse lisaks tuvastatud seadusrikkumistele üldjuhul ka tähelepanekud ja soovitused, mis peaksid toetama hankijat hea riigihanke tava järgimisel ja parima praktika kujundamisel.

#### RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE SUUNAB, JUHENDAB JA VAJADUSEL KOOLITAB

Plaanilise järelevalvemenetluse käigus viiakse reeglina läbi ka kohapealne kontrollvisiit hankija juurde, mille käigus arutatakse läbi tuvastatud rikkumisjuhtumid ja vajadusel selgitatakse riigihanke-eeskirjade sisu. Kontrollvisiidi käigus saavad hankijad teha ettepanekuid kehtiva riigihankeregulatsiooni täiustamiseks ning küsida Rahandusministeeriumilt tagasisidet ja saada tuge parima praktika kujundamisel.

#### RAHANDUSMINISTEERIUMI SOOVITUSED JA JUHISED ON ADRESSEERITUD TEADLIKULE HANKIJALE

Ometigi on sellistel pehmetel instrumentidel (ingl *soft law*), riikliku ja haldusjärelevalve harjumuspäraste meetmetega võrreldes, mitmeid esiletõstmist vääriivaid eeliseid. Nõnda põhineb õiguslikult ja rangelt mittekohustavate soovituste täitmine ning juhiste järgimine hankija ja järelevalveorgani vastastikkusel austusel, usaldusel ja konsensuslikul soovil püüelda riigihanke-eeskirjades minimaalselt nõutavast tõhusama täitmise poole.

#### VÄÄRTUSTAME AVATUD PARTNERLUST NING JÄRELEVALVEASUTUSE JA HANKIJATE KOOSTÖÖD

Soovitused ning juhised võimaldavad argumenteeritud diskussiooni, põhinedes vabatahtlikkusel, täites veenimisfunktsiooni ja olles adresseeritud tähelepanelikule, hoolsale ja piisavalt informeeritud (teadlikule) hankijale.

Ka järelevalve teostamisel on Rahandusministeerium hankijate jaoks avatud ja valmis diskussiooniks riigihanke-eeskirjade kohaldamispraktika tõhustamise üle. Rahandusministeerium väärtustab avatud partnerlust ning järelevalveasutuse ja hankijate vahelist konstruktivistset koostööd RHS-i kohaldamisel tekkinud probleemide lahendamisel. Pehmed järelevalvemeetmed evivad ka psühholoogilist laadi eesmäärke – plaanilise järelevalvemenetluse käigus saavutatakse hankija kaasatus soovituste ja juhiste formuleerimise protsessi.

#### RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE KAARDISTAB STRUKTUURSEID PROBLEEME JA ANNAB SISENDI RIIGIHANKEPOLIITIKA KUJUNDAMISSE

Soovitused ja juhised aitavad paremini kaasa sellele, et hankijad täidaks riigihanke-eeskirju mitte ainult heidutava mõjuga karistusahvarduse tõttu, vaid oleksid positiivselt motiveeritud, mõistaksid sisulist vajadust riigihanke-eeskirjade täitmise järele ning teadvustaksid riigihanke-eeskirjadest ettevõtjatele, hankijale ja ühiskonnale tervikuna tõusetuvat kasu. Soovituste ja juhiste osakaalu tõstmine järelevalve töös on eriti aktuaalne uute riigihankedirektiivide valguses.

Kirjeldatud plaanilise järelevalve korraldus vastab Euroopa Liidu õigusega liikmesriikidele kohustuslikuks tehtud ülesannetele.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi: uus avaliku sektori riigihankedirektiiv), art 83 lg 2 paneb liikmesriikidele kohustuse tagada, et riigihanke-eeskirjade kohaldamist seiratakse. Sellise seire tulemused tuleb teha sobivate teavitushandite abil üldsusele kättesaadavaks.

Riigihankedirektiivi (2014/24/EL)<sup>7</sup> põhjenduspunktis 121 on sedastatud, et Euroopa Liidu riigihanke-eeskirjade kohaldamist on võimalik märkimisväärselt paremaks muuta. Tõhusama ja järjepidevama riigihanke-eeskirjade kohaldamise saavutamiseks on oluline saada hea ülevaade võimalikest struktuursetest probleemidest ja riiklike riigihankepoliitikate üldistest omadustest, et käsitleda võimalikke probleeme sihipärasemalt.

Selline ülevaade tuleks saada asjakohase järelevalve kaudu, mille tulemused tuleks regulaarselt avaldada, et võimaldada pidada informeeritud arutelu riigihangete eeskirjade ja tavade võimaliku parandamise üle. Lisaks on direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 121 rõhutatud, et riigihangete tõhusust aitab oluliselt suurendada avaliku sektori hankijate ja ettevõtjate parem juhendamine, teavitamine ning toetamine, suurendades teadmisi ja õiguskindlust ning muutes riigihanke menetluste läbiviimise professionaalsemaks.

Plaaniline järelevalvemenetlus lõpeb alati kirjaliku kontrollaktiga, mis on avalik dokument ning mis tehakse teatavaks hankijale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi poolt hallataval riigihangete veebilehel (<https://riigihanked.riik.ee>).

---

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2014/24/EL, 26.02.2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 94, 28/03/2014, lk 65—242.

## 2.

### RISKIANALÜÜS JA PLAANILISE JÄRELEVALVE VALIMI KIRJELDUS

Riskianalüüsi perioodiline läbiviimine riigihangete alase järelevalve tõhustamiseks on nähtud ette Vabariigi Valitsuse korrupsioonivastase strateegia rakendusplaanis aastateks 2014-2017.<sup>8</sup>

Riigihangete seaduslikkuse kontrollimiseks teostatavas riiklikus ja haldusjärelevalves olid 2014. aasta plaanilise järelevalve valimi koostamisel võetud aluseks riigihangete registris 2013. aastal alustatud riigihangete kohta kajastatud andmed (2013. aasta detsembri seisuga). Riigihangete registrist saadud andmete põhjal viis Rahandusministeerium läbi riskianalüüsi, millest lähtudes koostati riskimaatriks ja kujundati valim järelevalve alla kuuluvatest hankijatest.

Riskianalüüsi eesmärgiks on määrata iga-aastased prioriteetsed kontrollivaldkonnad. Indikaatorite valikul kaardistatakse suurema rikkumisriskiga hankijate liigid või riskialtimate hankemenetluse liigid vms. Riskiindikaatorite (objektiivsed arvnäitajad, hinnangulised näitajad) määratlemisel ja hankija liigi valikul lähtutakse Rahandusministeeriumi poolt taotlusepõhiste järelevalvemenetluste käigus kogutud taustainformatsioonist.

Võimalikud taustainformatsiooni allikad on:

- avalikud ja piiratud ligipääsuga dokumendiregistrid ja andmebaasid (näiteks riigihangete register, rakendusüksuste poolt struktuuritoetuste kasutamisel tuvastatud rikkumiste andmebaas, finantsinfosüsteemid, äriregister jm);
- Rahandusministeeriumi poolt iga-aastaselt koostatav riigihangete statistiline ülevaade;
- audiitorite poolt läbiviidud auditid (nt Riigikontroll, finantskontrolli osakond, välisaudiitor jt);
- üksikisikutelt saadav informatsioon (järelevalvetaotlused, märgukirjad jne);
- meediakanalid (nt internet, kirjutav press, televisioon jm) kui toetav allikas.

Riskivalim moodustus peamiselt kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) põhiselt. 2014. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste aluseks olnud riskianalüüsiga oli hõlmatud 267 KOV asutust.<sup>9</sup> Rahandusministeeriumi senine praktika taotlusepõhistes järelevalvemenetlustes, samuti nõustamis- ja koolitus-tegevusest saadud kogemus näitas, et võrreldes riigiasutustega on KOV asutustes teadmised riigihangete korraldamisest oluliselt nõrgemal tasemel ja riigihangete korraldamise praktika sageli ebaühtlase kvaliteediga.

Vaatamata nõustamiste ja koolituste suurele arvule ei ole KOV asutustes riigihangetealaste rikkumiste arv viimastel aastatel märkimisväärselt langenud. RHS-i nõuete rikkumise suurele arvule KOV asutustes on korduvalt tähelepanu pööranud ka Riigikontroll oma auditites (nt. Riigikontrolli 30.05.2008 audit „Ehitushangete korraldus valdades ja linnades“<sup>10</sup>, Riigikontrolli 21.04.2010 audit „Riigihangete korraldamine vallas ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes“<sup>11</sup>, Riigikontrolli 05.10.2011 audit „Autode hankimine valdades ja linnades ning nende osalusega ühingutes“<sup>12</sup>, Riigikontrolli 13.06.2013 audit „Riigihangete korraldamine Viimsi vallas ja tema ühingutes“<sup>13</sup>).

<sup>8</sup> Korrupsioonivastase strateegia rakendusplaani aastateks 2014-2017, lk 5, p 2.4.6 – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.korrupsioon.ee/et/korrupsioonivastane-tegevus-eestis/korrupsioonivastane-strateegia-2013-2020>

<sup>9</sup> Rahandusministeeriumi poolt hallatava riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri andmed.

<sup>10</sup> Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2037/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>11</sup> Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2131/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>12</sup> Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2195/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>13</sup> Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2283/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna (edaspidi ka RRO) 2013. aasta statistika näitas, et hankijatest esitavad enim nõustamispäringuid<sup>14</sup> just KOV üksused ja asutused, samuti nende äriühingud.

*Riskimaatriksi alusel viis Rahandusministeeriumi 2014. aastal läbi plaanilise järelevalve neljateistkümne KOV-i üle:*

1. Harku Vallavalitsus
2. Keila Linnavalitsus
3. Kohtla-Järve Linnavalitsus
4. Kose Vallavalitsus
5. Paldiski Linnavalitsus
6. Pärnu Linnavalitsus
7. Rae Vallavalitsus
8. Rakvere Linnavalitsus
9. Saue Vallavalitsus
10. Haapsalu Linnavalitsus
11. Tallinna Linnakantselei
12. Viimsi Vallavalitsus
13. Viljandi Linnavalitsus
14. Kohila Vallavalitsus

*Lisaks riskimaatriksi alusel väljavalitud kontrollisubjektidele võeti 2014. aastal plaanilise järelevalve valimisse täiendavalt veel kolm hankijat:*

15. AS Viimsi Vesi (tulenevalt Riigikontrolli 13.06.2013 auditist „Riigihangete korraldamine Viimsi vallas ja tema ühingutes“)
16. OÜ Viimsi Haldus (tulenevalt Riigikontrolli 13.06.2013 auditist „Riigihangete korraldamine Viimsi vallas ja tema ühingutes“)
17. Kaitsevägi (tulenevalt taotlusepõhistes järelevamenetlustes saadud infost; VAKO tähelepanekutest; ajakirjandusest ja Riigikontrolli 29.07.2011 auditist „Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“)

---

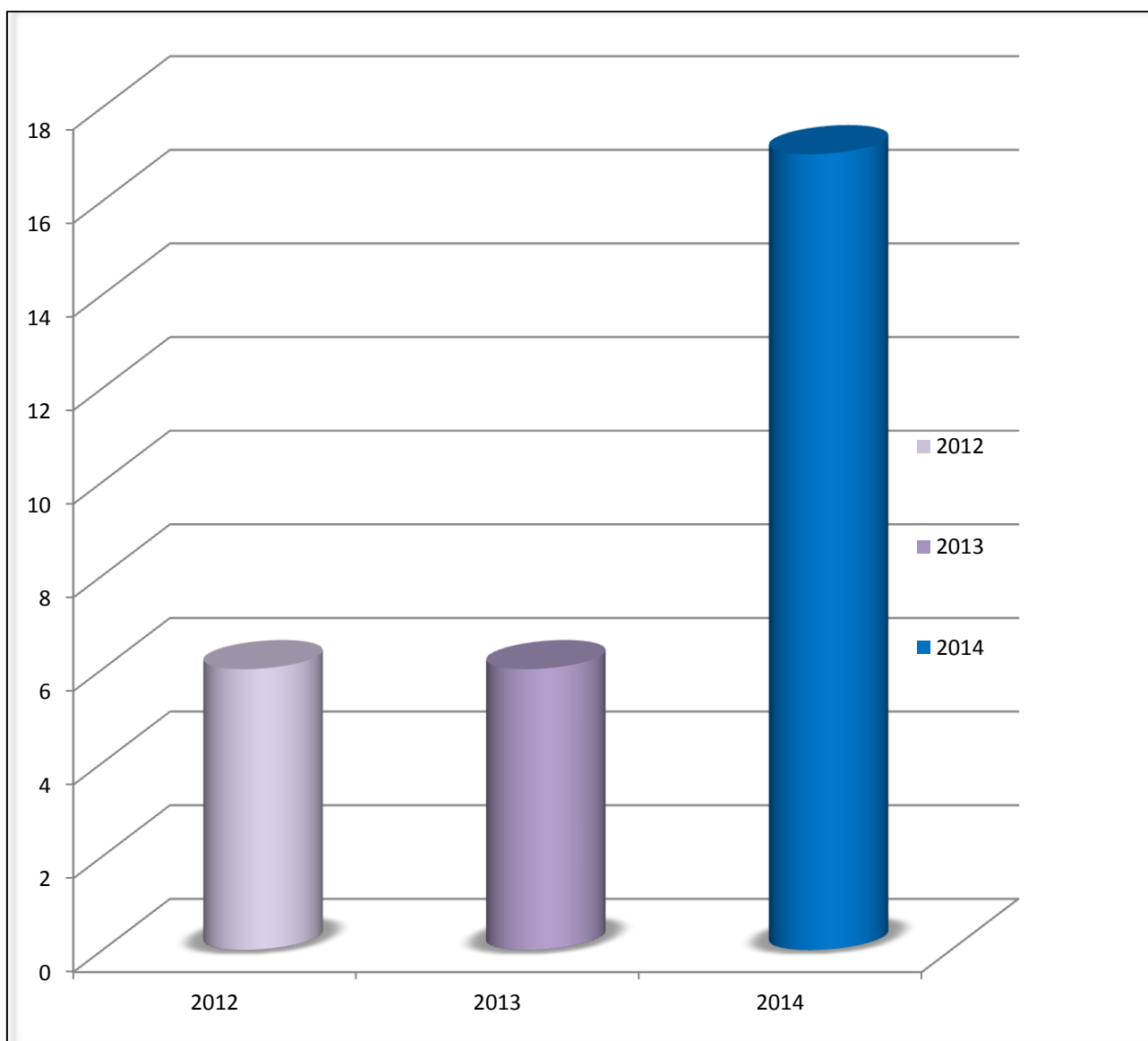
<sup>14</sup> Ligikaudu 20% riigihangetealastest nõustamispäringutest esitavad KOV asutused.

### 3.

#### STRUKTUURSED PROBLEEMID RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHALDAMISEL

2014. aastal toimus plaaniline järelevalve retrospektiivse järelkontrollina, hõlmates järelevalvele allutatud hankijate kõiki riigihankeid (asjade ostmist, teenuste ja ehitustööde tellimist) kontrollitaval ajavahemikul. Kontrollitavaks ajavahemikuks oli järelevalvemenetlustele eelnenud 2013. eelarveaasta, kontrolliperioodiga 01.01.2013-31.12.2013.

Plaanilise järelevalve mahu suurendamisega tõhustati kontrolli hankijate tegevuse ja riigihankemaastiku üle tervikuna. Plaaniliste järelevalvemenetluste osakaal tõusis aastaga pea kolm korda ulatudes 17 menetluseni. Kui võrrelda plaanilise järelevalvemenetlusega hõlmatud riigihanke menetluste koguarve, on plaanilise järelevalve osakaalu suurenemine märkimisväärne – 2013. aastal kontrolliti plaanilise järelevalve käigus 26 riigihanke menetlust, 2014. aastal oli plaaniliste järelevalvemenetlustega hõlmatud juba 577 riigihanke menetlust.



*Plaaniliste järelevalvemenetluste koguarv (dünaamika) 2012-2014*

Lisaks riigihankemaastikust tervikliku pildi saamisele, mis aitab vajadusel õigusraamistikku kujundada, tõuseb plaanilisest järelevalvest olulist kasu ka hankijatele. Hankijad saavad objektiivset tagasisidet oma tegevusele ning võimaluse õppida tehtud vigadest eesmärgiga korrigeerida praktikat ja vältida rikkumisi tulevastes riigihangetes.

Olles analüüsinud tööplaanipõhise järelevalve käigus tuvastatud riigihanke-eeskirjade rikkumisi, võime markeerida ning välja tuua järgmised õigusrikkumised, mille esinemissagedus oli muude rikkumistega võrreldes suurem:

- Riigihanke aruande ja aruande lisa mittetähtaegne esitamine
- Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest
- E-hangete nõutava (50%) osakaalu mittetäitmine
- Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine
- Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine
- Selgituste andmise tähtaja ületamine
- Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine

**Plaanilise järelevalvemenetluse ambitsioonikaks eesmärgiks on riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine.**

Järgnevalt selgitame lähemalt plaanilises järelevalvemenetluses selgunud levinumate rikkumiste tüpoloogiat (riigihanke aruande ja aruande lisa mittetähtaegne esitamine, maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest, e-hangete nõutava osakaalu [50%] mittetäitmine, lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine, riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine), analüüsime rikkumiste põhjusi ning püüame näha ette järelevalveasutuse tegevuskava samalaadsete rikkumiste ennetamiseks, pakkudes välja asjakohased meetmed retsidiivsuse vältimiseks.

### 3.1.

#### Riigihanke aruande ja aruande lisa mittetähtaegne esitamine

RHS § 37 lg 1 kohaselt peab hankija esitama registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande. RHS § 37 lg 4 sätestab, et hankija esitab registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa.<sup>15</sup> Aruandluskohtus laieneb ka lihthangetele (RHS § 18<sup>2</sup> lg 9) ning lihtsustatud korras tellitavatele teenustele maksumusega üle 40 000 euro (RHS § 19 lg 6).

Aruandekohustus on sätestatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. 2004/18/EÜ artikkel 43 näeb ette, et ostjad (hankijad) peavad koostama iga (hanke)lepingu, raamlepingu ja loodava dünaamilise ostusüsteemi kohta kirjaliku aruande, mis muu hulgas sisaldab (f) läbirääkimistega menetluse puhul artiklites 30 ja 31 osutatud asjaolusid, millega selle menetluse kasutamist põhjendatakse.

Läbirääkimistega menetluse kasutamise korral omab aruandekohustus erilist kaalu ja tähendust eelkõige seetõttu, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus on erandlik, kõige vähem läbipaistev ja kõige enam riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid riivata võiv menetluslik, mille puhul hankija peab oma valikut põhjalikult selgitama.<sup>16</sup>

Lisaks aruandele on kahtlemata oluline ka aruande lisa, milles tuleb kajastada hankelepingu täitmise lepingus tehtud muudatused koos muudatuste põhjendusega ja hankelepingu täitmise olulised erinevused võrreldes hankelepingus sätestatuga, eelkõige hankelepingu rikkumine või ennetähtaegne lõpetamine (RHS § 37 lg 4 p 1). Viimati nimetatud nõue on akuutne eelkõige hankelepingus tehtud muudatuste õiguspärasuse hindamiseks, kusjuures püstitatud eesmärgi saavutamiseks peab aruande lisas märgitud põhjendus olema sisuline mitte formaalselt trafaretne.

Kuna väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus algab ilma hanketeateta (RHS § 29 lg 2) ja see viiakse üldjuhul läbi registriväliselt<sup>17</sup>, jääb aruande esitamata jätmisel turuosalistel ja järelevalveasutusel hanke- või raamlepingu sõlmimine teadmata, mis pärsib võimalikku subjektiivset õiguspärasuse kontrolli, ühelt poolt, ja objektiivset seaduslikkuse järelevalvet, teiselt poolt.

Rahandusministeerium jagab Riigikontrolli seisukohta<sup>18</sup>, mille kohaselt riigihangete registrile (eRHR) aruande ning aruande lisa esitamine on lihthanke ja hankemenetluse korraldamisel oluline meede tagamaks RHS-is sätestatud üldpõhimõtete järgimist. Iseäranis takistab aruannete ja aruande lisade esitamata jätmise hankija tegevuse üle järelevalve teostamist ning kahjustab RHS § 3 p-s 2 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet.

<sup>15</sup> RT I, 31.12.2010, 2. – jõust. 01.01.2011.

<sup>16</sup> vt. Rahandusministeeriumi pressiteadet 2012 esimese poolaasta järelevalvetegevuse tulemuste kohta, milles halduspoliitika asekancleri ülesandeid täitev Agris Peedu selgitas, et: „Järelevalvemenetluse käigus leitud rikkumistest on näha, et tugevas ülekaalus on vale hankemenetluse liigi valik, eelkõige väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine seadusega vastuolus.“ – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://www.fin.ee/esimesel-poolaastal-laekus-41-riigihangete-jarelevalvemenetluse-taotlust/>

<sup>17</sup> Ent tehniliselt on võimalik alustada ka väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust eRHR-is. Rahandusministeerium on soovitanud hankijatel alustada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust eRHR-is maksuvõlgade puudumise päringu tegemise võimaldamiseks. vt. E-riigihangete keskkonna kasutusjuhend – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/valjakuulutamiseta-labiraakimistega> Täiendame eelöeldut sellega, et lähiajal ees seisva üleminekuga e-hangetele peaksid eRHR-i välised väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlused tulevikus asenduma tervikuna registris korraldatavate menetlustega. Eelduslikult vähendab menetlus e-RHR-is hankemenetluse läbiviimise kulusid, kätkekes endas tõhusat abinõud halduskoormuse ja halduskulude minimeerimisel.

<sup>18</sup> Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. vt. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 25.06.2014, lk 8, p 32. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2324/Area/25/language/et-EE/Default.aspx>

Ühes riigihanke aruandes toodud väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse valiku põhjendusele, mis võimaldab anda eelhinnangu erandliku ja potentsiaalselt konkurentsi piirava hankemenetluse liigi valiku õiguspärasusele, peab aruandekohustusega kaasnev avalikustamine tasakaalustama väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetluse vähest avatust ja vähest läbipaistvust.

Samuti avaldab aruandekohustus heidutavat ning ennetavat mõju riigihankealaste nõuete rikkumiste (nt seaduses sätestatud eeldusteta erandliku menetlusliigi kasutamine või hankelepingu õigusvastane muutmine) toimepanemisele. Juba aruandes esitatud andmetest peab nähtuma, kas hankeleping on sõlmitud hanke alusdokumentides sätestatud tingimustel (nt hankelepingu täitmise tähtaeg) või on sellest nõudest kõrvale kaldunud. Aruande lisast nähtub, kas hankelepingut on täidetud lepingus ettenähtud tingimustel (sh lepingu kogumaksumus, lepingu täitmise tähtaeg).

Aruande esitamine pärast hankemenetluse lõppemist on oluline ka seepärast, et RHS § 69 lg 1<sup>1</sup> p-s 3 on antud hankelepingu tühisuse alus, mille kohaselt on hankeleping tühine, kui väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korral ei ole hankija pärast hankelepingu sõlmimist tähtaegselt esitanud registrile riigihanke aruannet koos põhjendustega nimetatud hankemenetluse kasutamise kohta. RHS § 117 lõike 2<sup>1</sup> punkti 3 järgi võib pakkuja või huvitatud isik vaidlustada hankelepingu, kui hankija ei ole esitanud hanketeadet ja selle esitamata jätmine ei olnud vastavalt RHS-ile lubatud, samuti kui hankija ei ole esitanud vabatahtlikku teadet ega tähtaegselt riigihanke aruannet. RHS § 121 lg-st 1<sup>3</sup> tulenevalt võib RHS § 117 lg 2<sup>1</sup> p-s 3 sätestatud alusel esitada vaidlustuse vaidlustuskomisjonile kuue kuu jooksul arvates hankelepingu sõlmimisest.

2014. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et enamik tööplaanijärgselt järelevalve skooopi kuulunud hankijaid on rikkunud riigihanke aruande ning aruande lisa esitamise tähtaegu. Ainult viiel hankijal seitsmeteistkümnest ei esinenud riigihanke aruande ja/või aruande lisa esitamise tähtaegade osas rikkumisi. Järelevalvega hõlmatud riigihanke menetluste koguarvu võrdluses selgub, et igas viiendas riigihanke menetluses oli hankija jätnud tähtaegselt esitamata riigihanke aruande ja/või aruande lisa. Üks hankija oli aruandekohustust rikkunud enam kui pooltes kontrollitaval ajavahemikul läbi viidud riigihanke menetlustes. Mitmel hankijal esines raskusi aruandekohustuse täitmisel igas kolmandas riigihanke menetluses.

Hankijad on põhjendanud riigihanke aruande ja/või aruande lisa hilinenult esitamist asutusesiseste töökorralduslike põhjustega (personalimuudatused, asutusesisised ümberkorraldused jms).

Rahandusministeerium on arvamisel, et hankijast tulenevad asjaolud ei saa olla piisavaks põhjuseks, et aktsepteerida seaduses sätestatud kohustuse mittekohast täitmist.

Hankijatel tuleb alati kanda hoolt selle eest, et töökorralduslike muudatuste tegemise tõttu ei kannataks asutuse seadusest tulenevate ülesannete õigeaegne ja nõuetekohane täitmine. Seda enam, et riigihangete register saadab hankija vastutavale ja volitatud isikule automatiseeritult perioodilisi meeldetuletusi riigihanke aruande ja aruande lisa esitamise vajaduse kohta.

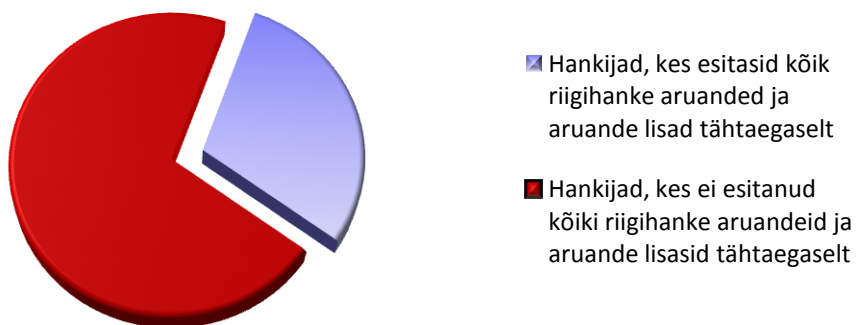
Riigihanke aruande ja aruande lisa esitamiseks ette nähtud 20-kalendripäevane tähtaeg on aruandekohustuse täitmiseks mõistlikult piisav. Mõõndes, et aruandekohustuse tähtaegne täitmine võib osutada raskendatuks suure arvu hankijatega ühishangetes ja haldusaladeülese konsolideeritud hankemenetluste korraldamisel (keskne hankimine), pikendas seadusandja juba 2011. aastast alates aruande ja aruande lisa avaldamise tähtaega seniselt 10-lt päevalt 20 päevani.<sup>19</sup>

Õigusnormid, mis sätestavad aruande ja aruande lisa esitamise tähtajad on piisavalt selged ja arusaadavad igale hankijale. Eeltoodud arvestades, ei tule järelevalvemenetluses tuvastatud aruandekohustuse rikkumise põhjusi otsida seadusest, vaid neid tuleb üldjuhul otsida hankija asjaomaste ametnike ja töötajate hooletust ja kohusetundetust suhtumisest oma tööülesannete täitmisesse.

---

<sup>19</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 860 SE, 10.11.2010. Seletuskiri, lk 12, "Aruande esitamise tähtaeg".

### Aruandekohustuse täitmine 2013



Rahandusministeerium on palunud hankijatel analüüsida riigihanke aruannete ja aruande lisade mittemtähtaegsuse põhjusi. Hilinemised aruannete esitamisel võivad viidata lisaks hankija hooletule suhtumisele ka puudustele hankija töökorralduses (riigihanke eest vastutavate isikute töökoormus) ja vajadusele kaaluda teenistuslikke ümberkorraldusi (nt tööülesannete ümberjagamine, täiendava personali värbamine vms meetmed).

Kahtlemata peavad paljud hankijad muutma oma suhtumist RHS §-s 37 sätestatud aruandekohustuse täitmisesse. Tegemist ei ole pelga sisutühja ja tülika formaalsusega, mida hankijad võiksid ignoreerida.

### 3.2.

#### Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest

01.01.2011 jõustunud RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt on hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlustest pakkujat või taotlejat, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvestatud intress (edaspidi maksuvõlg) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.

RHS-is loetakse riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude võlaks pakkujat või taotlejat poolt tähtpäevaks tasumata riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude ja tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvestatud intressi võlga, mis ületab 100 eurot.

Lisaks hankemenetluse algamise päeva seisule kontrollib hankija RHS § 38 lõike 1<sup>1</sup> alusel enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta RHS § 38 lg 1 p 4 osas andmekogus olevate avalike andmete põhjal või nõuab Maksu- ja Tolliameti ning pakkujat või taotlejat elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri või pakkujat asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi esitamist maksuvõla puudumise kohta hankija poolt määratud päeva seisuga, pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist.

Kui hankemenetluses peaks ilmnema, et pakkujal on nimetatud päeval maksuvõlg, ei sõlmi hankija selle isikuga hankelepingut ja kõrvaldab ta hankemenetlusest. RHS § 38 lg 1 p-s 4 ja lg-s 1<sup>1</sup> sätestatud hankija kohustus oli 2013. aastal tagatud RHS v.r § 111 lg 3 p-s 2 (vrd. RHS-i kehtiva redaktsiooni §-ga 111) kätkevad väärtekoosseisuga, mille järgi pakkujat hankemenetlusest kõrvaldamata jätmise eest, kui riigihangete seaduses oli selline kohustus sätestatud ning hankijale oli teada kohustusliku kõrvaldamise aluse esinemine pakkujat suhtes, karistati rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Maksuvõlgade kontrollimiseks võib pakkujalt või taotlejalt nõuda maksuhalduri tõendeid üksnes juhul, kui neid andmeid ei ole hankijal võimalik kontrollida andmekogus olevate avalike andmete põhjal (RHS § 38 lg 3 p 2). Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43<sup>1</sup> lg 1 annab andmekogu legaalseaduse, mille kohaselt andmekogu on riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ning mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. See tähendab, et päringu tegemist riiklikku andmekogusse ei asenda avalikke ülesandeid mittetäitvate ettevõtjate loodud infosüsteemide kanded, nt Krediidinfo jt.<sup>20</sup>

Alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist, sh hankemenetluse algamise päeva seisuga, kontrollida eRHR-i vahendusel.<sup>21</sup> Kuigi RHS ei sätesta otseselt hankijale kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli eRHR-i keskkonnas („teabevahetus“ – „päringud välisregistritesse“), puuduvad hankijal üldjuhul teistsugused vahendid veendumaks, et pakkujal või taotlejal ei ole registris alanud riigihanke algamise kuupäeva seisuga maksuvõlgnevusi RHS § 38 lõike 1 p 4 tähenduses. Tingituna hankija võimalusest kontrollida maksuvõlgnevusi eRHR-i kaudu, ei väljasta Maksu- ja Tolliameti üldjuhul RHS § 38 lg 3 punktist 2 lähtudes pakkujatele hankemenetluses osalemiseks tõendeid ega anna hankijatele tõendeid pakkujate riigihangete seadusele vastavuse kohta.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) leidis 06.06.2011 otsuse nr 96-11/118624 p-s 12.2, et: „Krediidinfo AS-i veebilehel avaldatud andmeid ei saa vaidlustusmenetluses tõendina käsitleda, kuna tegemist on asjasse mittepuutuva eraõigusliku juriidilise isiku poolt avaldatud andmetega, mille tõesust ei ole võimalik kontrollida. See, et AS Krediidinfo ei saa garanteerida andmete usaldusväärsust on märgitud ka AS-i Krediidinfo poolt väljastatud maksehäireregistri raportis.“ – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/138588>

<sup>21</sup> Rahandusministeeriumi selgitused maksuvõlgade kontrolliga seonduvalt. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/maksuvõlgade-kontroll>

<sup>22</sup> Maksu- ja Tolliameti selgitused. Maksuvõlgade kontroll alates 01.01.2011 alustatud hangetel. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.emta.ee/?id=21589>

Pakkujatele väljastab maksuhaldur üksnes tavapäraseid maksuvõla puudumise tõendid, mille koostamisel lähtutakse maksukorralduse seaduse (MKS) § 14 lg-st 5, kuid väljastatav tõend ei tõenda isiku vastavust RHS § 38 lg 1 p-le 4.<sup>23, 24</sup> Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-is tagab ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringud, vähendades ning lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.

2014. aastal läbi viidud tööplaanipõhiste järelevalvemenetluste käigus selgus, et suur osa järelevalve skooopi kuulunud hankijaid ei ole maksuvõlgade kontrollimisel kasutanud eRHR-i päringuid välisregistritesse, vaid on teinud maksuvõlgade päringuid kas Maksu- ja Tolliameti, Krediidinfo või Äriregistri e-päringute süsteemis. Mitmel juhul puudus hankijal dokumentaalne teave maksuvõlgade kontrollimise kohta. Ainult kuuel hankijal seitsmeteistkümnest ei esinenud maksuvõlgade kontrollikohustuse täitmisel rikkumisi.

Seega puudub paljudel hankijatel maksuvõla päringute teostamise kohta dokumentaalne teave (vastavad väljatrükid või vähemalt ekraanitõmmised), mistõttu järelevalveasutusel ei olnud võimalik veenduda hankija väidete tegelikkusele vastavuses, nende paikapidavust kinnitada või ümber lükata.

RHS § 3 punkt 2 sätestab hankija kohustuse tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Riigihanke kontrollitavus tähendab muu hulgas kõikide riigihanketoimingute dokumenteerimist. Hankijate soov olla oma toimingutes keskkonnasäästlik väärib tunnustust, kuid see ei õigusta kontrollikohustuse täitmata jätmist. Seda enam, et keskkonnahoidlikkus oleks samahästi olnud saavutatav ka eRHR-i päringutega või vähemalt tulnuks RHS § 38 lg 1<sup>1</sup> kohaselt tehtud MTA e-päringute tulemused salvestada elektrooniliselt pdf-formaadis.<sup>25</sup>



MTA, Krediidinfo ja Äriregistri (viimased kaks on seotud esimesega) e-päringu vahendusel ei ole võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi tagasiulatuvalt konkreetse kuupäeva seisuga – eRHR-is hanketeate avaldamisega algava riigihanke korral (s.o avatud, piiratud või väljakuulutamisega läbirääkimistega) hankemenetluse algamise päeva seisuga. Avalikeks andmeteks on üksnes teave maksumaksja kehtivate maksuvõlgnevuste kohta (MKS § 27 lg 1 p-d 4-5), millest järeldub, et kustunud (tasutud) maksuvõlgade kohta avalik e-päring andmeid ei väljasta.

<sup>23</sup> vt eelmine viide.

<sup>24</sup> Maksu- ja Tolliameti infovoldik "Maksuvõlgade kontroll riigihankel". – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.emta.ee/index.php?id=31110>

<sup>25</sup> s.t arhiveerida elektroonilise väljatrükina pdf-faili kujul.

Andmed maksumaksja, kes on hankemenetluses pakkujaks, tasutud (kustutatud) maksuvõlgade kohta on kaetud maksusaladusega (MKS § 26 jj). Seepärast on maksusaladust sisaldava maksuteabe avaldamine hankijale võimalik ainult Rahandusministeeriumi hallatava eRHR-i päringu(te) kaudu.

Rahandusministeerium on seisukohal, et Maksu- ja Tolliameti (ja ka Krediidinfo) veebilehel teostatava 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. Samuti märgime, et kuna hankijad ei ole Maksu- ja Tolliameti veebilehe kaudu tehtud päringute tulemusi dokumentaalselt säilitanud, ei ole tõendatud, et hankijad oleksid sisuliselt maksuvõlgade puudumise kontrolli teostanud.

Rahandusministeerium selgitas juba 2011. aastal, et maksuvõlg maksukorralduse seaduse mõistes on selgelt teistsuguse sisuga, kui riigihangetes, mis tekitab vajaduse ka teiselaadse sisuga maksuvõlgade puudumise tõendi järele. Kui enne eelnimetatud muudatust pidi maksuhaldur riigihankemenetluste jaoks väljastatava tõendi puhul arvesse võtma RHS-is sätestatud erisusi, siis alates 01.01.2011 lasub pakkuja või taotleja maksuvõlgade kontrollimise kohustus hankijal, kes saab seda teha ainult riigihangete e-keskkonnas asuva riigihangete registri vahendusel.

Kõiki riigihanke menetlusi, ka neid, millel ei ole seadusest tulenevat kohustust alustada hanget hangete avaldamisega registris (lihtsustatud korras tellitav teenus, väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) on võimalik alustada registris ja kontrollida sealt maksuvõlgade puudumisega seonduvat. Maksu- ja Tolliameti poolt väljastatav maksuvõla puudumise tõend ei ole käesoleval ajal riigihangetes enam asjakohane.<sup>26</sup>

Lisaks ei ole mitmed hankijad enne hankelepingu sõlmimist kontrollinud pakkuja elu- või asukoha kohalike maksude nõuetekohast tasumist. Seega on hankijad rikkunud RHS § 38 lg 1 p-st 4 ja § 38 lg-st 1<sup>1</sup> tulenevat kohustust kontrollida pakkujal maksuvõlgade puudumist.

RHS § 38 lg 1 punkt 4 ja lõige 1<sup>1</sup>, mis sätestavad maksuvõlgade kontrollimise akuutse regulatsiooni, kehtivad muutumatuna juba 2011. aastast.<sup>27</sup> Rahandusministeerium on selgitanud maksuvõlgade kontrollimise nõudeid ja korda nii nõustamisfunktsiooni täites kui ka koolitustegevuse käigus.

Samuti on korduma kippuvate küsimuste rubriigis avaldatud põhjalik selgitus selle kohta, kuidas peab toimuma maksuvõla kontroll alates 01.01.2011 ning millised on need andmekogud, mille kaudu tuleb maksuvõlgade puudumist kontrollida.<sup>28</sup>

Põhjused, miks ei kasutanud hankijad maksuvõlgade kohta päringute tegemisel eRHR-i funktsionaalsust, ei ole õiguslikku laadi ega viita seadusandlikule probleemile, vaid pigem seonduvad hankespetsialistide hoiakuga kasutada harjumuspäraseid infosüsteeme. Kui 2011. aasta septembris võis veel möönda, et hankijad ja pakkujad on harjunud suhtlema maksuvõlgade puudumise tõendi saamiseks maksuhalduriga ning eRHR-i päringu ignoreerimist võib pidada tavapäraseks üleminekuajaperioodi raskuseks,<sup>29</sup> siis 2013. aastal eRHR-i maksuvõlgade päringu ignoreerimist aktsepteerida, isegi mööndustega, enam ei saa.

Kommenteerides 2014. aastal läbi viidud plaanilise järelevalve tulemusi, ei saa jätta märkimata, et Rahandusministeeriumi jaoks oli üllatav, et riigihangete korraldamiseks piisavat võimekust võimaldava personali ja struktuuriga ning suurte hankemahtudega hankijad kasutasid maksuvõlgade kontrollimisel meetodeid, mis ei võimaldanud RHS-i nõuetele vastava kontrollikohustuse täitmist. Teisalt suutsid mitmed tagasihoidlikuma kogemuse ja väiksema erialaspetsialistide koosseisuga hankijad maksuvõlgade kontrollimisel riigihankereegleid järgida.

---

<sup>26</sup> Mihkelson, M. Maksuvõlg riigihankes. Rahandusministeerium, 2011, lk 10, p 4.1. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-5301.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-5301.pdf)

<sup>27</sup> RT I, 31.12.2010, 2.

<sup>28</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Hankemenetlusest kõrvaldamise alused. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/maksuvõlgade-kontroll>

<sup>29</sup> Mihkelson, M. *Ibid.*

### 3.3.

#### E-hangete nõutava osakaalu (50%) mittetäitmine

01.01.2013 jõustunud RHS § 55 lõike 7 kohaselt peab hankija võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 % ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. E-hangetel on hankeinfo üleüldiselt kättesaadavaks tegemise kaudu tugev seos läbipaistvuse põhimõttega.<sup>30</sup> Samuti on e-riigihanked tihedalt põimunud korruptsiooniennetusega.

Empiirilistele uuringutele toetudes on põhjendatult märgitud, et riigihanked on suure hulga avaliku raha ja otsustajate kaalutusõiguse tõttu üks kõige korruptsioonitundlikumaid valdkondi.<sup>31</sup> Ka Eesti korruptsiooniuuringud on näidanud, et riigihangetel petmist ja riigi või kohaliku vara enda kätte mängimist peetakse suhteliselt levinuks nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil.<sup>32</sup>

Infotehnoloogia kiire areng on loonud võimaluse kasutada avalikus sektoris läbipaistvuse suurendamiseks kvalitatiivselt uusi innovaatilisi lahendusi.

E-riigihanked on tõhusaks vahendiks konkurentsi, läbipaistvuse ja kontrollitavuse suurendamisel. Rahvusvaheline trend korruptsiooniennetuses on kompleksne üleminek elektroonilistele riigihangetele. Täisulatuses dokumenteeritav (kontrollitav) e-menetlus vähendab hankija ametiisikute ja pakkuja personali vahelisi informaalsete kontakte. Isikliku suhtluse asendamine tehniliste vahenditega kõrvaldab hankesüsteemist lüli, mida on nimetatud fundamentaalseks korruptsiooniriskiks. Ühtlasi lihtsustavad e-riigihanked andmete kogumist ja töötlust, mis omakorda loob laialdased võimalused korruptiivse tulu, sealhulgas ülehinnatud tehingute, avastamiseks (statistiline majandus- ning finantsanalüüs<sup>33</sup>).<sup>34</sup>

Korruptsioon õõnestab kodanike usaldust demokraatlike institutsioonide ja õigusriigi vastu, kahjustab Euroopa majandust ja jätab riigid ilma hädavajalikest maksutuludest. Euroopa Komisjoni esimeses korruptsiooniraportis on esile tõstetud, et e-riigihangetel on täita korruptsiooni ennetamises ja avastamises oluline roll, suurendades standardiseeritud menetluste tõhusa rakendamise kaudu riigihangete läbipaistvust ja kontrollitavust veelgi.<sup>35</sup>

Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia rakenduskava näeb korruptsiooni ennetamise ning riigihangete läbipaistvuse suurendamise eesmärgi tegevustena ette muu hulgas riigihanke alusdokumentide (p

---

<sup>30</sup> Õiguskirjanduses on läbipaistvust avaliku sektori riigihangetes seostatud ka demokraatliku legitimatsiooni põhimõttega. vt. Ginter, C.; Parrest, N.; Simovart, M.-A., Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. *Juridica*, 2013, nr 9, lk-d 661-662.

<sup>31</sup> Thematic Paper on Corruption: Corruption crimes in relation to public procurement. European Parliament. Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering (CRIM). 2012, p 1: „In order to avoid corruption in public procurement, it is necessary for the EU to ensure that public procurement is sound, transparent, and accountable and open to the public.“ – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/crim/publications.html#menuzone>

<sup>32</sup> Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020, lk 5, p 20 – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2014): <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>

<sup>33</sup> Korruptsioon majandus- ja ühiskonnaelu nähtusena ning uurimisobjektina (korruptsiooni põhjused, seosed, mõjud). Korruptsiooniökoonomia põhineb ideel, et korruptiivne tulu jätab „jälje“.

vt. Jain, A. K. (edit) *Economics of Corruption: Recent Economic Thought*. Kluwer Academic Publishers, 1998. Mishra, A. (edit) *The Economics of Corruption*. Readers in Economics. Oxford University Press, 2005.

<sup>34</sup> Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013, page 27. – Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook\\_on\\_anti-corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_and\\_the\\_management\\_of\\_public\\_finances.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf)

<sup>35</sup> EU Anti-Corruption Report. – Report from the Commission to the Council and the European Parliament, 03.02.2014, page 31: Use of E-procurement.

2.4.2) ning hankija ja huvitatud isikute vahelise teabevahetuse (p 2.4.3) piiranguteta avalikustamise<sup>36</sup>, samuti e-riigihangete osakaalu tõstmise järk-järgult kuni täieliku e-riigihangetele üleminekuni (p 2.4.1).<sup>37</sup> Haldustegevuse läbipaistvuse saavutamine näib olevat üks tõhusaimaid vahendeid ennetamiseks korruptsiooni, seda nii riigihangetes kui ka teistes avaliku halduse valdkondades. Läbipaistvus<sup>38</sup> omab tohutut potentsiaali korruptsiooni ohjamisel ning kuigi tihti väidetakse vastupidist, ei ole sellega kaasnevad halduskulud märkimisväärsed.<sup>39</sup>

E-hangete puhul saab koguni järeldada vastupidist: riigihanke läbipaistvust tagava e-menetlusega ei kaasne hankijatele täiendavaid kulusid. Kui korruptsiooniennetuse klišeeks peetakse halduskoormuse suurenemist, siis üleminek e-hangetele võimaldab lisaks korruptsioonivastase strateegia eemärkidele saavutada riigihankekohustuse täitmisele kaasnevate administreerimiskulude märkimisväärset kokkuhoidu.

2014. aasta arvutuste kohaselt oli ühe paberhanke kulu hankija jaoks 9463,86 eurot, samas, kui ühe e-hanke kulu hankijale oli 6997,20 eurot. Seega oli ühe e-hanke läbiviimise kulu paberhanke omast 2466,66 eurot ehk 26% võrra väiksem.

2014. aastal eRHR-is kajastatud 9115 riigihankest 6519 viidi läbi e-menetlusena ning 2596 paberhankena. Seega juhul, kui kõikide hankijate kõik riigihanked oleksid viidud läbi e-menetlusena, oleks võimalik kokkuhoid moodustanud vähemalt 6 403 449,36 eurot. Siinkohal ei ole arvesse võetud e-riigihangetega kaasnevat pakkujate kulude kokkuhoidu. Ühtlasi tasub pöörata tähelepanu e-riigihangetega saavutatavale ajaressursi kokkuhoiule. E-hanked on üldjuhul oluliselt kiiremad kui paberhanked, mis on hankemenetluste ajakriitilisust arvestades hankija jaoks kaalukas argument loobumaks lõplikult kulukatest ja tülikatest paberhangetest.

RHS § 55 lg 7 on eesmärgilt üleminekusäte, mis peab tagama hankijate valmisoleku lähiaastatel minna üle täies ulatuses (100%) e-hangetele. Uute riigihanke direktiividega tehakse liikmesriikidele kohustuslikuks minna täielikult üle elektroonilistele vahenditele. See tähendab, et lähitulevikus kaovad riigihangetes täielikult paberandjal pakkumused ja taotlused.

Märgitult arvestades on Rahandusministeerium soovitanud juba täna mitte piirduda üksnes RHS § 55 lõikes 7 sätestatud 50 % kohustusega vaid eelistada võimaluse korral alati e-menetluse korraldamist.<sup>40</sup> Nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilisele esitamisele ning elektrooniliselt esitatud pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste avamisele on ette nähtud Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määruses nr 56.<sup>41</sup> Rahandusministeerium on nõustamistegevuses selgitanud, et kuigi riigihangete all tuleb mõista kõiki hankija poolt ostetavaid asju ja tellitavaid teenuseid ning ehitustöid alates esimesest eurosendist (RHS § 2 lg 2), võib nõutud rahalise mahu täpne väljaselgitamine osutada praktikas keeruliseks ja protsenditäpsuse saavutamine ei ole ka eesmärk omaette.

<sup>36</sup> Riigihangete registrit on 2014. aastal täiendatud arendusega, mille kohaselt iga isik saab tutvuda registris avaldatud hankedokumentide ja teabevahetusega ennast registrisse sisse logimata (autentimata). Registris avaldatud teabele juurdepääsu lihtsustamise kasutegur ei avaldu aga lõplikult enne täielikku üleminekut e-hangetele, sest RHS ei kohusta hankijat (mitte e-menetluse korral) avaldama hankedokumente registris ja kasutama teabevahetuseks üksnes eRHR-i. Arvestades RHS § 55 lõikes 7 sätestatud (väh. 50% e-hankeid), on endiselt seaduspärane osades riigihangetes hankedokumentide väljastamine paberandjal ja registriväline teabevahetus. Seetõttu on eriti oluline saavutada juba lähiaastatel 100%-line üleminek pakkumuste ja taotluste elektroonilisele esitamisele ja menetlemisele.

<sup>37</sup> Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan aastateks 2014-2017, lk 5, p-d 2.4.1-2.4.3 – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

<sup>38</sup> Teabe avaldamine ja protseduuride avalikkus kui läbipaistvuse saavutamise põhilised meetodid.

<sup>39</sup> Lambsdorff, J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007, page 227. – Arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/economic-development-and-growth/institutional-economics-corruption-and-reform-theory-evidence-and-policy>

<sup>40</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK: Elektrooniline menetlus (e-hange). – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/151>

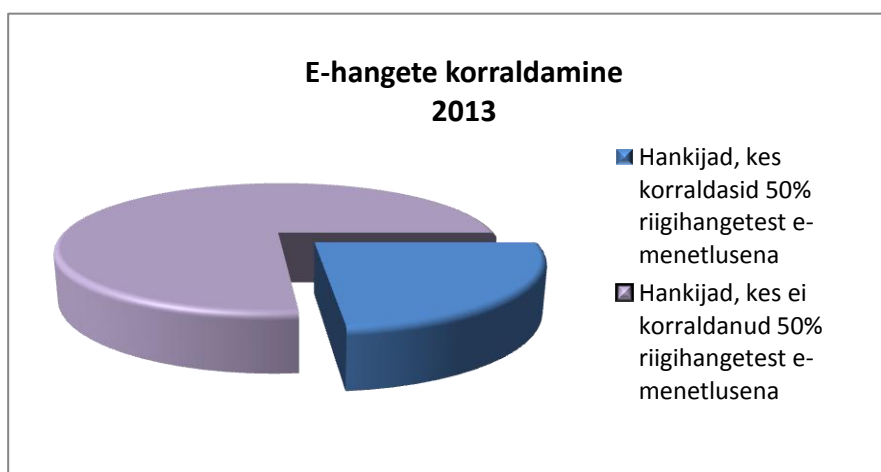
<sup>41</sup> RT I, 09.01.2014, 19.

Kuna riigihanke eRHR-is avaldamise kohustus algab (üldjuhul) alates lihthanke piirmäärast, siis hankijal on võimalik lähtuda RHS § 55 lg-st 7 tuleneva kohustuse täitmisel vähemalt nendest riigihangetest, mille eeldatava maksumus on võrdne või suurem lihthanke piirmäärast. Seega hankija ei eksi, kui korraldab e-menetlusega riigihankeid vähemalt 50% ulatuses alates lihthanke piirmääraga riigihangete (s.t eRHR-is kajastatud hangete) rahalisest mahust.<sup>42</sup> RHS § 55 lg-s 7 nimetatud kohustuse kehtestamisel<sup>43</sup> on seadusandja lähtunud eelkõige eesmärgist, et elektrooniliste vahendite kasutamine riigihangetel võimaldab tõsta hankijate efektiivsust ja teadlikkust riigihangetest, kiirendada hankemenetlust ning parandada väikeettevõtete ligipääsu avalikele hangetele.

Euroopa Liidus on välja arvatud, et e-riigihangete korraldamine aitaks pakkujal kokku hoida 50%-80% tegevuskuludest. 2011. aasta algusest on kõigil hankijatel ja pakkujal võimalik kasutada Rahandusministeeriumi arendatud eRHR-i keskkonda pakkumuste ja taotluste elektrooniliseks esitamiseks ning vastuvõtmiseks.<sup>44</sup>

E-hangete osakaal hangete koguarvust ja kogumaksumusest on aasta-aastalt tõusnud<sup>45</sup> ja see trend on jätkuv. 2013. aastal korraldati e-riigihangete keskkonnas 3568 e-hanget, mis moodustab 44,3% riigihangete koguarvust ja 52,7% riigihangete tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumusest. Võrreldes aastaga 2012 kasvas e-hangete arv 2,7 korda (2012. a. korraldati 1332 e-hanget). E-hangete osakaal ületas arviliselt (58,1%) ja hangete kogumaksumuse (67,0%) järgi riigihangete seaduses nõutud viiekümne protsendi piiri riigi või riigiasutuse osas.<sup>46</sup>

Paraku aga ei tähenda e-hangete suur osakaal siiski seda, et kõik hankijad täidaksid seaduses sätestatud 50% nõuet. **2013. aastal oli aktiivseid hankijaid, kelle hanked kajastusid eRHR-is, kokku 768 – neist 399 hankijal polnud 2013. aastal ühtegi e-riigihanget.**<sup>47</sup>



<sup>42</sup> vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK: Elektrooniline menetlus (e-hange). – arvutivõrgus kättesaadav (14.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/elektrooniline-menetlus>

<sup>43</sup> RT I, 31.12.2010, 2.

<sup>44</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde [860 SE II], lk-d 2-3. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f61cd78-0d42-6abe-ddb8-4e95e3bc5e2e/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

<sup>45</sup> E-hangete osakaal kahekordistus esimese kvartaliga, 02.04.2013. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://www.fin.ee/e-hangete-osakaal-kahekordistus-esimese-kvartaliga/>

<sup>46</sup> Riigihankemaastiku kokkuvõte 2013. aasta. Rahandusministeerium, lk 27. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

[https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf)

<sup>47</sup> 2013. aastal ei korraldanud ühtegi riigihanget e-menetlusena järgmised hankijad: Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri ja Linnaplaneerimise Amet (eRHR-is 56 riigihanget kogumaksumusega 9 549 923 eurot), Kaitseliit (eRHR-is 52 riigihanget kogumaksumusega 4 075 474 eurot), Eesti Pank (eRHR-is 34 riigihanget kogumaksumusega 2 444 217 eurot), Riigikontroll, Harku Vallavalitsus, Viljandi Linnavalitsus, Sillamäe Linnavalitsus jt.

E-hangete ülekaal kõikide hankijate kõigi eRHR-is kajastatud riigihangete hulgas tuleneb mitte sellest, et kõik hankijad korraldaksid e-riigihanked nõutud mahus, vaid pigem sellest, et suurte hankemahtudega hankijad korraldavad oma riigihanked peamiselt e-menetusena.<sup>48</sup> RHS § 55 lg-s 7 toodud 50% arvestatakse hankija hangete kogumaksumusest: hankija peab võimaldama pakumuste ning taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 protsendi ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust.

Hoolimata riigihangete üldisest statistikast, mis näitab e-riigihangete selget ülekaalu (kõikide riigihangete võrdluses), leidub jätkuvalt palju hankijaid, kes ei ole suutnud RHS § 55 lg-s 7 sätestatud 50% kohustust täita.

2014. aasta plaanilise järelevalve käigus kontrollitud 17-st hankijast täitsid perioodil 01.01.2013-31.12.2013 RHS § 55 lg-st 7 tuleneva 50% e-hangete nõude ainult 4 hankijat 17-st ehk 76,5% tööplaanipõhise järelevalve valimisse kuulunud hankijatest ei taganud e-hangete nõutud osakaalu.

RRO on viimase aasta jooksul korduvalt juhtinud hankijate tähelepanu RHS § 55 lõikest 7 tulenevale kohustusele. 2014. aastal läbi viidud hankekordade analüüsi käigus pöördui hankijate poole personaalselt, tagamaks 50% e-hangete reegli järgimine.<sup>49</sup>

Mitmed hankekordade analüüsi valimis olnud hankijad sattusid ka retrospektiivse plaanilise järelevalve (01.01.2013-31.12.2013) valimisse.<sup>50</sup> E-hangete korraldamise vajadust selgitati põhjalikult ka hankekordade analüüsi lõppraportis.<sup>51</sup>

Rahandusministeerium soovib hankijatel jätkuvalt osaleda RRO poolt läbiviidavatel tasuta e-hangete keskkonna kasutajakoolitustel. 2015. aastal toimuvate koolituste kalender on registreerimiseks avaldatud registri veebilehel.<sup>52</sup>

Plaanilise järelevalve valimisse kuulunud hankijad põhjendasid RHS § 55 lg-st 7 tuleneva kohustuse mittetäitmist hankija asutusesiseste töökorralduslike põhjustega. Ükski hankija ei väitnud, et e-riigihangete 50% nõude mittetäitmine oleks tingitud ebapiisavast õiguslikust regulatsioonist, puudulikust nõustamisest või eRHR-i koolitusvõimaluste puudumisest.

2013. aastal läbiviidud riigihangete retrospektiivse kontrolli puhul võib teatud mõõndustega arvestada e-riigihangete regulatsiooni jõustumist 01.01.2013, millest tulenevalt kõik hankijad ei suutnud esimesel aastal e-hangete nõutud osakaalu (50%) saavutada.

Rahandusministeerium jätkab e-riigihangete osakaalu monitoorimist jooksvalt ka 2015. aastal, pöördudes vajadusel ringkirjaga hankijate poole, kelle e-hangete osakaal on seaduses nõutust väiksem.

<sup>48</sup> nt. Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) e-hangete aastane hankemaht oli 2013. aastal 133 417 978 eurot, millest 75,7% (125 467 240 eurot) olid e-hanked. Aktsiaselts Eesti Teed hankemaht 2013. aastal oli 93 606 875 eurot, millest koguni 96,7% (89 727 620 eurot) olid e-hanked.

2013. aastal korraldasid kõik riigihanked 100% e-menetusena järgmised hankijad: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet, Keskkonnaamet, Riigikogu Kantselei, Tallinna Keskkonnaamet, Tallinna Tehnikaülikooli Küberneetika Instituut, Sihtasutus Tallinna Lastehaigla, Jõgeva Linnavalitsus, Kolga-Jaani Vallavalitsus, Kõue Vallavalitsus, Saku Vallavalitsus jpt.

<sup>49</sup> vt. RaM 27.02.2014 nr 12.2-1/569 (Kohtla-Järve LV). – arvutivõrgus kättesaadav (14.05.2015):

[http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/index.php?id=82988&op=doc\\_details&dok\\_id=375892&asutus\\_id=1](http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/index.php?id=82988&op=doc_details&dok_id=375892&asutus_id=1)

<sup>50</sup> nt Kohtla-Järve Linnavalitsus, Rae Vallavalitsus, Kaitsevägi.

<sup>51</sup> Hankekordade analüüs. Rahandusministeerium, punkt 4.2, lk-d 26-28. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

[https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf)

<sup>52</sup> E-riigihangete keskkonna kasutajakoolitused 2015. aastal. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/koolitused>

### 3.4.

#### Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine

RHS-ist tulenevaks hankija põhikohustuseks on korraldada hankelepingu sõlmimiseks seaduses ette nähtud juhtudel kas lihthange või hankemenetlus.

RHS § 16 lõige 2 sätestab, et avaliku sektori hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS 2. peatükis sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. RHS § 15 lg 1 p 2 järgi riigihanke hankemenetluse korraldamise, ehitustööde kontsessiooni andmise ja ideekonkursi korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär (riigihanke piirmäär) on 2008. aastal ja hiljem alustatud riigihangete puhul asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot, ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot.

RHS § 16 lõige 1 sätestab, et avaliku sektori hankija ei ole kohustatud seaduses sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihanke piirmäär. Sellisel juhul lähtub hankija hankelepingu sõlmimisel riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS §-st 18<sup>2</sup>. Lihthange algab lihthanke teate avaldamisega registris (RHS § 18<sup>2</sup> lõige 1).

Tulenevalt § 18<sup>2</sup> lg-st 2 esitab avaliku sektori hankija lihthanke teate eRHR-ile avaldamiseks, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda. RHS § 15 lõike 3 järgi on lihthanke korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär (lihthanke piirmäär) 10 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingu ning 30 000 eurot ehitustööde hankelepingu korral.

Hankijad peaksid endale teadvustama ebaseaduslike otselepingutega kaasnevaid riske: hankemenetlusest otselepingu sõlmimine võib tuua kaasa hankelepingu tühisuse. RHS § 69 lg 1<sup>1</sup> p 1 kohaselt on hankeleping tühine, kui hankija on jätnud registrile hanketeate esitamata ja selle esitamata jätmine ei olnud vastavalt RHS-ile lubatud.

Nimetatud hankelepingu tühisuse alus tuleneb õiguskaitsemeetmete direktiivist (2007/66/EÜ). Hankelepingu tühisuse tunnustamist tagavate eeskirjade kehtestamise eesmärk on saavutada ebaseadusliku otselepinguga ettenähtud õiguste rakendamise ja kohustuste täitmise lõpetamine. Eesti harmoneeris õiguskaitsemeetmete direktiivi, sätestades, et hankelepingud, mis on sõlmitud direktiivi ja RHS-i rikkudes, on tühised *ex tunc* ehk tagasiulatuvalt.<sup>53</sup>

Nõustuda saab käsitlusega, mille kohaselt hanketeate eesmärk on hankemenetluses konkurentsi suurendamiseks tagada, et võimalikult paljud potentsiaalsed pakkujad oleksid hankemenetlusest teadlikud. Sellisel hoiab hanketeate üldise avaldamise kohustus ära (ebaseaduslike) otselepingute sõlmimise, mille korral sõlmitakse hankeleping ilma hankemenetlust korraldamata.<sup>54</sup>

Riigikohus tugines 27. oktoobri 2010. a otsuses asjas nr 3-3-1-66-10 (p-d 15-18) Euroopa Kohtu praktikale ja asus seisukohale, et kui teenuste kontsessiooni andmisel on oluliselt rikutud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikleid 49 ja 56 (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklid 43 ja 49) ja nendel põhinevat RHS § 3, siis on võimalik lepingu tühisus tuvastada tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 87 alusel.<sup>55</sup>

Eelviidatud asjas jättis kolleegium sisuliselt kohaldamata RHS § 4 lõike 2, mille kohaselt tooks hankelepingu sõlmimisel riigihangete seaduses sätestatud tingimuste ja korra rikkumine kaasa hankelepingu tühisuse üksnes juhul, kui see oleks riigihangete seaduses ette nähtud.

---

<sup>53</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 665 SE, 18.01.2010. Seletuskiri, lk-d 2-4 "Direktiivi harmoneerimine". – arvivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c09c3849-049e-79eb-4988-bcc00e1a2fe7/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

<sup>54</sup> Tamme, M., Järviste, T. Hankelepingu tühisus. Advokaadibüroo VARUL. Publikatsioonid. – arvivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.varul.com/publikatsioonid/hankelepingu-tuhisus>

<sup>55</sup> RKHKo 27.10.2010, nr 3-3-1-66-10, p-d 15-18.

Haldusasjas 3-3-1-39-12 kordas Riigikohtu halduskolleegium varasemat seisukohta, et juhul, kui riigihanke korraldamisel on oluliselt rikutud ELTL art-d 49 ja 56, peab sellisele olulisele rikkumisele vastanduma tõhus kohtulik õiguskaitsevahend. Seega kui tuvastatakse, et lepingu sõlmimisel on oluliselt rikutud ELTL art-d 49 ja 56 ning nendel põhinevat RHS § 3, ja RHS § 69 lg-te 1 ega 1<sup>1</sup> alusel ei ole võimalik sellise lepingu tühisust tuvastada, tuleb kohtul kaaluda, kas jätta RHS § 4 lg 2 kohaldamata ning rakendada TsÜS § 87. Tühisuse saab tuvastada, kui riigihangete seaduse rikkumine toob kaasa tühisuse tuvastamise nõude esitaja õiguste rikkumise. Kui lähtuda tõlgendusest, et tühisuse alused on piiratud üksnes RHS § 69 lg-tega 1 ja 1<sup>1</sup>, ei pruugi selline lähenemine alati vastata Euroopa Kohtu praktikas kujundatud seisukohtadele.<sup>56</sup>

Teisalt on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi direktiivi 2007/66 põhjenduspunktides 13 ja 14 ilmneb, et ebaseaduslikud otsustuskorras sõlmitud hankelepingud on riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemad rikkumised, mille suhtes tuleb põhimõtteliselt karistusena ette näha lepingu tühisuse, rõhutab nimetatud direktiivi põhjenduspunkt 26 vajadust vältida õiguskindluse puudumist, mis võib tuleneda lepingu tühisusest direktiivi 89/665 (täiendatud direktiiviga 2007/66) art 2d lõikes 4 käsitletud erijuhtumil.<sup>57</sup>

Analoogselt on siseriiklikus õiguses hankelepingu tühisust välistavad tingimused sätestatud RHS § 69 lõikes 1<sup>2</sup> (hankija on esitanud eRHR-ile vabatahtliku teate RHS §-i 30<sup>1</sup> tähenduses ning üheaegselt on täidetud teised tühisust välistavad eeldused).

Akuutsed menetlusreeglid, millest hankija on kohustatud hankelepingu sõlmimisel lähtuma, sõltuvad riigihanke eeldatavast maksumusest. Seepärast on eeldatava maksumuse määramisel riigihankepraktikas oluline tähendus. Eksimused eeldatava maksumuse määramisel võivad tuua kaasa lihthanke või hanke-menetluse õigusvastase korraldamata jätmise või vale hankemenetluse liigi valiku, mis omakorda tingib isiku väärteokorras karistamise.<sup>58</sup>

Mõlemad eksimused on alates 01.01.2015 väärtegedena karistatavad (RHS § 111<sup>7</sup> ja RHS § 111<sup>2</sup>). Karistus-õiguse üldosast tulenevalt seaduse mittetundmine ei välista tahtlust ega ettevaatamatust (KarS § 17 lg 3). KarS § 15 lg 3 sätestab, et väärteona on karistatav nii tahtlik kui ka ettevaatamatu tegu. KarS §-i 18 järgi seisneb ettevaatamatus kergemeelsuses või hooletuses. Isik paneb teo toime kergemeelsusest, kui ta peab võimalikuks süüteokoosseisule vastava asjaolu saabumist, kuid tähelepanematusse või kohusetundetuse tõttu loodab seda vältida. Isik paneb teo toime hooletusest, kui ta ei tea süüteokoosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ning kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema.

Viimane on eriti aktuaalne RHS-is ette nähtud väärtegede puhul, sest mitmed riigihanke teostamise nõuete rikkumised võivad olla tingitud kohustatud subjekti tähelepanematussest, teadmatusest või vähesest asjatundlikkusest.

RHS § 20 lg 1 punkti 1 kohaselt on riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta arvestatud hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel peab lähtuma hankemenetluse või ideekonkursi alustamise või ehitustööde kontsessiooni teate registris avaldamise hetke keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest (RHS § 20 lg 2). Olemuselt regulaarsete asjade või teenuste riigihanke eeldatava maksumuse määramisel tuleks lähtuda RHS § 21 lg-s 2 sätestatud reeglitest.

---

<sup>56</sup> RKKKo 05.11.2012, nr 3-3-1-39-12, p 24.

<sup>57</sup> Euroopa Kohtu 11.09.2014 otsus kohtuasjas C-19/13: *Ministero dell'Interno v. Fastweb SpA*, p 43.

<sup>58</sup> nt. Kui hankelepingu eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga võib hankija korraldada hankemenetluse väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlusena üksnes RHS § 27 lg 2 p-des 1-4 nimetatud tingimuste esinemisel. Sõltumata RHS § 27 lg-s 2 sätestatud on hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlusena alati, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem (RHS § 27 lg 3).

Vastavalt RHS § 21 lõikele 6 teenuste hankelepingu, milles ei sätestata hankelepingu kogumaksumust, eeldatav maksumus on: 1) tähtajalise hankelepingu korral, mille tähtaeg on 48 kuud või lühem, eeldatav kogumaksumus hankelepingu kehtivusaja jooksul; 2) tähtajatu hankelepingu korral või hankelepingu korral, mille tähtaeg on pikem kui 48 kuud, teenuste osutamise maksumus ühes kuus korrutatuna 48-ga. Samuti tuleks arvestada RHS § 20 lg-s 6 toodud põhimõttega, mille kohaselt ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks.

2014. aastal läbi viidud tööplaanipõhiste järelevalvemenetluste käigus selgus, et RHS-is ette nähtud lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine on laialt levinud rikkumine. 17-st plaanilise järelevalvega hõlmatud hankijast 14 hankija puhul tuvastati, et õigusvastaselt on jäetud korraldamata hankelepingu eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus (üks või mitu lihthanget või hankemenetlust).

Tööplaanipõhise järelevalve tulemuste põhjal võib kaardistada järgmised rikkumisriskiga valdkonnad, milles on levinud riigihanke menetluseta otselepingute sõlmimine:

- autokütuse ja kütteõli ostmine;
- maagaasi ostmine;
- soojusenergia ostmine.

Autokütuse ostmiseks olid mitmed hankijad sõlminud riigihanke menetlust korraldamata tähtajatu ja lepingu kogumaksumust mittesisaldava otselepingu (nn kliendikaardilepingud), seda kas ühe või koguni mitme jaemüügi ettevõtjaga. Samuti sõlmiti riigihanke menetluseta otselepinguid maagaasi ostmiseks ning loomulike monopolidega kaugküttevõrgu kaudu soojusenergia soetamiseks.

Soojusenergia ostmisel ei saa hankija tugineda RHS § 14 lg 1 p-s 12 ette nähtud erandile. Sealjuures võib hankija RHS § 16 lg 8 kohaselt kohaldada riigihanke piirmäärast tulenevat korda ka hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatav maksumus ei ulatu vastava rahalise määraneni – näiteks sõlmida lihthanke piirmäära piiresse jääva hankelepingu, mitte RHS §-s 18<sup>2</sup> sätestatud lihthanke teel, vaid kohaldades hankelepingu sõlmimisele hankemenetluse reegleid, sh seaduses ette nähtud eelduste (nt RHS § 28 lõike 2 punkt 2) olemasolul välja kuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse korda.

RHS § 14 lg 1 p 12 kohaselt ei ole hankija kohustatud rakendama RHS-is sätestatud korda juhul, kui tellitakse teenuseid teiselt hankijalt või hankijate ühenduselt, kellele on Euroopa Ühenduse asutamislepingu nõuete ga kooskõlas oleva õigusakti alusel antud ainuõigus kõnealuse teenuse osutamiseks vastaval territooriumil. RHS § 14 lg 1 punkti 12 rakendamise seisukohast on määrav asjade, teenuste ja ehitustööde hankelepingute eristamine. Vastavalt RHS § 4 lg-le 1 võivad hankelepingu esemeks olla asjad (lg 4), teenused (lg 5) või ehitustööd (lg 3).

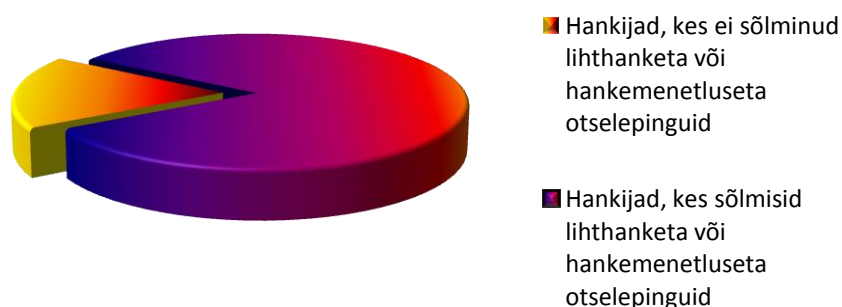
Peatume asjade ja teenuste hankelepingutel. RHS § 4 lg 4 sätestab, et asjade hankelepinguga ostetakse, samuti üüritakse, renditakse või liisitakse asju kas asja omandamise õigusega või ilma. Hankelepingut, mis hõlmab lisaks ka asjade kohaletoomist või asjade paigaldustöid, loetakse samuti asjade hankelepinguks. RHS § 4 lõike 5 järgi tellitakse teenuste hankelepinguga Euroopa Komisjoni määruse (EÜ) nr 213/2008 (nn CPV määruse) VI ja VII lisas nimetatud teenuseid.

Direktiivi 2004/ 18/EÜ art 1 lõike 2 p-d b, c ja d lähtuvad hankelepingu liikide defineerimisel välistusmeetodist (suuremalt väiksemale ehk ülevalt alla): ehitustööd – asjad (tooted) – teenused. Nõnda nimetab direktiiv teenuste riigihankelepinguteks muid riigihankelepinguid kui ehitustööde või asjade hankelepingud, mille eesmärgiks on direktiivi II lisas toodud teenuste osutamine.

Eelnevast järeldub, et hankelepingu eseme määratlemine toimub formaliseeritult CPV<sup>59</sup> klassifikaatoris kajastatud nomenklatuuri alusel. Kaugküttevõrgu kaudu soojusenergia tarnimine klassifitseerub asjade hankelepinguks (vt. CPV 09324000-6 „Kaugküte“ ehk „Long-distance heating“, vt. ka CPV 09320000-8 „Steam, hot water and associated products“).

<sup>59</sup> Inglise *Common Procurement Vocabulary*.

### Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine 2013



Kokkuvõtvalt märgime, et üldjuhul on lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine seotud riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega (RHS § 23 lg 2) või eksimisega hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglite vastu (RHS § 21 lg-d 2 ja 6). Hankija eksimused hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel on eriti levinud olemuslikult regulaarsete asjade ostmisel või teenuste tellimisel ning tähtajatute teenuse hankelepingute korral, milles ei ole sätestatud hankelepingu kogumaksumust. Esines ka üksikuid juhtumeid, kui hankemenetluse korraldamata jätmine ei olnud seotud riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega ega eksimisega hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglite vastu, s.t hankija oli sõlminud vähemalt lihthanke piirmäärale või riigihanke piirmäärale vastava maksumusega kirjaliku hankelepingu, viimata selleks eelnevalt läbi lihthanget või hankemenetlust.

Viimati nimetatud juhtumid, kui seaduse kohaselt nõutava riigihanke menetluse korraldamata jätmine on ilmselge ja tuvastav ainuüksi lepingudokumentidega tutvumisel, on pigem harvaesinevad, mis annab tunnistust sellest, et hankijad on lihthanke ja riigihanke piirmääradest ning nendega kaasneva riigihanke menetluse läbiviimise kohustusest teadlikud, samuti, et riigihanke menetluse korraldamise kohustus on hankijatele arusaadav ning õiguslik regulatsioon selles küsimuses piisavalt selge. Hankijad enamasti ei sõlmi riigihanke menetlust korraldamata lepinguid, mille lihthanke või hankemenetluse piirmäärale vastav kogumaksumus on teada ja lepingus fikseeritud.

Riigihanke menetluse korraldamata jätmise juhtumid on muutunud aastatega keerulisemaks (osadeks jaotamine, arvestamata kõikide osade summeeritud kogumaksumust, või koguhinda fikseerimata sõlmitud tähtajatu hankeleping), mistõttu ebaseaduslike otselepingute ja riigihanke menetluse korraldamata jätmiste avastamine on muutunud komplitseeritumaks ja töömahukamaks, eeldades igakordselt tutvumist hankija raamatupidamisandmetega, majandustehingute kirjetega ja muude asutusesiseste dokumentidega.

### 3.5.

#### Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine

RHS § 23 lg 1 keelab hankija jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. RHS § 23 lõige 2 sätestab, et osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. RHS §-st 24 tulenevalt võib hankija jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile osadele.

Seega ei ole riigihanke osadeks jaotamine iseenesest seadusega vastuolus,<sup>60</sup> kuid hankija peab riigihanke osadeks jaotamisel arvestama seaduses sätestatud nõuetega – eelkõige ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks.

Menetlusreeglid ehk see, kas hankija peab korraldama lihthanke, hankemenetluse või mitte (RHS § 16 lg-d 1-2), sõltub hankelepingu eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS §-des 20-22, samuti tuleb arvestada RHS §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega. Riigihangete õigusvastast osadeks jaotamist on Rahandusministeerium nimetatud enamlevinud rikkumiseks juba 2011. aastal.<sup>61</sup> Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi ning selle tulemusel eirab hankija RHS-i nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine rikkumist, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud (kokkukuuluvate) lepingute maksumusi.<sup>62</sup>

Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks võidakse lugeda ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatagi.<sup>63</sup> Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kuid hankija peab osadeks jaotamisel järgima RHS §-s 23 sätestatud. Hankija ei või jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Seega on seadusega vastuolus oleva riigihanke osadeks jaotamisega tegemist siis, kui hankija tellib või ostab (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid, eirates seeläbi nende riigihangete summeeritud maksumustest tulenevat kohustuslikku korda.

---

<sup>60</sup> nt RHS § 23 lg 3 sätestab riigihanke kõikide osade maksumuste summeerimisest nn. väikeste osade erandi: Kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, võib hankija kalduda kõrvale RHS § 23 lg-s 2 sätestatud nõuetest ja kohaldada mõne osa suhtes hankelepingute sõlmimisel vastava osa eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda, eeldusel et nende osade kogumaksumus ei ületa 20 protsenti kogu riigihanke eeldatavast maksumusest ja iga sellise osa maksumus ilma käibemaksuta on asjade või teenuste hankelepingute korral alla 80 000 euro ja ehitustööde hankelepingute korral alla 1 miljoni euro.

<sup>61</sup> Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011, lk-d 5-7. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726)

<sup>62</sup> E-riigihangete infoportaalis avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“ – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733>  
Originaaltekst (ingl. k): Guideline of the (Hungarian) Public Procurement Authority on the enforcement of the prohibition on the splitting of public procurements. Public Procurement Bulletin, nr 141/2013, 29.11.2013. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.kozbeszerzes.hu/mutat/1438/>

<sup>63</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 49.

RHS §-i 24 alusel võib riigihanke osadeks jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Osadeks jaotamine on õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel on hankija kohaldanud kõigi osade summeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda.

Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihankedirektiivi (2004/18/EÜ) kasuliku mõjuga. Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmäärade allapoole jäämine, millega piiratakse riigihangete seaduse ning direktiivi kohaldamisala. Euroopa Kohus rõhutab väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ning ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ja tarbetu „tükeldamine“ õõnestaks neid eesmärke.<sup>64</sup>

Seega vastamaks küsimusele, kas hankija peab lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihankeosade summeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul on tegelikult tegemist ühe tervikliku hankega.

Terviklikule hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised:

- riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine,
- riigihanke eseme sarnasus,
- hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu.

Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.

2014. aasta plaanilise järelevalve käigus kontrollitud 17-st hankijast esines perioodil 01.01.2013-31.12.2013 riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist 12 hankijal, ainult 5 hankijat ei olnud riigihanke osadeks jaotamise reeglite vastu eksinud.

Kõikide hankijate puhul, kes olid eksinud riigihanke osadeks jaotamise eeskirjade vastu, kaasnes riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglite rikkumine ja sellest johtuvalt riigihankeosade summeeritud maksumusele vastava riigihanke menetluse, lihthanke või hankemenetluse, korraldamata jätmise.

Valdav enamus lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmisi olid tingitud või vähemalt seotud riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega. Ainult kahel juhul ei tulenenud riigihanke menetluse korraldamata jätmise riigihanke õigusvastasest osadeks jaotamisest.

Tööplaanipõhise järelevalve tulemuste põhjal võime kaardistada kõrge rikkumisriskiga valdkonnad (ostud), milles riigihanke ebaseaduslik osadeks jagamine on suhteliselt levinud:

- bürootarbed, sh. toonerid, printimistarvikud jms;
- arvutid ja IT-tarbed;
- kontorimööbel;
- sideteenused.

Järelevalvemenetluses selgitati välja, et paljudel hankijatel puudub ülevaade regulaarsetest väikeostudest, mis omakorda on tinginud riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ning ühes sellega seaduses nõutud lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise.

Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele välja toodud, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantssed järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid. Euroopa Kohus on asunud kohtuasjas C-16/98 seisukohale, et üks ning seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on reeglina otsustavaks kriteeriumiks ühe kokkukuuluva

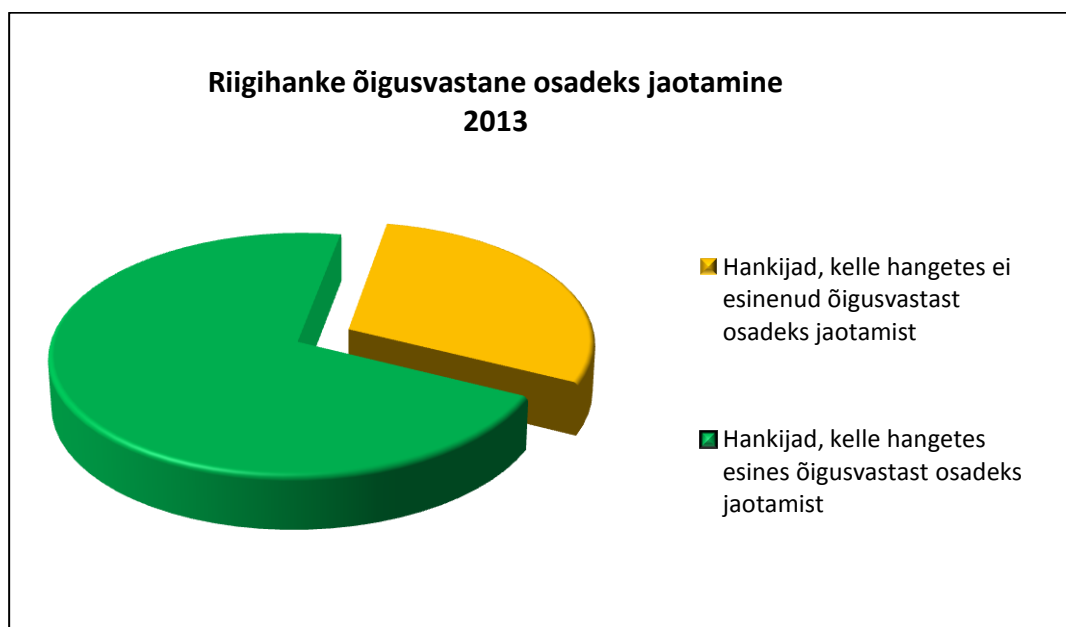
<sup>64</sup> E-riigihangete infoportaal. KKK: Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-eeldatav-maksumus>

ehitustööde hankelepingu määratlemisel.<sup>65</sup> Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et erinevaid ehitustöid saab kvalifitseerida üheks ehitustööks, kui need täidavad sama majanduslikku või tehnilist ülesannet. Majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on seega alternatiivne, mitte kumulatiivne.<sup>66</sup>

Seetõttu on asjakohane hinnata, kas vormiliselt erinevates riigihankelepingutes sisalduvatel ehitustöödel on seesama majanduslik ja/või tehniline funktsioon. Kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga viitavad ehitustööde kokkukuuluvusele ennekõike järgmised indikaatorid:

- sama majanduslik või tehniline ülesanne – põhikriteeriumina (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades nr C-187/04 ja nr C-188/04, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus kohtuasjas nr C-220/05, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10, p 37);
- riigihangete üheaegne alustamine, hanketeadete sarnasus, geograafilise koha ühtsus ning üheainsa hankija olemasolu – täiendavate kriteeriumitena (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsuse Vabariik*, p 65).

Regulaarsete väikeostude korral jääb üksiku arve maksumus eraldivõetuna (üldjuhul oluliselt) allapoole lihthanke piirmäära, kuid samaliigiliste ning -eesmärgiliste väikeostude kogumaksumus eelarveaastas võib kuumuda riigihanke rahvusvahelise piirmäärani ja isegi üle selle.



Kontrollvisiidil selgitasid järelevalveametnikud hankijale väikeostudest adekvaatse ülevaate omamise vajadust (riigihangete planeerimine ja hankeplaani koostamine) ja samaliigiliste väikeostude koondamise kasutegureid (võimalus osaleda ühishangetes, tsentraliseerimine ja mastaabiefekt). Hankijad tunnistasid, et ei olnud endale teadvustanud väikeostudega kaasnevat riigihankekohustust ning jätsid seetõttu samaliigiliste väikeostude maksumused summeerimata. Mitmed hankijad põhjendasid väikeostudest ja nende kogumaksumusest tervikliku ülevaate puudumist sellega, et tegemist oli erinevate, sealhulgas eri maakondades paiknevate piirkondlike, struktuuriüksuste ostudega.

Kordame ülaltoodud Euroopa Kohtu seisukohta, et riigihanke osadeks jaotamine, kui ei ole arvestatud samaliigiliste või kokkukuuluvate ostude kogumaksumusega, on seadusvastane ja lubamatu olenemata sellest, milline oli hankija subjektiivne kavatsus või eesmärk.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsuse Vabariik*, p 36.

<sup>66</sup> Euroopa Liidu Üldkohtu 23.05.2013 otsus kohtuasjas nr T-384/10: *Hispaania Kuningriik v. Euroopa Komisjon*, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus kohtuasjades nr C-187/04 ja nr C-188/04, p 29.

Samaliigiliste asjade maksumuse summeerimata jätmisel on hankijate käitumine olnud objektiivselt õigusvastane ning vähemalt hooletu. Samaliigiliste ja perioodiliselt korduvate asjade ostmise vajadus pidi olema hankijate jaoks mõistlikult ettenähtav juba tuleva aasta eelarve koostamisel. Seepärast viitavad tuvastatud rikkumised tõsistele puudujääkidele juba riigihangete planeerimise etapis. Rahandusministeerium on avaldanud toetust<sup>68</sup> Riigikontrolli soovitusel, mis suunab hankijaid pöörama tähelepanu riigihangete planeerimise ning eelarvestamise protsesside seostamisele.<sup>69</sup>

Täiendamaks eeltoodud märgime, et riigihanke osadeks jaotamine, tingimusel, et see toimub RHS-is ette nähtud nõudeid järgides, on lubatud ning riigihanke eesmärkide paremaks saavutamiseks võib see olla koguni soovitatav. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEdele) riigihangetele juurdepääsu hõlbustamise eesmärgil on riigihanke (õiguspärane) osadeks jaotamine Euroopa Liidu riigihankepoliitikaga kindlasti kooskõlas. Nii märgitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 59, et hankija ostude koondamist tuleb hoolikalt jälgida, et vältida ostujõu ülemäärast koondumist ning konkurentsivastast koostööd ning säilitada läbipaistvus ja konkurents, samuti tagada VKEde turulepääsu võimalused.

Väikeettevõtted moodustavad Euroopa majanduse vundamendi. Nad on tähtsad töökohtade loojad ja äriideede kasvulava. Euroopa Väikeettevõtluse Hartas on rõhutatud, et väikeettevõtted on meie majanduse selgrooks, moodustades 99% meie ettevõtetest ning olles põhiliseks töökohtade loomise, innovatsiooni- ja jõukuseallikaks.<sup>70</sup>

Direktiivi 2014/24/EL preambuli põhjenduspunktis 78 on sõnaselgelt osundatud, et riigihanked tuleks kohandada VKEde vajadustele ning avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKEde juurdepääsu riigihankelepingutele”<sup>71</sup> ette nähtud parimate tavade koodeksit.

Sellel eesmärgil ja konkurentsi suurendamiseks tuleks avaliku sektori hankijaid eelkõige kutsuda üles jaotama suured hankelepingud osadeks. Selline osadeks jaotamine tuleks uue hankedirektiivi 2014/24/EL kohaselt teha kvantitatiivsel alusel, et eri hankelepingute suurus vastaks paremini VKEde suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ning spetsialiseerumisega, et kohandada erinevate hankelepingute sisu täpsemalt VKEde spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ning kooskõlas erinevate järgnevat projektietappidega.

Direktiivis viidatud Komisjoni talituse töödokumendis „Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend”<sup>72</sup> on esmase ülesandena toodud välja hankelepingute mahuga seotud probleemide lahendamine.

---

<sup>67</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 49.

<sup>68</sup> Hankekordade analüüs: näiteid heast ja halvast hankepraktikast. RaM, 2014, lk 18, p 3.1. – arutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analusid1>

<sup>69</sup> „Riigikontroll peab riigihangete seaduse kõige suuremaks rikkumiseks üle piirmäära hangete tegemata jätmist, sest sellisel juhul rikutakse kõiki riigihangete üldpõhimõtteid. Tihti on selliste eksimuste põhjuseks teadmatus, milliseid soetusi tuleks riigihangete seaduses ette nähtud korras menetleda, või ülevaate puudumine, mis mahus soetusi äriühingutes või sihtasutustes tehakse. Riigikontrolli kogemuse põhjal on selliste eksimuste põhjuseks tavaliselt eelarvestamise ja hankeprotsessi ebapiisav seostamine.”

vt. Riigikontrolli 05.02.2013 auditoriaruanne „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“, lk 4 – arutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>70</sup> Euroopa Väikeettevõtluse Harta. Liikmesriikide poolt heaks kiidetud Euroopa Ülemkogu Feira istungil 19.-20.06.2000. – arutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_et.pdf)

<sup>71</sup> SEC(2008)2193.

<sup>72</sup> Ingl.k. *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*.

Komisjoni töödokumendis on märgitud, et riigihangetes osalemisest huvitatud VKEd kurdavad sageli, et neid arvatakse hankelepingute saajate seast *de facto* välja üksnes seetõttu, et nad ei ole suutelised esitama pakkumust kogu lepingu(mahu) kohta.

Riigihankedirektiivid lubavad sõlmida hankelepinguid eraldi osade teostamiseks (tingimusel, et riigihanke erinevate osade eeldatavad maksumused summeeritakse, vt. Direktiivi 2004/18/EÜ art 9 lg 5 ning RHS §-d 23-24). Riigihangete jagamine osadeks hõlbustab selgelt VKEde juurdepääsu nii kvantitatiivselt (osade suurus võib paremini vastata VKE tootmisvõimsusele) kui kvalitatiivselt (osade sisu võib täpsemini vastata majandusharule, millele VKE on spetsialiseerunud). Hankelepingute osadeks jagamine ning seeläbi VKEde osaluse soodustamine tugevdab ka konkurentsi, mis on hankijatele kasulik.<sup>73</sup> Samuti on töödokumendis osundatud, et VKEde osaluse suurenemine riigihangetes toob kaasa tihedama konkurentsi riigihankelepingute saamisel, mis tagab hankijatele parema hinna ja kvaliteedi suhte. Lisaks sellele võimaldavad konkurentsivõimelisemad ning läbipaistvamad riigihanketavad VKEdel avada oma kasvu- ja uuenduspotentsiaali, mõjutades positiivselt Euroopa majandust.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend, p 1.1, lk-d 6-7.

<sup>74</sup> *Ibid*, lk 2.

Antud teemakäsitluse kohta: The Access of SMEs to Public Procurement Contracts. Final Report: 2004; Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU. Final Report: 2007; Evaluation of SMEs Access to Public Procurement Markets in the EU. Final Report: 2010.

Viidatud materjalid on avaldatud Euroopa Komisjoni ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi veebilehel. Opening public procurement to SMEs. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/public-procurement/>

### 3.6.

#### Selgituste andmise tähtaja ületamine

RHS § 56 lg 1 kohaselt on igal hankemenetluses osaleval isikul ja huvitatud isikul, kellel on vastaval hetkel võimalus selles hankemenetluses osaleda, õigus saada selgitusi või täiendavat teavet hanketeate ja hanke-dokumentide kohta ning pakkumuse esitamise ettepaneku kohta.

2014. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et kuigi hankijad on selgituspäringutele vastamisel üldjuhul järginud RHS § 56 lg-s 2 ette nähtud vastamistähtaega, esines siiski mitmel juhul 3-tööpäevase tähtaja ületamisi ning selgituste kaudu hanke alusdokumentide muutmisi.

Arvestades, et pakkumuse esitamisest huvitatud isikute selgituspäringutele vastamisel on tuvastatud rikkumisi ka taotluse põhiselt läbiviidud järelevalvemenetlustes<sup>75</sup>, ja näitamaks, et selgituspäringutele vastamine pole pelk formaalsus, peame vajalikuks käsitleda selgituste seost riigihanke aluspõhimõtetega.

Selgituste andmise eesmärk on tagada, et hankija ja pakkujad saaksid hanke alusdokumentides sätestatud ühtemoodi aru, mis tähendab, et selgitustel on tihe puutumus RHS § 3 p-des 2-3 kätketud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte ning pakkujate võrdse kohtlemise nõudega. Võrdse kohtlemise põhimõtte on Euroopa Liidu (EL) õiguse aluspõhimõtte, mis on sätestatud sõnaselgelt EL-i põhiõiguste harta<sup>76</sup> artiklites 20-21.<sup>77</sup> Euroopa Kohtu (EK) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tohi sarnaseid olukordi kohelda erinevalt, välja arvatud siis, kui erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.<sup>78</sup>

Võrdsuspõhimõtte nõuab, et iga erinevat kohtlemisviisi tuleks objektiivselt põhjendada. Seejuures ei ulatu võrdsuspõhimõtte juhtumiteni, mille puhul võrreldavate olukordade suhtes kohaldatakse erinevaid eeskirju või sama eeskirja kohaldatakse erinevate olukordade suhtes.<sup>79</sup> Ümbersõnastatuna tähendab võrdsuspõhimõtte, et võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärse.<sup>80</sup>

Hankelepingute sõlmimisel omandab pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte erilise tähtsuse. Hankija on kohustatud pakkujate võrdse kohtlemise põhimõttest kinni pidama.<sup>81</sup> Hankija peab igas hankemenetluse etapis tagama selle, et järgitaks võrdse kohtlemise põhimõtet ja sellest tulenevalt oleks kõigi pakkujate võimalused võrdsed.<sup>82</sup> Kõikide pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte, mille eesmärk on soodustada hankemenetluses osalevate ettevõtjate vahelise terve ja tegeliku konkurentsi arengut, tähendab seda, et kõigile pakkujatele peavad pakkumuse koostamisel olema tagatud võrdsed võimalused ning tähendab seega, et kõigi pakkujate esitatud pakkumustele peavad kehtima samad tingimused.<sup>83</sup>

<sup>75</sup> nt. RaM 23.07.2014 nr 12.2-1/08424-1-2 "Järelevalvemenetluse lõpetamine". – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=29520889>

<sup>76</sup> ELT 2010/C 83/02.

<sup>77</sup> *Kõik on seaduse ees võrdsed. [...] Keelatud on igasugune diskrimineerimine. [...] Igasugune kodakondsuse alusel diskrimineerimine on aluslepingute reguleerimisalas keelatud.*

<sup>78</sup> Euroopa Kohtu 08.10.1980 otsus kohtuasjas C-810-79: *Peter Überschär v. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, p 16: *"-/ võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt samalaadses olukorras olevaid isikuid ei tohi kohelda erinevalt, kui selline, eristamine ei ole just objektiivselt põhjendatud"*

<sup>79</sup> Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-279/93: *Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker*, p 30;  
Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-342/93: *Gillespie*, p 16.

<sup>80</sup> Euroopa Kohtu 19.10.1977 otsus kohtuasjades 117/76 ja 16/77: *Ruckdeschel jt.*, p 7;  
Euroopa Kohtu 13.12.1984 otsus kohtuasjas 106/83: *Sermide*, p 28.

<sup>81</sup> Euroopa Kohtu 27.11.2001 otsus kohtuasjades C-258/99 ja C-286/99: *Lombardini ja Mantovani*, p 37.  
Euroopa Kohtu 19.06.2003 otsus kohtuasjas C-315/01: *GAT*, p 73.

<sup>82</sup> Euroopa Kohtu 29.04.2004 otsus kohtuasjas C-496/99 P: *Euroopa Komisjon v. CAS Succhi di Frutta*, p 108;  
Euroopa Üldkohtu 17.12.1998 otsus kohtuasjas T-203/96: *Embassy Limousines & Services v. Parlament*, p 85;  
Euroopa Üldkohtu 17.03.2005 otsus kohtuasjas T-160/03: *AFCon Management Consultants jt v. Komisjon*, p 75.

<sup>83</sup> Euroopa Kohtu 18.10.2001 otsus kohtuasjas C-19/00: *SIAC Construction*, p 34;  
Euroopa Kohtu 12.12.2002 otsus kohtuasjas C-470/99: *Universale-Bau jt*, p 93.

Samuti tuleneb EL-i kohtupraktikast, et võrdse kohtlemise põhimõtte tähendab ka hankija kohustust tagada läbipaistvus, et võimaldada kontrollida võrdsuspõhimõtte järgimist.<sup>84</sup> Riigihanke läbipaistvuse põhimõtte kui võrdse kohtlemise põhimõtte „paarilise“ eesmärk on tagada ennekõike see, et puuduks oht, et hankija eelistab soosikuid või tegutseb omavoliliselt. See tähendab, et kõik riigihankemenetluse tingimused ja eeskirjad peavad olema hanketeates või hankedokumentides sõnastatud võimalikult selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt.<sup>85</sup>

Seega tähendab läbipaistvuse põhimõtte ka seda, et kogu asjakohane tehniline teave peab hanketeate või tehnilise kirjelduse mõistmise huvides olema nii varakult kui võimalik kõigile hankelepingu sõlmimise menetluses osalevatele ettevõtjatele kättesaadavaks tehtud nii, et ühelt poolt võimaldaks see kõigil piisavalt informeeritud ja mõistlikult tähelepanelikel pakkujatel mõista selle täpset ulatust ja sellest ühtemoodi aru saada ning teiselt poolt võimaldaks tellijaks oleval asutusel tõhusalt kontrollida, kas pakkujate esitatud pakkumused vastavad kõnealuse lepingu sõlmimise kriteeriumidele.<sup>86</sup>

Kohtuasjas nr C-213/07<sup>87</sup> osundas Euroopa Kohus, et põhimõtted, millest tuleneb eelkõige kohustus anda pakkujatele nii pakkumuste ettevalmistamise kui ka hankija poolt pakkumuste hindamise ajal võrdsed võimalused,<sup>88</sup> kujutavad endast tegelikult riigihankeid käsitlevate direktiivide põhialust<sup>89</sup> ning hankijate kohustus tagada nende järgimine on kooskõlas nende direktiivide olemuse enesega.<sup>90</sup> Kohtupraktika pinnalt on võimalik jõuda järeldusele, et võrdne kohtlemine on riigihankeõiguse absoluutne ja keskne väärtus, mida hankija peab järgima igas hankemenetluse etapis, iseäranis hanke alusdokumentide koostamisel ja nende kohta selgituste andmisel.

RHS § 56 lg 2 kohaselt peab hankija vastama hanketeate või hankedokumentide kohta esitatud selgituspäringutele hiljemalt kolme (3) tööpäeva jooksul vastava taotluse saamisest arvates. Nimetatu kehtib mõõndusteta igas hankemenetluses. RHS § 56 lg 2 ei kasuta vastamistähtaja osas määratlemata õigusmõisteid (nt mõistlik aeg) ega võimalda hankijale vastamise (sh tähtaja) osas diskretsiooni. Seadusandja on pidanud selgituste andmise korra täpset järgimist eriti tähtsaks, sätestades RHS § 108 lõike 1 p-s 3, et selgituste andmise korra oluline rikkumine võib tuua kaasa kogu hankemenetluse kehtetuks tunnistamise. Kuni 31.12.2014 kehtinud RHS § 111 lõike 3 p 7 alusel oli RHS §-s 56 sätestatud selgituste andmise korra oluline rikkumine karistatav ka väärteona. Alates 01.01.2015 kehtiva redaktsiooni järgi on RHS §-s 56 sätestatud selgituste andmise korra rikkumine väärteona jätkuvalt karistatav juhul, kui see toob kaasa isikute ebavõrdse kohtlemise (vt RHS §-i 111<sup>5</sup>).

Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-11-1452 leidnud, et pakkuja perspektiivist vaadatuna on elementaarne hoolsusnõue kasutada enne pakkumuse tegemist RHS § 56 lg-s 1 sätestatud võimalust küsida hanke alusdokumendi kohta selgitusi. Selgituse küsimata jätmine võib olla kvalifitseeritav pakkuja poolse raske hooletusena.<sup>91</sup> Viidatud kohtulahendist tuleb ümberpööratult hankija hoolsuskohustus vastata huvitatud isiku selgituspäringule võimalikult täpselt, selgelt ja ühemõtteliselt, järgides hoolikalt seaduses mõõndusteta ette nähtud kohustuslikku vastamistähtaega.

---

<sup>84</sup> Euroopa Kohtu 18. 06.2002 otsus kohtuasjas C-92/00: *HI*, p 45;

Euroopa Kohtu 12.12.2002 otsus kohtuasjas C-470/ 99: *Universale-Bau jt*, p 91.

<sup>85</sup> Euroopa Kohtu 29.04.2004 otsus kohtuasjas C-496/99 P: *Euroopa Komisjon v. CAS Succhi di Frutta*, p 111.

<sup>86</sup> Euroopa Üldkohtu 12.03.2008 otsus kohtuasjas T-345/03: *Evropaiki Dynamiki*, p 145.

<sup>87</sup> Euroopa Kohtu 16.12.2008 otsus kohtuasjas C-213/07: *Michaniki AE*, p 45.

<sup>88</sup> Euroopa Kohtu 18.10.2001 otsus kohtuasjas C-19/00: *SIAC Construction*, p 34.

Euroopa Kohus 04.12.2003 otsus kohtuasjas C-448/01: *EVN ja Wienstrom*, p 47.

<sup>89</sup> Euroopa Kohtu 12.12.2002 otsus kohtuasjas C-470/99: *Universale-Bau jt.*, p 91.

Euroopa Kohtu 19.06.2003 otsus kohtuasjas C-315/01: *GAT*, p 73.

<sup>90</sup> Euroopa Kohtu 17.09.2002 otsus kohtuasjas C-513/99: *Concordia Bus Finland*, p 81.

Euroopa Kohus 03.03.2005 otsus kohtuasjades C-21/03 ja C-34/03: *Fabricom*, p 26.

<sup>91</sup> TlnRko 30.08.2011, nr 3-11-1452, p 17. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

[https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-1452/45](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-1452/45)

Jättes selgitustaotlusele õigeaegselt vastamata loob hankija ohuolukorra, millest tingitult ei jõua huvitatud isikud tähtaegselt pakkumust esitada või riskivad hanketingimustele mittevastava pakkumuse esitamisega.

RHS § 56 lõige 1 tagab igale huvitatud isikule, kellel on vastaval hetkel võimalus hankemenetluses osaleda, subjektiivse õiguse saada selgitusi või täiendavat teavet riigihanke alusdokumentide kohta. Seega võivad pakkumuse esitamisest huvitatud isikud põhjendatult eeldada, et hankija võimaldab neile pakkumuse koostamiseks vajaliku teabe tähtaegselt, samuti lähtuda nimetatud eeldusest ka pakkumuse koostamise korraldamisel.

Isegi siis, kui pakkumuste esitamise tähtpäevani on jäänud üle poole seaduses nimetatud miinimumtähtajast, võib hankijapoolne RHS § 56 lg-s 2 sätestatud kohustuse rikkumine mõjuda pakkumuse tähtaegsele esitamisele või selle sisulisele kvaliteedile pärssivalt ja kahjulikult, välistades huvitatud isiku võimaluse riigihankes edukalt ja tulemuslikult osaleda.

Viimati öeldu õõnestab riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, muutes riigihanke eesmärgid sisutuks ja pakkujate juurdepääsu hankele illusoorseks. Hankija peab arvestama sellega, et RHS § 56 lõikes 2 sätestatu pole pelk formaalsus. Hankija selgitused peavad olema korrektsed mitte ainult vormilt, vaid ka sisult, tagades igale huvitatud isikule mõistliku võimaluse koostada ning esitada õigeaegselt tingimustele vastav pakkumus. Seadusandja on RHS-i vastuvõtmisel ja jõustamisel pidanud tähtsaks tagada hankijate poolt selgituste andmise korra täpset järgimist.

Hankijad põhjendasid järelevalveametnikele RHS § 56 lg-s 2 sätestatud vastamistähtaaja ületamist väitega, et pakkujate tehniliselt keerulistele ja mahukatele küsimustele ei ole võimalik 3 tööpäeva jooksul vastata. Hankijate hinnangul on 3 tööpäeva pikkune vastamistähtaeg liiga lühike. Seetõttu on mõned hankijad sellekohase seadusliku alusega pikendanud pakkumuste esitamise tähtaega. Üks hankija tegi Rahandusministeeriumile kui riigihangete seaduse muudatusi ettevalmistavale ministeeriumile ettepaneku kaaluda vastamistähtaaja muutmist vähemalt 5 tööpäeva pikkuseks.<sup>92</sup>

Rahandusministeerium selgitab, et RHS § 56 lõige 2 ei võimalda teha vastamistähtaaja suhtes mööndusi tulenevalt sellest, kas hankija peab laekunud küsimusi mahukateks või mitte. Hankijatel on võimalik vähendada selgituspäringutele vastamisega kaasnevat halduskoormust seeläbi, et hanke alusdokumendis esitatakse pakkujate ja pakkumuse suhtes kohaldatavad nõuded, sealhulgas tehniline kirjeldus, võimalikult selgelt, täpselt ning ühemõtteliselt. Arusaadavalt nõuab see hankijalt põhjalikku eeltööd ja planeerimist.

Kuigi hankemenetluses laekuvate selgitustaotluste kvantiteet on enamikel juhtudel korrelatsioonis hanke-dokumendi kvaliteediga, on Riigikohus siiski möönnud, et isegi piisava põhjalikkusega ette valmistatud hanke puhul ei saa olla välistatud, et hankija ja pakkujate tõlgendavad hanketeates toodud nõudeid erinevalt. Ka kõige hoolikam pakkujate ei pruugi alati mõista hanketeate tingimuste tegelikku sisu.<sup>93</sup> Eeltoodust saab järeldada, et hankija selgitustel on ja jääb hankemenetluses täita oluline roll.

*Ex post* järelkontrollina toimivas plaanipõhises järelevalvemenetluses ei ole riigihanke menetluse lõppemise tõttu hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse või ettekirjutuse tegemine õiguslikult võimalik, ent rikkumise olemuse selgitamiseks märgime, et Rahandusministeerium on taotluste põhistes järelevalvemenetlustes jätnud RHS § 56 lõikes 2 sätestatud selgituste andmise korra rikkumise tuvastamisel hankemenetluse RHS § 108 lg 1 p 3 alusel kehtetuks tunnistamata, kui pakkumuste esitamise tähtpäev ei olnud veel saabunud ja hankijal oli võimalik pakkumuste esitamise tähtaega (kas omal initsiatiivil või järelevalveorgani ettekirjutuse alusel) pikendada.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Rahandusministeerium, 30.03.2015 kontrollakt nr 12.2.-4/7, p 2.5, lk 13. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=379801&folderId=448658&name=DLFE-34503.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=379801&folderId=448658&name=DLFE-34503.pdf)

<sup>93</sup> RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 16. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-24-13>

<sup>94</sup> vt. RaM 08.11.2013 nr 12.2-1/12913 (Ettekirjutuse tegemise kavatsus, p 2.13). – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=379805&folderId=379845&name=DLFE-29203.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=379805&folderId=379845&name=DLFE-29203.pdf)

RHS § 56 lõikes 2 sätestatud kohustuse olemusest tulenevalt pole hankemenetluse käigus nimetatud kohustuse rikkumist tagantjärele võimalik objektiivselt olematuks muuta (tagasi täita). Küll aga peaks olema võimalik, arvestades RHS § 56 lõikega 2 kaitstavat õigushüve, õigusnormi eesmärki ja mõju pakkumuste koostamisele, heastada ehk kõrvaldada vastamisega viivitamisest põhjustatud õigusvastased ja kahjulikud tagajärjed seeläbi, et hankija pikendab pakkumuste esitamise tähtaega vähemalt viivitatud tööpäevade koguarvu võrra.

RHS § 35 lg 9 lubab hankijal pakkumuste esitamise tähtaega pikendada, enne varasema tähtpäeva saabumist, igal ajal. RHS § 35 lg 8 koguni sätestab hankija vastava kohustuse. Kui hankija ei esita hankemenetluses osalemisest huvitatud isikutele lisateavet hankedokumentide kohta RHS 2. ptk-s sätestatud tähtaegade jooksul, kuigi neid taotleti õigeaegselt, pikendab hankija vajaduse ilmnemisel mõistliku tähtaja võrra pakkumuste esitamise tähtaega ning vajaduse korral lükkab edasi pakkumuste avamise aega, et kõik hankemenetluses osalemisest huvitatud isikud võiksid saada kätte pakkumuse esitamiseks vajaliku teabe.

### 3.7.

#### Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine

Hanke alusdokumentide, s.t hanketeate ja hankedokumentide, muutmine saab toimuda üksnes RHS §-s 36 sätestatud korras. RHS § 36 lg 2 sätestab, et hanketeate muutmiseks esitab hankija registrile hanketeate muudatuse ja teavitab sellest kohe kõiki pakkujaid, taotlejaid ja hankedokumentid saanud huvitatud isikuid. RHS § 36 lg 3 kohaselt hankedokumentide muutmisel edastab hankija muudetud hankedokumentid üheaegselt kõigile pakkujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on saanud hankedokumentid.

RHS § 36 lõikest 4 tulenevalt peab hankija hanketeate või hankedokumentide muutmisel pikendama pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtaega selliselt, et arvates muudetud hanketeate avaldamisest registris või muudetud hankedokumentide edastamisest RHS § 36 lg-s 3 nimetatud isikutele oleks pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtaeg võrdne vähemalt poolega vastavast RHS-is sätestatud minimaalsest tähtajast.

Hankija ei pea nimetatud tähtaega pikendama üksnes juhtudel, kui muudatused puudutavad ainult kontaktandmeid või kui esialgselt hanketeatest ja hankedokumentidest lähtudes koostatud pakkumus ei saa muutuda tehtud muudatuste tõttu mittevastavaks, samuti kui esialgse hanketeate alusel kvalifitseerimise tingimustele vastav pakkuja või taotleja ei saa jääda tehtud muudatuste tõttu kvalifitseerimata.

Seega ei saa hankija RHS § 56 lg-s 2 ette nähtud korras selgituste andmisega muuta hanketeates või hankedokumentides esitatud tingimusi, sest hanke alusdokumentide muutmiseks näeb RHS § 36 ette erikorra.

Avatud hankemenetluses kehtestatakse kvalifitseerimise tingimused hanketeates, tehniline kirjeldus on aga osa hankedokumentidest. Läbi hanketeate aidatakse tagada hankemenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba mahuka hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkuja puudutava kvalifikatsiooni kui hankelepingu eseme osas.<sup>95</sup> Kui hanketeate on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogenud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest, nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus.<sup>96</sup>

Seega sätestab riigihangete seadus dokumentide selge prioriteetsusjärjestuse: hanketeade – hankedokument – selgitused hanketeate ja -dokumentide kohta. Hankija võib muuta hanketeadet või hankedokumente üksnes enne hanketeates määratud pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäeva.<sup>97</sup> Hanketeate või hankedokumentide muutmisel peab hankija pikendama pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et nimetatud tähtaeg oleks vähemalt võrdne vähemalt poolega vastavast RHS-is sätestatud minimaalsest tähtajast. Muul viisil, kui on ette nähtud RHS §-s 36 (nt selgituste kaudu), hanke alusdokumente muuta ei saa.<sup>98</sup> See oleks vastuolus selgituste andmise olemusega.

Selgitustega hanke alusdokumentide muutmise keelu järgimine tekitab hankijatele jätkuvalt raskusi. Järelevalvemenetlustes tuvastati mitmeid juhtumeid, mil hankija oli eRHR-i teabevahetuse töölehel andnud hanke alusdokumentides märgituga võrreldes vastupidiseid selgitusi, sh aktsepteerinud huvitatud isiku soove, mis ei vastanud hanke alusdokumendis ettenähtule. Nimetatu on käsitletav tahteavaldusena muuta selgituste kaudu hanke alusdokumente, mis on selges vastuolus RHS §-s 56 sätestatud selgituste andmise olemuse ja RHS §-s 36 sätestatud hanke alusdokumentides muudatuste tegemise regulatsiooniga.

<sup>95</sup> RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3.

<sup>96</sup> Euroopa Kohtu 22.04.2010 otsus kohtuasjas nr C-423/07: *Euroopa Komisjon v. Hispaania Kuningriik*, p 58.

<sup>97</sup> Erandite kohta vt. RHS § 36 lg 1 lauset II [RT I, 31.12.2010, 2 - jõust. 01.01.2011] ja lg-t 1<sup>1</sup> [RT I, 23.12.2013, 2 - jõust. 01.01.2014].

<sup>98</sup> Samal seisukohal on VAKO, halduskohus ja ringkonnakohus. vt Tallinna Ringkonnakohus 04.06.2013 otsus nr 3-13-431, lk 8 – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2015):

[https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-13-431/68](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-13-431/68)

Hankemenetluse kestel antud selgitused, millega on soovitud muuta hanketeates või hankedokumentides sätestatud tingimusi, tuleb pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumuste vastavuse kontrollimisel tähelepanuta jätta, juhindudes otsuste tegemisel riigihanke alusdokumentidest. Hanke alusdokumendi täiendamine, laiendamine või kitsendamine peavad samuti toimuma RHS §-s 36 ettenähtud korras.

Hankija poolt selgituste andmise teel hankedokumentide või hanketeate muutmine oli probleemiks juba 2011. aastal, mil Rahandusministeerium nimetas seda üheks enamlevinud rikkumiseks. Näitena märgiti, et juhul, kui hankija selgituste andmise teel huvitatud isikute küsimustele vastates muudab sisuliselt hankedokumenti, kuid ei tee seda muudatust hankedokumentis endas ega saada muudetud hankedokumenti üheaegselt kõikidele huvitatud isikutele, siis loetakse, et hankedokumenti ei ole muudetud.<sup>99</sup>

Vastavalt RHS § 31 lõikes 1 sätestatule koostab hankija hankedokumentid avatud hankemenetluse ja väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse korral enne hankemenetluse alustamist, piiratud hankemenetluse ja väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse korral hiljemalt hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäevaks.

Hankedokumentid peaksid eelnevast lähtudes olema avatud hankemenetluse korral koostatud juba hankemenetluse alustamise ajaks, s.t hiljemalt hanketeate avaldamise ajaks ja sealjuures olema piisavalt täpsed pakkumuse ettevalmistamiseks, sh sisaldama tehnilist kirjeldust, mis vastab RHS-is kehtestatud nõuetele. RHS § 33 lõike 1 kohaselt on tehniline kirjeldus RHS-i tähenduses hankija poolt hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ja täpsuse astet kasutades, kehtestatud asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja oluliste tunnuste loetelu.

Hankedokument peab sisaldama riigihanke alustamisest peale juba piisavat täpset hankelepingu eseme kirjeldust<sup>100</sup>, nt ehitustööde puhul eeldatavalt terviklikku projekti.<sup>101</sup> Eeltoodust tulenevalt on pakkumuse esemeks olevatele asjadele uute vastavustingimuste kehtestamine käsitatav riigihanke alusdokumendi muutmisenä, mida ei ole võimalik teha selgituste andmise teel. Ka hanke alusdokumendi täiendamine uue tingimusega tähendab senise alusdokumendi sisulist muutmist ja on vaieldamatu, et see ei saa toimuda selgituste andmise kaudu. Selgitustega selgitatakse ja piiritletakse olemasolevaid tingimusi, mitte ei seata uusi tingimusi ega loobuta olemasolevatest tingimustest.

Kuigi lihthangetes ei ole RHS §-d 36 ja 56 otsekohaldatavad, kehtivad ka siin riigihanke üldpõhimõtted (RHS § 3 p-d 2-3), millest tulenevalt hankija ei tohi huvitatud isikuid eksitada ning lihthanke teate või lihthanke dokumendi (lihthanke alusdokumendi) ja hankija poolsete selgituste vastuolu korral kuulub prioriteet lihthanke alusdokumendile. Nõnda ei ole lihthanke teate muutmine, nagu ka hanketeate muutmine avatud hankemenetluses, õiguslikult ega ka tehniliselt võimalik teisiti, kui eRHR-is avaldatud teate muutmise kaudu.

Lihthanke alusdokumendi olemusest tulenevalt oleks mõeldamatu, et hankija saaks lihthankes muuta, s.t kehtestada, kvalifitseerimise tingimusi või pakkumuste vastavusnõudeid selgituste kaudu. Kui lihthankes tingimuse kehtestamisele on seadusega ette nähtud kindel vorm, näiteks lihthanke dokument (RHS § 18<sup>2</sup> lg 4), ei saa nimetatud tingimust muuta teistsuguses vormis, sealhulgas selgituste andmisega. Tingimuse muutmine on materiaalselt mõistetuna uue nõude kehtestamine.

---

<sup>99</sup> Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011, p 4, lk-d 6-7. – arvivõrgus kättesaadav (20.05.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726)

<sup>100</sup> Euroopa Üldkohtu 12.03.2008 otsus kohtuasjas T-345/03: *Evropaïki Dynamiki v. Euroopa Komisjon*, p 145.

<sup>101</sup> Nõustamispraktikas on Rahandusministeerium selgitanud, et: RHS-is ette nähtud hankedokumentide muutmise võimalust ei tohiks kuritarvitada ning kasutada seda hankedokumentidesse selliste andmete lisamiseks, mis on elementaarselt vajalikud pakkumuse esitamiseks, nt projekti või selle osade lisamiseks.

vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Hankedokumentid, sh tehniline kirjeldus. – arvivõrgus kättesaadav (20.05.2015): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankedokumentid>

#### 4. PLAANILISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE

Riigihangetel on vähemalt kolm fundamentaalset primaarfunktsiooni, mis on omavahel põimunud ning täiendavad teineteist vastastikku:

- ühisturu tõrgeteta toimimise tagamine, mis hankepraktikas avaldub Euroopa Liidu alusvabaduste, ennekõike kaupade ja teenuste vaba liikumise, austamises<sup>102</sup>;
- abstraktse korrupsiooniohu vähendamine<sup>103</sup> ja demokraatlik legitimatsioon<sup>104</sup>;
- eelarvevahendite otstarbekohane ja säästlik kasutus ning laiema väärtusena finants- ja majandusjulgeolek nii ühisturul kui ka siseriiklikult.<sup>105</sup>

Riigihanke aluspõhimõtted, iseäranis hankija tegevuse läbipaistvus, loovad avalike vahendite kasutamise kulutõhususeks (säästlikkus, otstarbekus, mõjus) tarvilikud eeldused, olles niimoodi vundamendiks meie üldisele majandusedule ja pandiks ühiskondlikule arengule. Valitsev paradigma nõuab, et hankija tegevus tervikuna oleks võimalikult avatud, läbipaistev ja avalik, ning samas ka väikeste kulude ja lihtsate vahenditega kontrollitav.

2014. aastal kontrollis Rahandusministeerium tööplaanipõhise retrospektiivse järelkontrolli käigus kokku 17 hankija riigihankeid. Järelevalvetoimingutele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2013-31.12.2013. Plaaniliste järelevalvemenetlustega oli kaetud 577 riigihanget. Plaaniliste järelevalvemenetluste fookus oli suunatud riigihanke menetluse korraldamise kui RHS-ist tuleneva hankija esmase ja peamise kohustuse täitmise kontrollimisele ning võimalikest struktuursetest probleemidest tervikliku ülevaate saamisele.

Plaaniliste järelevalvemenetluste käigus tuvastas Rahandusministeerium järgmisi süstemaatilisi ning struktuurse iseloomuga korduvrikkumisi:

- Riigihanke aruande ja aruande lisa mittetähtaegne esitamine
- Maksuõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest
- E-hangete nõutava osakaalu (50%) mittetäitmine
- Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise (otselepingute sõlmimine)
- Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine
- Selgituste andmise tähtaja ületamine
- Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine

Siinkohal vajab tõsise struktuurse probleemina eraldi äramärkimist, lisaks riigihanke õigusvastasele osadeks jaotamisele ning sellest tingitud lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmisele, e-hangete nõutava osakaalu (50%) mittetäitmine. RHS § 55 lõige 7 on eesmärgilt üleminekusäte, mis peab tagama hankijate valmisoleku minna üle täies ulatuses (100%).

---

<sup>102</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31.03.2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, põhjenduspunkti 2 I s-d I ja III: "Liikmesriikides tuleb lepingute sõlmimisel riigi nimel või piirkondlike või kohalike omavalitsuste või avalik-õiguslike isikute nimel kohaldada asutamislepingu põhimõtteid, eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõtet, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtet ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõte. [...] Kooskõlastavaid sätteid tuleks seepärast tõlgendada nii eespool nimetatud eeskirjade ja põhimõtete kui ka asutamislepingu muude eeskirjade kohaselt."

<sup>103</sup> Riigihanke menetluse läbipaistvus ja avalikkus peaksid tagama, et eelarvevahendite kasutamine mitte ainult on aus ja kallutamata, vaid ka näib sellisena.

<sup>104</sup> Eelkõige avaliku sektori riigihangetes. vt. Ginter, C.; Parrest, N.; Simovart, M.-A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. *Juridica*, 2013, nr 9, lk 662.

<sup>105</sup> Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses – RiTo 3, 2001.

Lisaks eeltoodule tuvastati mõne(de) hankija(te) puhul alljärgnevaid riigihanke-eeskirjade rikkumisi:

- Eksimused hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel (sh. tähtajatute hankelepingute korral)
- Hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel (ka lihthangetes)
- Eksimused hankemenetluse erandlike liikide kasutamisel
- Pakkujaga ühiseid majandushuve omava isiku kaasamine riigihanke menetluse ettevalmistamisele ja läbiviimisele (huvikonflikt)

Selgitame põgusalt, et erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmisest erandlikel asjaoludel (RHS § 69 lg-d 3-4) ei näe RHS ette võimalust, et hankija saaks enne hankelepingu sõlmimist muuta hanke alusdokumente või nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti.<sup>106</sup> Seega nendel juhtudel, kui hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentides sisaldunud tingimustel muutub hankija jaoks objektiivsetel põhjustel vastuvõetamatuks, on ainus õiguspärane alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda algatusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel.<sup>107</sup>

Hankelepingu saab sõlmida vaid selle pakkujaga, kelle pakkumus vastab hankedokumentides kirjeldatud tingimustele. Kuigi hankelepingu sõlmimist reguleerivast RHS §-st 69 otseselt nõudeid lepingu sisule ei tulene, saab sätet tõlgendada vaid viisil, et hankeleping tuleb sõlmida samadel tingimustel, mis olid välja toodud hankedokumentides.<sup>108</sup> Seadusandja on siin lähtunud sellest, et hankeleping tuleb igal juhul sõlmida kooskõlas riigihanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata.

Hankedokumentidest erineva sisuga lepingu sõlmimine ei ole ühelgi põhjusel seaduslik, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei ole RHS § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandjuhtudel sõlmida hankelepingu hankedokumentidest hälbiva sisuga. Kui edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja teatab, et hankijast mitteolenevatel põhjustel ei ole tal võimalik hankelepingut sõlmida, tekib hankijal kohustus tunnistada edukaks hinna poolest järgmise pakkumuse, kui hindamiskriteeriumiks on madalaim hind (RHS § 53 lõike 1 p 1). Ent juhul, kui muid konkureerivaid pakkumusi esitatud ei ole, ei ole lubatud hankelepingut sõlmida.<sup>109</sup> Seega, hankedokumentidest erineva sisuga hankelepingut sõlmides, rikub hankija ka riigihangete teostamise nõudeid. Keeld sõlmida hankelepingut hanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel laieneb riigihanke üldpõhimõtete (RHS § 3) kaudu ka lihthangetele.

Seonduvalt huvide konflikti vältimise kohustusega, märgime, et riigihanke läbiviimisele hankija poolt kaasatud isikute suhted pakkujatega ei tohi tekitada kahtlusi kaasatud isiku objektiivsuses. Hea valitsemistava nõuab, et avalike vahendite kasutamine, sh. varasoetustega olemuslikult ning lahutamatu seotud riigihangete teostamine, mitte ainult peab olema aus ja kallutamata, vaid ta peab sellisena ka näima. Ka näiv huvide konflikt on taunitav ja riigihanke üldpõhimõtete kokkusobimatu. Euroopa Kohus on osundanud, et läbipaistvuse tagamise põhimõtte kui võrdse kohtlemise põhimõtte „paarilise” eesmärk on tagada ennekõike see, et puuduks oht, et tellijaks olev ametiasutus eelistaks soosikuid või tegutseks omavoliliselt.<sup>110</sup> Ei saa lugeda läbipaistvaks ja kontrollitavaks hankekorraldust, kus hankija kaasab hanke ettevalmistamisele ja läbiviimisele hankes osalemisest huvitatud ettevõtjatega osaluse kaudu seotud isiku, jättes mainitud asjaolu dokumenteerimata ning veendumata huvikonflikti puudumises. Hankija peab igal juhul vältima olukordi, kus riigihanke korraldamisele kaasatud isiku suhted pakkujatega võivad tekitada kahtlust isiku objektiivsuses.

RHS § 3 p-st 5 tuleneb hankijale kohustus kontrollida hanke läbiviimisele kaasatud isikutel huvikonflikti puudumist. Nimetatud kohustuse täitmine peab olema tagantjärele, mh järelevalve- või kohtumenetluses, tuvastatav (RHS § 3 p 2), mis omakorda eeldab huvikonflikti kontrollimise dokumenteerimist. Hankijal lasuva kontrolli- ja dokumenteerimiskohustuse täitmist võimaldab saavutada avaliku ja erahuvi vahel konfliktide puudumise kirjalik deklareerimine, tagades, et riigihangete teostamine, mitte ainult on aus ja kallutamata, vaid ka näib sellisena.

<sup>106</sup> RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.1.

<sup>107</sup> TrtRKO 21.06.2010, nr 3-09-1297, p-d 12-14; VAKO 23.08.2013 otsus nr 193-13/139462, lk-d 6-7.

<sup>108</sup> RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.2.

<sup>109</sup> RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3.

<sup>110</sup> Euroopa Üldkohtu 12.03.2008 otsust kohtuasjas T-345/03: *Evropaïki Dynamiki*, p 145.

Riigihangete puhul võiks huvide deklareerimine olla kaheetapiline, kus esimeses etapis avaldatakse huvid tingimuste seadmise faasis ja teises etapis avaldatakse huvid koheselt pärast pakkumuste avamist. Huvikonflikti vältimisele tuleks pöörata tähelepanu juba hankekorraldusteenust tellides.

Näiteks saab hankija näha käsunduslepingus ette riigihanke läbiviimisel hankijale konsultatsiooniteenust osutava käsundisaaja kohustuse kooskõlastada hankijaga eelnevalt kõik käsundi täitmisele (sh. riigihanget ettevalmistavasse tegevusse) kaasatud füüsilised isikud. Ühtlasi peaks käsundisaaja võtma lepingulise vastutuse tema poolt lepingu täitmisele kaasatud isikutel huvikonflikti puudumise eest. Vähimagi kahtluse korral peab hankijal olema õigus nõuda käsundisaaja poolt käsunduslepingu täitmises osaleva isiku väljavahetamist, sõltumata asjaomase isiku ja käsundisaaja vahelistest õiguslikest suhetest (käsundisaaja töötaja või alltöövõtja).<sup>111</sup> Käsundisaaja peab käsundi täitmisel tegutsema käsundiandjale lojaalselt ja käsundi laadist tuleneva vajaliku hoolsusega, vältides käsundi täitmise käigus võimalikke huvide konflikte. Riigihanke korraldamisteenus on usaldus- ja lojaalsuskriitiline teenus, mille tellimisel peab käsundisaaja vastama usaldatavuse normatiividele ja lojaalsuskohustuse järgimine peab olema lepinguliselt tagatud (nt. leppetrahvi kokkuleppega).

**Kokkuvõtvalt saame järeldada, et plaanilise järelevalvemenetluse tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised on enamasti tingitud hankijate hooletusest, harvem seaduse nõuete kavatsetud rikkumisest, mis ühtlasi tähendab, et enamlevinud rikkumiste alged ei peitu üldjuhul õigusloomes.\***

Siinkohal avaldame lootust, et uue riigihangete seaduse eelnõu vastuvõtmine aitab hankijatel lahendada ülalmärgitud probleemid, ennekõike need, mis on seotud maksuvõlgade kontrollimisega ([käesoleva dokumendi p. 3.2](#)), selgituspäringutele vastamise tähtaegade järgimisega ([dokumendi p. 3.6](#)) ja selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmise keelust kinnipidamisega ([dokumendi p. 3.7](#)).

Rahandusministeerium kavatseb tõsta teavitustöö tõhusust, kaaludes, kas riigihanke-eeskirjade praktilisel rakendamisel kaardistatud probleemid võiksid vajada eraldi tähelepanujuhtimist teemakohase ringkirjaga<sup>112</sup>, fokuseeritud sihtrühma põhise koolitusega või muus sellesarnases vormis.

Rahandusministeerium  
riigihangete ja riigiabi osakond,  
juuni 2015.

<sup>111</sup> Käsundussuhtes reguleerib huvide konflikti vältimise kohustust võlaõigusseadus (VÕS § 620 jj).

\* nt. võimalik inherentne vastuolu sama tasandi erinevate õigusnormide vahel, õiguse rakendamise seisukohast raskepäraselt või ebapiisavalt, õiguselgusetult, sõnastatud regulatsioon või muud sellesarnased ("seadusandlikud") põhjused.

<sup>112</sup> Teemapõhiste teavituskirjadega on 2014. aastal alustatud ja 2015. aastal jätkatud.