



RAHANDUSMINISTEERIUM

Rahandusministeeriumi  
riigihangete ja riigiabi osakond

**2015. AASTA  
RIIGIHANGETE PLAANILISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE**

struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel

## SISUKORD

1. Riigihankejärevalve liigid ja plaaniline järevalve.....	3
2. Riskianalüüs ja plaanilise järevalve valimi kirjeldus.....	10
3. Struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel .....	13
3.1. Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine .....	16
3.2. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine.....	20
3.3. E-hangete nõutava osakaalu (50%) mittetäitmine .....	25
3.4. Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest.....	30
3.5. Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine .....	34
4. Plaanilise järevalve kokkuvõte .....	37

## 1.

### RIIGIHANKEJÄRELEVALVE LIIGID JA PLAANILINE JÄRELEVALVE

Rahandusministeeriumi ülesandeks on teostada järelevalvet hankijate üle riigihangete seadusest (edaspidi: RHS) tulenevate kohustuste täitmisel. 01.07.2014 jõustunud korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadusega<sup>1</sup> täpsustati ühtlasi RHS-i alusel teostatava järelevalve liike. RHS-is ette nähtud järelevalveteguvusel on kahetine iseloom – Rahandusministeeriumile on lisaks riikliku järelevalve pädevusele antud volitused ka haldusjärelevalve läbiviimiseks.

Riikliku järelevalve üldregulatsioon on alates 01.07.2014 sätestatud korrakaitseseaduses (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 (nt. RHS § 108 lg-d 1, 2 ja 7). Lisaks võib Rahandusministeerium riikliku järelevalve läbiviimisel kohaldada KorS §-des 30, 31, 32 ja 50 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja KorS-i 3. peatüki 2. jaos nimetatud riikliku järelevalve üldmeetmeid (eelkõige KorS § 26: "teadaanded, soovitusel, hoiatused")<sup>4</sup> ning haldusjärelevalve läbiviimisel VVS §-s 75<sup>2</sup> sätestatud haldusjärelevalve meetmeid.

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.<sup>5</sup> Haldusjärelevalve seevastu seisneb internses järelevalves, mille subjektide ring piirdub haldusekandjatega, kitsamalt haldusorganitega, kes täidavad avalikke ülesandeid ehk haldusülesandeid.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> RT I, 13.03.2014, 4. – jõust. 01.07.2014.

<sup>2</sup> RT I, 22.03.2011, 4; 23.03.2015, 4.

<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> RHS § 106<sup>3</sup> reguleerib KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamist. Kui erimeetmete kohaldamine eeldab KorS-i 3. ptk 3. jao sätete kohaselt (eri)seaduses sellekohast volitusnormi, kui meetet kohaldab muu asutus kui politsei, siis üldmeetmete kohaldamine on riikliku järelevalve menetluses reguleeritud KorS-i 3. peatükis nii, et teistes seadustes puudub vajadus selliste volituste kasutamist täiendavalt reguleerida. Rahandusministeeriumil on seetõttu võimalik kasutada muu hulgas ka KorS §-s 26 sätestatud volitust.

<sup>5</sup> vt. Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel – RiTo 17, 2008: "[P]õhiõiguste kandjate suhtes tuleb kohaldada teistsuguseid meetmeid teistsuguses menetluses, sest meetme kohaldaja on seotud põhiõigustega; avalik-õiguslike juriidiliste isikute või organite suhtes võib kohaldada meetmeid lihtsustatud menetluses, sest meetme kohaldaja ei ole sel juhul põhiõigustega seotud. Üks on riigi ja inimese vaheline suhe, millele tuleb pöörata suuremat tähelepanu, teine laiemas mõttes riigi sisse jääv õigus. Esimesel puhul kehtib põhiseaduse järgi teistsugune, rangem mastaap kui teisel." – arutivõrgus kättesaadav (06.05.2016):

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12531&highlight=ernits&op=archive2>

<sup>6</sup> Korrakaitseseaduse 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." – arutivõrgus kättesaadav (06.05.2016):

<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. – arutivõrgus kättesaadav (06.05.2016):

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

Kohtupraktikas on leitud, et ka eraõiguslikust isikust (võrgustiku)hankija tegutseb hankemenetlust läbi viies avalik-õiguslikult (vt. RKHKm 15.11.2010, nr 3-3-1-57-10, p 22; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1). Erialakirjanduses on osundatud, et eraisikust hankija, riigi omandis olev kaubaturul monopoolses seisus olev äriühing eriti, täidab riigihanke läbiviimisel haldusülesannet: "Eraisik, kellele on delegeeritud avaliku ülesande täitmine, teostab ülesannet täites samuti riigivõimu. Nõnda teostab riigivõimu eri- või ainuõigust, aga ka olulist vahendit omav ettevõtja, kui ta viib läbi riigihankemenetlust" vt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. § 3, lk 56, p. 2.1.3. – arutivõrgus kättesaadav (06.05.2016): <http://pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>

Riikliku ja haldusjärelevalve eristamine ei ole toonud kaasa muudatusi Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuse sisu ja selle ulatuses.<sup>7</sup> 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>2015. AASTAL LÄBI VIIDUD JÄRELEVALVEMENETLUSED</b> (algamise viisi põhine liigitus)		
<b>TAOTLUSEPÕHISED</b> järelevalvemenetlused <i>ad hoc</i>	<b>OMAALGATUSLIKUD</b> järelevalvemenetlused <i>ad hoc</i>	<b>PLAANILISED</b> Järelevalvemenetlused <i>ex post</i>
<p style="text-align: center;"><b>29</b></p> Järelevalvemenetlust, mis hõlmasid <b>31 riigihanget</b> <sup>8</sup>	<p style="text-align: center;"><b>3</b></p> Järelevalvemenetlust, mis hõlmasid <b>6 riigihanget</b> <sup>9</sup>	<p style="text-align: center;"><b>13</b></p> Järelevalvemenetlust, mis hõlmasid <b>632 riigihanget</b>

Järelevalvemenetluse algamise viisi põhjal saab 2015. aastal läbi viidud menetlused rühmitada järgmiselt:<sup>10</sup> (i) taotlusepõhised järelevalvemenetlused; (ii) omaalgatuslikud järelevalvemenetlused; (iii) plaanilised järelevalvemenetlused.

<sup>7</sup> RHS § 106<sup>4</sup> (riiklik järelevalve) ning RHS § 107 (haldusjärelevalve) sõnastuslik erinevus ei ole taotluslik, vaid on juhuslik ja sattumuslik. Kuigi RHS §-s 106<sup>4</sup> ei ole sõnaselgelt nimetatud Rahandusministeeriumi õigust teostada riiklikku järelevalvet "riigihanke kestel ja järgselt", ei saa sellest järeldada Rahandusministeeriumi volituste temporaalset piiratust – analoogselt haldusjärelevalvele on ka riikliku järelevalve teostamisel Rahandusministeeriumil õigus riigihanke kestel ja (plaanilises järelevalves) järgselt kontrollida hankija juures RHS-i täitmist. Nimetatud sõnastuslik erinevus on tingitud 01.07.2014 jõustunud "Korralduseseaduse muutmise ja rakendamise seadusega" (RT I, 13.03.2014, 4) RHS-is tehtud redaktsioonilistest täiendustest.

Alates 01.07.2014 kehtivad RHS-i § 107 p 1 (haldusjärelevalve) ja § 106<sup>4</sup> lg 1 (riiklik järelevalve) on identsed, ühe ainsa erinevusega, mille kohaselt § 106<sup>4</sup> lg-st 1 on puudu § 107 p-s 1 sätestatud esimene lause. Nimetatud redaktsioonilisele erinevusele vaatamata ei tulene sellest, et Rahandusministeerium ei saaks riiklikus (plaanilises) järelevalves kontrollida RHS-i täitmist nii riigihanke kestel kui selle järgselt. Nõnda on "Korralduseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse" eelnõu (424 SE) seletuskirjas (lk 30) rõhutatud, et seadusmuudatus ei tingi muudatusi Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuses: "Muudatusega täpsustatakse riigihangete seaduse alusel teostatavate järelevalvete liike – lisaks haldusjärelevalvele teostab Rahandusministeerium ka riiklikku järelevalvet. *Järelevalvetegevus sisuliselt ei muutu.*" – arvutivõrgus kättesaadav (09.05.2016):

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korralduseseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/>

<sup>8</sup> Menetluste ja riigihangete arv on erinev põhjusel, et üks taotlus, mille põhjal menetlus läbi viidi, puudutas nelja riigihanget ning teine taotlus ei puudutanud ühtegi riigihanget, vaid käis hankijaks määratlemise kohta.

<sup>9</sup> Menetluste ja riigihangete arv on erinev, sest üks järelevalvemenetlus hõlmas nelja riigihanget.

<sup>10</sup> Antud liigitus ja kasutatud terminid on tinglikud ning neil puudub väljaspool käesolevat ülevaadet õiguslik tähendus: Haldusõiguslikus mõttes alustab Rahandusministeerium järelevalvemenetlust alati omal algatusel (riikliku järelevalve puhul on tegemist HMS §-de 35 ja 43 tähenduses haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusega). Kuigi järelevalve alustamiseks esitatavaid pöördumisi (sõltumata pöördujast, sh. VAKO) on siinkohal nimetatud taotlusteks,

2014. aastal laekus Rahandusministeeriumile (ühe ja sama riigihanke kohta korduvalt esitatud taotlusi ning järelevalvemenetluse uuendamise taotlusi arvestamata) kokku 78 järelevalvemenetluse algatamise taotlust,<sup>11</sup> mille alusel viidi läbi 29 menetlust ning 49 korral keelduti menetluse algatamisest. Tööplaani väliselt, n-ö omaalgatuslikult (juhtumipõhiselt) alustas Rahandusministeerium 3 menetlust, mille ajendiks oli muu hulgas riigihangete registrist nähtuv või nõustamispäringutest laekunud teave. Riskianalüüsi põhjal koostatud valimile tuginedes viis Rahandusministeerium 2015. aastal läbi 13 plaanilise järelevalve menetlust.

Plaanilise järelevalve eseme ehk objekti piiritlemiseks tuleb kõigepealt selgitada taotlusepõhiste ning omaalgatuslike järelevalvemenetluste spetsiifikaat.

Taotlusepõhised ning omaalgatuslikud järelevalvemenetlused on nende suunitlust, menetluse algamise ja lõppemise spetsiifikaat arvestades, plaanilise järelevalvemenetlusega võrreldes immanentselt erinevad. Esimesed kaks võimaldavad vahetute haldusmenetluslike meetmete – otsuse või ettekirjutuse – rakendamist. Järelevalvemenetluse eesmärgist tulenevalt seondub seda liiki järelevalve tavaliselt mõne konkreetse riigihanke menetlusega – riigihanke menetluseta seda liiki järelevalvemenetlust reeglina<sup>12</sup> ei toimu ja riigihanke menetluse lõppemine tingib üldjuhul alustatud järelevalvemenetluse lõpetamise otsust või ettekirjutust tegemata. Kuna tööplaanijärgsed järelevalvemenetlused viiakse üldjuhul läbi *ex post*, s.t siis, kui riigihanke menetlus on juba hankelepingu sõlmimisega lõppenud, ei saa Rahandusministeerium rikkumise tuvastamisel teha otsust või ettekirjutust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks (RHS § 108 lg-d 1-2) ega ettekirjutust rikkumise lõpetamiseks (RHS § 108 lg 7). Riigihanke menetlust on võimalik kehtetuks tunnistada või rikkumist lõpetada ainult enne hanke- või raamlepingu sõlmimist.

Plaanilise järelevalve fookus on oluliselt laiem kui üks riigihanke menetlus – plaanilise järelevalvemenetluse läbiviimine on võimalik ning tavaliselt toimubki konkreetse riigihanke menetluse üleselt, sest plaanilise järelevalve 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.<sup>13</sup>

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

---

on nende pöördumiste puhul tegemist MSVS-i kohaste märgukirjadega, mitte taotlustega HMS-i tähenduses. Omaalgatuslike järelevalvemenetluste all on käesolevas ülevaates mõeldud järelevalvemenetlusi, mille ajendiks ei olnud kellegi kolmanda isiku või asutuse otsene pöördumine (soovi või ettepanekuga alustada riigihankejärelevalvet).

<sup>11</sup> sh. 2 taotlust esitas Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA), 1 taotluse Riigikontroll ning 2 taotlust Riigihangete Vaidlustuskomisjon - VAKO (vt. RHS § 125 lg 10).

<sup>12</sup> Erandiks oli siinkohal 2015. aastal MTÜ TTÜ ÜLIÕPILASKÜLA, reg. 80131259, suhtes taotlusepõhiselt läbi viidud järelevalvemenetlus, mille eesmärgiks oli kontrollida, kas MTÜ TTÜ ÜLIÕPILASKÜLA kvalifitseerub hankijaks RHS § 10 lg 2 alusel. Rahandusministeerium lõpetas järelevalvemenetluse, leides, et MTÜ TTÜ ÜLIÕPILASKÜLA hankijaks ei kvalifitseeru. vt. RaM 11.09.2015 nr 12.2-1/12043. – arvutivõrgus kättesaadav (10.05.2016):

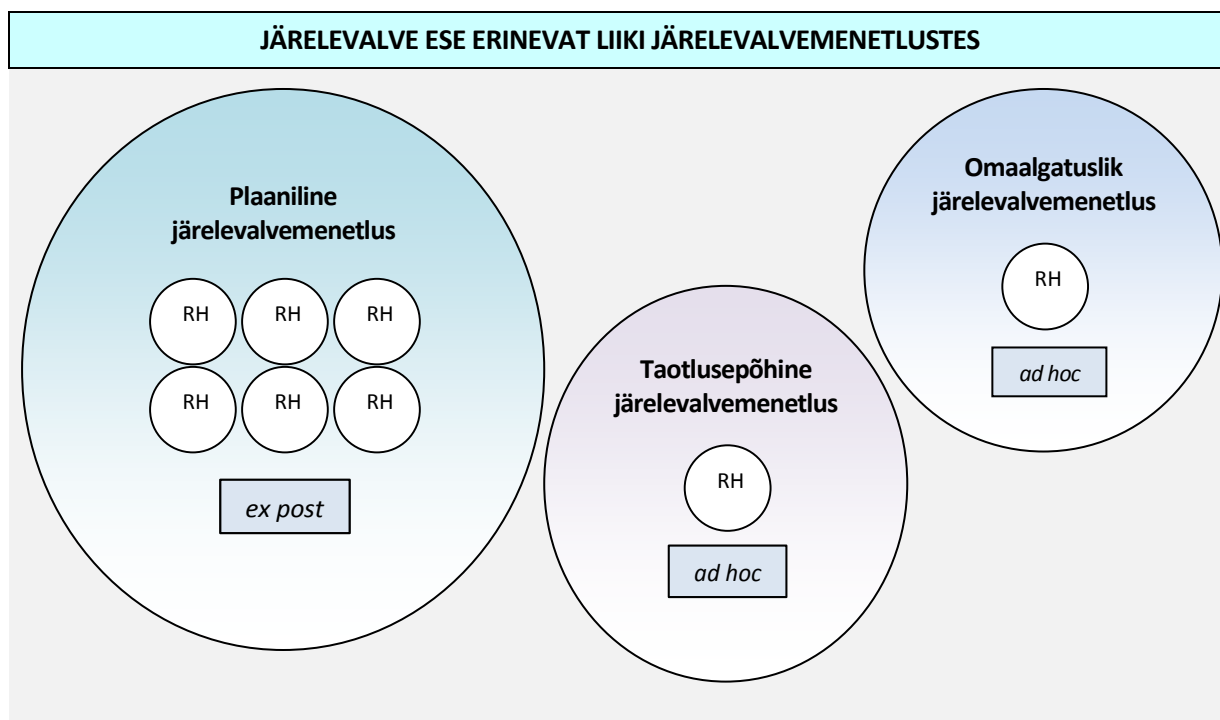
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=39111322>

<sup>13</sup> Järelevalvemenetluse läbiviimine pärast hankelepingu sõlmimist võib olla ühtlasi vajalik selleks, et selgitada välja õigusrikkumine ja sedastada vääртеotunnuste esinemist. Näiteks on Riigikohtu kriminaalkolleegium on möönnud, et: "Järelevalvemenetluse toimingutena võidakse koguda vajalikku lisateavet õigusrikkumise tunnuste kohta, et sedastada vääртеomenetluse aluse esinemist ning otsustada vääртеomenetluse alustamise üle. *Kehtiva õiguse kohaselt ongi paljudel juhtudel isiku tegevuses vääртеomenetluse alustamiseks piisavate asjaolude tuvastamine võimalik üksnes järelevalvemenetluses ning vastavate järelevalvevolituste kasutamise kaudu.* Kahtlusele kinnituse saamiseks võib olla vaja teostada järelevalvet, et süüteotunnuste ilmnmisel alustada vääртеomenetlust ja süüteo toime pannud isik vastutusele võtta" (vt. RKKKo 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.2). Eeltoodu on kahtlemata akuutne ka riigihangete järelevalves, sest RHS sisaldab vääртеokoosseise, mille alustamiseks piisavate asjaolude tuvastamine võimalik üksnes järelevalvemenetluses ning vastavate järelevalvevolituste kasutamise kaudu (nt. RHS § 111<sup>1</sup> „Hanklepingu muutmine nõudeid rikkudes“; § 111<sup>3</sup> „Hankedokumentides sätestatust erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimine“; § 111<sup>7</sup> „Lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmine“).

Ent plaaniline järelevalve keskendub sellele, kas kontrollitaval ajavahemikul hankija poolt tehtud tehingud on toimunud RHS-is sätestatud nõudeid järgides, s.t plaanilise järelevalve skooopi kuuluvad hankija poolt kontrollitaval ajaperioodil läbi viidud kõik riigihanked. Sealjuures loetakse riigihankeks hankija iga ost ja iga tellimus esimesest eurosendist alates<sup>14</sup> – sõltumata sellest, kas vastava teingu tegemisele on eelnenud (nõuetekohane) riigihanke menetlus või mitte. Ka lihthanget või hankemenetlust korraldamata ning kirjaliku lepinguta asjade ostud ja teenuste või ehitustööde tellimused loetakse riigihankeks.

Seega on plaanilise järelevalve objekt oluliselt laiem kui taotlusepõhise või omaalgatusliku järelevalvemenetluse ese. Tööplaanipõhise kontrolli tulemuseks ei ole üldjuhul konkreetse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine, vaid see hõlmab 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 järelevalve derivatiivseks eesmärgiks on kaardistada pikema ajaperioodi jooksul enamlevinud rikkumisi ja saada järelevalve tulemuste kokkuvõtva analüüsi kaudu terviklik ülevaade erinevatel hankijatel tekkivatest probleemidest.

Ühelt poolt on plaanilise järelevalve teravik suunatud järelevalvealuse 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 järelevalve kaudu saadakse adekvaatne ülevaade riigihanke-eeskirjade rakendamispädevusest ja rakendamiskustest, mis omakorda võimaldab anda väärtusliku sisendi riigihankepoliitika kujundamisse.



Vaatamata järelevalvemenetluste tinglikule liigitusele taotlusepõhisteks, omaalgatuslikeks ja plaanilisteks, vajab täpsustamist, et haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) mõisteaparaadi tähenduses alustab Rahandusministeerium järelevalvemenetlust alati omal initsiatiivil.

HMS §-de 35 ja 43 tähenduses on tegemist haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusega, kusjuures järelevalvemenetluse alustamine, nagu ka selle lõpetamine, on haldusõigusliku olemuse poolest menetlustoimingud, mitte haldusaktid.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Elektrooniline menetlus (e-hange), p 4. – arvutivõrgus kättesaadav (10.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/elektrooniline-menetlus>

<sup>15</sup> RKHKo 13.10.2010, nr 3-3-1-44-10, p-d 11-14.

Retrospektiivse *ex post* järelkontrollina toimuva plaanilise järelevalvemenetluse tõhusus seisneb eelkõige riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja sellest tulenevate riigihanke menetluse korraldamata jätmiste avastamise potentsiaalis.

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

Plaanilise järelevalve korras viiakse läbi järelkontrolli, mis hõlmab kõiki kontrollitava perioodi hankeid. 2015. aasta plaanilise järelevalve menetluste käigus vaadati läbi kontrollisubjektide majandustehingud perioodil 01.01.2014 – 31.12.2014.

Plaanilise järelevalve 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 (väljakuulutamiseteta ja väljakuulutamisega läbivõetavate hankemenetlused) valik on olnud õiguspärane.

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

Plaanilist järelevalvet viiakse enamasti läbi kohapealse kontrollina iga-aastase järelevalve tööplaani alusel. Kohapealset kontrolli viivad läbi korraga kaks järelevalveametnikku. Kontrollimised hankija juures toimuvad ühekordse kirjaliku kontrolliülesande alusel ja kontrolliülesande edastab järelevalveametnikule Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja asetäitja või tema puudumise ajal osakonnajuhataja. Kontrolliülesandes näidatakse ära kontrollisubjekt, kontrollijate nimed, kontrollimeetod ning kontrollimise alustamise ja eeldatav lõpetamise tähtpäev. Kontrollimise tulemuse kohta koostab kontrollija kontrollimise lõpptähtpäevaks kontrollakti, milles esitab kokkuvõtte kontrollimise käigust ning fikseerib kõik avastatud õigusrikkumised, lisades kontrollaktile viidatud dokumentide ärakirjad.

Kontrollimise kohta koostab kontrollija toimiku, mis sisaldab kontrolliülesannet, kirjalikku kontrollakti koos dokumentidega, hankijapoolseid vastuväiteid või seletusi, kontrollimisel avastatud õigusrikkumiste kohta tehtud otsuste, ettekirjutuste ja ettepanekute ärakirju ning kontrollimisega seonduvat kirjavahetust. Riigihanke menetluseta otselepingu sõlmimine on alates 01.01.2015 väärteona karistatav. RHS § 111<sup>7</sup> järgi karistatakse hankelepingu sõlmimise eest ilma seaduses nõutud lihthangete või hankemenetlust korraldamata rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot. Eeltoodust tulenevalt, võib plaanilisele järelevalvele järgneda väärteomenetluse alustamine (riigihangete plaaniline järelevalvemenetlus võib „kasvada üle“ süüteomenetluseks), kui selleks on küllaldane ajend ja alus.

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

RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE  
SUUNAB, JUHENDAB JA VAJADUSEL KOOLITAB

Plaanilise järelevõlve menetluse 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. Sealjuures on oluline, et Rahandusministeeriumi soovitel ja juhistel puudub õiguslikult siduv e. otseselt kohustav iseloom – soovitude mittejärgimise eest ei saa kedagi (õiguslikule) vastutusele võtta.<sup>16</sup>

RAHANDUSMINISTEERIUMI SOOVITUSED JA JUHISED  
ON ADRESSEERITUD TEADLIKULE HANKIJALE

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

VÄÄRTUSTAME AVATUD PARTNERLUST  
NING JÄRELEVALVEASUTUSE JA HANKIJATE KOOSTÖÖD

Soovitused ning juhised võimaldavad argumenteeritud diskussiooni, põhinedes vabatahtlikkuse, täites veenimisfunktsiooni ja olles adresseeritud tähelepanelikule, hoolsale ja piisavalt informeeritud (teadlikule) hankijale. Ka järelevõlve teostamisel on Rahandusministeerium turuosaliste jaoks avatud ning valmis diskussiooniks riigihanke-eeskirjade kohaldamispraktika tõhustamise üle.

Rahandusministeerium väärtustab avatud partnerlust ning riikliku järelevõlveasutuse ja hankijate vahelist konstruktiivset koostööd RHS-i kohaldamisel tekkinud probleemide lahendamisel. Pehmed järelevõlve-meetmed evivad ka psühholoogilist laadi eesmäärke – plaanilise järelevõlve menetluse käigus saavutatakse hankija kaasatus soovitude ja juhiste formuleerimise protsessi. Õigussotsioloogiast on üldteada seaduspärasus, et positiivsetel väärtustel ja vabatahtlikkuse põhinevate käitumisnormide järgimise motivatsioon on normiadressaatidel kõrgem kui pelgalt sanktsioonidega toetatud normidel.

<sup>16</sup> Õigusrikkumisest teavitamine (KorS § 26) on leebim korrakaitsemeede.

Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) seletuskirjas (lk-d 50-51) on märgitud, et: "[E]simene võimalik üldmeede, mida korrakaitseorganil on võimalik rakendada, on teavitamine ohust või korrarikkumisest. Tegemist on nn korrakaitseliste teabetoimingutega (teabetoimingute kohta haldusmenetluses: vt. Aedmaa, A. et al. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 478 jj). Need on toimingud, millega antakse isikutele infot avalikku korda ähvardava ohu kahtluse või ohu kohta (teadaanne) või antakse ohuolukorra analüüsi pinnalt konkreetseid käitumisjuhiseid (soovitus). Võrreldes haldusakti andmisega on teate või soovitus eripära selle mittesiduv iseloomus, soovitus ei pea järgima. Selle poolest tuleb soovitus eristada näiteks korrakaitse eesmärgil tehtud üldkorraldusest (HMS § 51 lõige 2). Kuna proportsionaalsuse põhimõtte üheks komponendiks on riikliku järelevõlve teostamine meetmetega, mis üldsust ja üksikisikut võimalikult vähe koormavad, peaks ohtusid puudutavate teadaannete ja nõuannete esitamisel kui ühel kõige „leebemal“ riikliku järelevõlve vormil olema oluline ning järjest kasvav roll ohtude ennetamisel ja tõrjumisel. Loomulikult saab iga korrakaitseorgan anda teadaandeid vaid oma pädevuse piires, s.t. selliste ohtude kohta, mille tõrjumine on talle ülesandeks tehtud." – Arvutivõrgus kättesaadav (10.05.2016):

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus/>

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 riigihanke-direktiiv), art 83 lõige 2 paneb liikmesriikidele kohustuse tagada, et riigihanke-eeskirjade kohaldamist seiratakse. Sellise seire tulemused tuleb teha sobivate teavitusvahendite abil üldsusele kättesaadavaks.

Riigihankedirektiivi (2014/24/EL)<sup>17</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. Ka riikliku riigihankejärelevalve rolli nähakse peaasjalikult riigihankemaastiku struktuursete probleemide kaardistamises ning heade ja halbade praktikate väljatoomises.

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>). Riigihangete veebileht on innovaatiline veebipõhine töökeskkond, mis koosneb infoportaalist, kuhu koondatakse riigihangete valdkonda, sh. järelevalve- ja analüüsitegevust, puudutatav ajakohane informatsioon<sup>18</sup> ning riigihangete riiklikust registrist, mille vahendusel saavad hankijad hangeteid avaldada ja pakkujad hangetel osaleda.

---

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Tagamaks hankijate, pakkujate, huvitatud isikute ning üldsuse informeerituse enamlevinud RHS-i rikkumistest ja järelevalvetegevuse käigus Rahandusministeeriumi kujundatud seisukohtadest, avaldatakse olulisemad riikliku ja haldusjärelevalve toimingud, otsused ja ettekirjutused riigihangete infoportaalil.

2014. aastast alates on infoportaalil avaldatud ka kõik plaanilise järelevalve kontrollaktid. – arvutivõrgus kättesaadavad (10.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/jarelevalve-2014>

## 2.

### RISKIANALÜÜS JA PLAANILISE JÄRELEVALVE VALIMI KIRJELDUS

On paratamatu, et järelevalveametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale. Järelevalveasutuse eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, mistõttu ei ole lauskontroll, mis tagaks, et haldusorgan (järelevalve- e. korraldusorgan) oleks igast reaalses elus esinevast õigusrikkumisest teadlik ja suudaks kõigile adekvaatselt reageerida, praktikas kunagi saavutatav. Sellest tulenevalt on järelevalveasutuse ülesannete täitmiseks vajalik, et asutuses oleks välja töötatud kindel järelevalve teostamise meetodika. Järelevalve teostamise meetodikast peaks selguma, kuidas kogutakse teavet võimalike rikkumiste kohta, kui sageli ning millise valimi põhjal teostatakse plaanilist kontrolli, samuti järelevalvevalimi kujunemist mõjutavad teised asjaolud.<sup>19</sup>

Riskianalüüsi perioodiline läbiviimine riigihangete alase järelevalve tõhustamiseks on nähtud ette ka Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis aastateks 2014-2017.<sup>20</sup> Riigihangete seaduslikkuse kontrollimiseks teostatavas riiklikus ja haldusjärelevalves olid plaanilise järelevalve valimi koostamisel võetud aluseks riigihangete registris 2014. aastal alustatud riigihangete kohta kajastatud andmed (2014. 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 vmt. 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, ärireister 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.

Riskihinnang väljendatakse skaalal kõrge-keskmine-madal, võttes arvesse riskimaatriksis kirjeldatud riskiindikaatorite näitajaid. Lisaks riskimaatriksi alusel määratud järelevalvesubjektidele võib plaanilise järelevalve tööplaanis lisada hankijaid, kelle kontrollimise vajadus on ilmnenu Rahandusministeeriumi kogutud taustainformatsiooni põhjal (nt. taotlusepõhiste järelevalvemenetluste raames kogutud info, Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditid, muude isikute/ametiasutuste tähelepanekud).

2015. aasta riskianalüüsiga olid hõlmatud kõik hankijad, kes 2014. aastal riigihangete registri (edaspidi: e-RHR) kaudu riigihankeid läbi viisid. Kokku korraldati 2014. aastal e-RHRi kaudu 745 hankija poolt 9 099 riigihanget. Riskianalüüsi eesmärgiks oli riskiindikaatorite põhjal kaardistada hankijate riigihangetealane tegevus ja kaardistada, milliste hankijate puhul esineb suurim risk, et riigihangete läbiviimisel ei peeta kinni RHS-i põhinõuetest või riigihangete läbiviimiseks ei ole korraldatud seadusekohast lihthanget või hankemenetlust.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 142.

<sup>20</sup> Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani aastateks 2015-2018, lk 3, p 2.4.4 – arvutivõrgus kättesaadav (13.05.2016): <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eesis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

<sup>21</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. a direktiivi 2007/66/EÜ p 13 kohaselt on ka Euroopa Kohus nimetanud riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks otselepingute sõlmimist.

Riskiindikaatorite määramisel lähtuti põhimõttest, et kõige olulisemad riigihangetealased rikkumised on seotud e-menetluste korraldamata jätmise, hankelepingute õigusvastase muutmise, vähem läbipaistvate menetlusliikide kasutamise, hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ning vaidlustuskomisjoni (VAKO) negatiivsete otsustega. Indikaatorid eraldivõetuna ei väljenda automaatset RHS-i rikkumist, kuid kogumis annavad laiapõhjalise ülevaate hankijate tegevusest riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja hilisemal hankelepingute täitmisel.

Riskimaatriksis kasutati kokku viit arvulist indikaatorit:

1. E-menetluse teel sõlmitud lepingute osakaal
2. Hankelepingu muutmine
3. Erandlikud hankemenetlused, sh. väljakuulutamiseta läbirääkimistega hanked
4. Riigihanke lõppemine kehtetuks tunnistamisega hankija või RMI poolt
5. Negatiivsed VAKO otsused

Plaanilise järelevalve kavandamisel lähtus Rahandusministeerium eeldusest, et Eestis on riigihangete kontrollimise süsteem ülesehitatud võrgustikuna, milles osalevad siseaudiitorid, vaidlustuskomisjon, kohtud, riiklik järelevalve, Riigikontroll ja EL-i audiitorid (välisvahendite osas). Plaanilise järelevalve tööplaanilise täitmisel ja enne konkreetse kontrollisubjekti suhtes järelevalve perioodi ning mahu kindlaksmääramist võib Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond (edaspidi: RRO) konsulteerida asjaomaste asutustega (nt Riigikontroll, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond), et vältida järelevalveressursside ebaotstarbekast kasutust ning kontrollifunktsiooni dubleerimist – s.o sama hankija suhtes paralleelselt mitme samaesemelise kontrolli läbiviimist.

Riskimaatriksi alusel viis Rahandusministeeriumi  
2015. aastal läbi plaanilise järelevalve kolmeteistkümne hankija üle:

1. **Keskonnaagentuur**
2. **Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet**
3. **Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus**
4. **Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool**
5. **Tallinna Kommunaalamet**
6. **Aktsiaselts Eesti Teed**
7. **Eesti Maaülikool**
8. **Järvamaa Kutsehariduskeskus**
9. **Maa-amet**
10. **Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet**
11. **Osaühing JÄRVE BIOPUHASTUS**
12. **Välisministeerium**
13. **aktsiaselts Ida-Tallinna Keskhaigla**

Riskimaatriksi põhjal määratles Rahandusministeerium kõrge riskiga hankijateks need hankijad, kelle puhul olid erinevate indikaatorite lõikes kõige kõrgemad arvulised näitajad. See tähendab väiksem e-menetluse teel sõlmitud lepingute osakaal, suurem arv hankelepingute muutmisi, erandlikke hankemenetlusi ning VAKO negatiivseid otsuseid.

Valimi koostamise aluseks oli üksikute riskiindikaatorite alusel leitud riskipunktide kogusumma. Selleks, et plaanilise järelevalve haare oleks võimalikult laiapõhjaline ning selle tulemusi oleks võimalik samastada võimalikult suure hankijate arvuga, oli lõpliku valimi koostamisel lisaks riskiindikaatorite alusel leitud riskipunktide kogusummale arvesse võetud täiendavaid näitajaid.

Täiendavate näitajatena võeti lõpliku valimi koostamisel hankijapõhiselt arvesse 2014. aastal läbiviidud hangete koguarvu, lihthangete osakaalu hangete koguarvust ning lihthanke tulemusel sõlmitud lepingute maksumuste osakaalu 2014. aastal läbiviidud riigihangete tulemusel sõlmitud hanke- ja raamlepingute kogumaksumusest.

Lõplikku valimisse arvestati hankijad, kes viisid 2014. aastal eHRIs läbi 15-100 hanget, kelle lihthangete osakaal kogu riigihangete arvust jäi alla 60% ning kelle puhul lihthangete tulemusel sõlmitud lepingute maksumus jäi alla 50% eHRIs läbiviidud hangete tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumusest. Lihthangete läbiviimise arvu ja nende tulemusel sõlmitud lepingute maksumuse järgi valimi piiramise põhjuseks on asjaolu, et lihthangete kaudu avalike vahendite kasutamine on üsna marginaalne. 2014. aastal kõikide hankijate poolt eHRIs läbiviidud hangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumus oli 4 127 146 363,72 eurot. Lihthangete tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumus moodustas kõikide lepingute kogumaksumusest ainult 6,2% ehk 255 710 802,6 eurot.

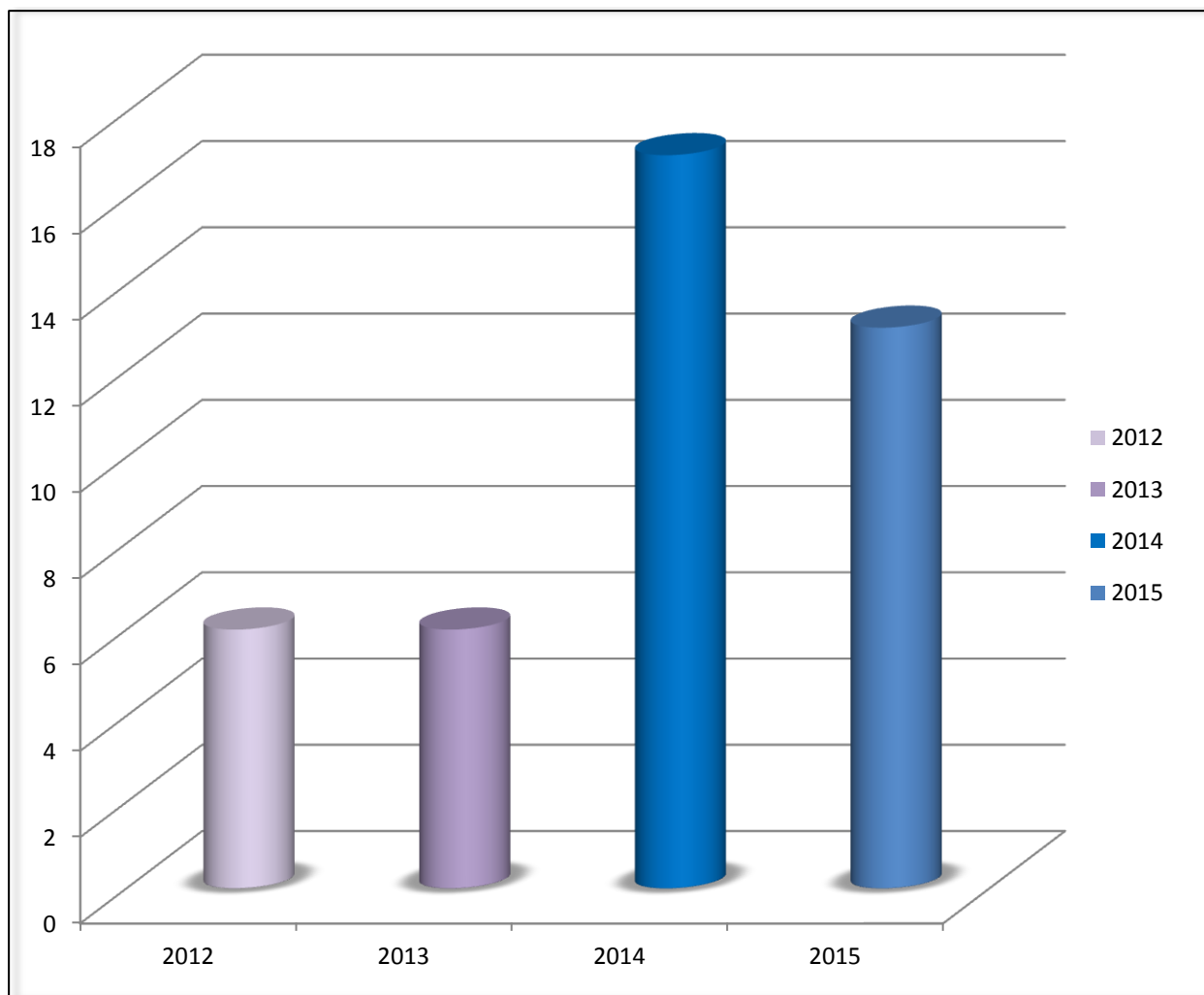
Selleks, et järelevalve hõlmaks võimalikult erinevat hankepraktikat (erinevad hankijad, erinevad riskid jne) ja võimalikult suurt hulka avalike vahendite kasutamist, optimeeriti lõplikku valimit eelpool toodud kirjelduse kohaselt.

### 3.

#### STRUKTUURSED PROBLEEMID RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHALDAMISEL

2015. aastal toimus plaaniline järelevalve *ex post* retrospektiivse järelkontrollina, hõlmates järelevalvele allutatud hankijate kõiki riigihankeid (asjade ostmist, teenuste ja ehitustööde tellimist) kontrollitaval ajavahemikul. Kontrollitavaks ajavahemikuks oli järelevalvemenetlustele eelnenud 2014. eelarveaasta kontrolliperioodiga 01.01.2014-31.12.2014.

2015. aastal viis Rahandusministeerium läbi 45 järelevalvemenetlust, sh. 13 plaanilist järelevalvemenetlust. Kuigi plaaniliste järelevalvemenetluste koguarv võrreldes 2014. aastaga mõnevõrra vähenes, oli plaaniliste järelevalvemenetlustega hõlmatud riigihangete arv suurem kui aasta varem (2014. aastal kontrolliti plaaniliste järelevalvemenetluse käigus 577 riigihanget – 2015. aastal oli vastav arv 632).

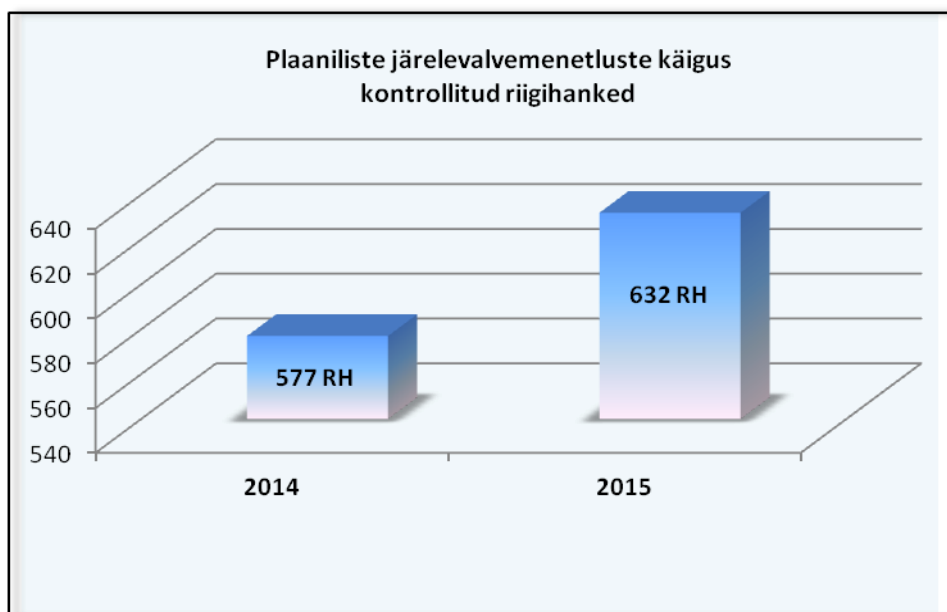


*Plaaniliste järelevalvemenetluste koguarv (dünaamika) 2012-2015*

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.

Taotlusepõhiselt alustatud järelevalvemenetluse ning järelevalveasutuse poolt tööplaani alusel algatatud plaanilise järelevalve käigus selguvad erinevat liiki ja erineva iseloomuga riigihanke-eeskrijade rikkumised. Järelevalve läbiviimist taotlenud pöördunud on enamasti riigihanke tulemustest isiklikult huvitatud.

Tihti on taotlejateks pakkujad, kes on minetanud hanke alusdokumendile või hankija otsusele vaidlustuse esitamise õiguse.<sup>22</sup>



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

1. **Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine** (77% hankijatest)
2. **Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine** (69% hankijatest)
3. **E-hangete nõutava (50%) osakaalu mittetäitmine** (54% hankijatest)
4. **Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest** (46% hankijatest)
5. **Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine** (46% hankijatest)

vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi,

näiteks:

- Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine
- Riigihanke üldpõhimõtete eiramine alla lihthanke piirmäära jäävates riigihangetes
- Vastuolud riigihanke alusdokumentides
- Hankedokumentide koostamise nõuete rikkumine
- Õigusvastased, sh. ebaproportsionaalsed, kvalifitseerimistingimused
- Huvitatud isikute selgituspäringutele vastamata jätmine
- Hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest hälbivatel tingimustel
- Vale hankemenetluse liigi valimine
- Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes
- Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ebapiisav põhjendamine
- Hankekorra mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele

<sup>22</sup> Erinevalt vaidlustusmenetlusest VAKO-s on järelevalvetaotluse esitamine Rahandusministeeriumile riigilõivuvaba (RHS § 118; RLS § 242).

Plaanilise järelevamenetluse ambitsioonikaks eesmärgiks on riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Vastandudes taotluspõhisele kontrollile, keskendub plaaniline järelevalve küsimustele, mis erahuvidest mõjutatud seaduspärasuse kontrolli fookusesse reeglina ei satu. Plaaniline järelevamenetlus võimaldab kontrollida hankija objektiivsete kohustuste kohast täitmist, ilma selleta, et haldusväline isik juhiks järelevalveasutuse tähelepanu tema subjektiivseid õigusi kaitsvate riigihanke-eeskirjade võimalikule rikkumisele.

Objektiivse kohustuse all on seega mõeldud riigihangete seadusest hankijale tulenevaid kohustusi, millele otseselt ei korrespondeeru pakkuja subjektiivset õigust ning mille kontroll ei ole seetõttu subjektiivse õiguskaitse menetluse raames mõeldav. Üheks selliseks kohustuseks on RHS § 37 lõikes 1 sätestatu, mille kohaselt hankija esitab riigihangete registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande. Siinkohal on relevantne ka RHS § 23 lg 1, mis sätestab, et hankija ei või jaotada riigihanget osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Kõnelaused kohustused on seotud mitte niivõrd pakkujate õiguskaitsega eraldi võetud hankes, vaid on kutsutud ellu tagama seaduse eesmärkidele vastavat riigihangete korraldust üldiselt.

Seadusele vastav riigihangete korraldus teenib esmajoones üldisi huve, kuid loob üldiste huvide kaitstuse kaudu kõigile ettevõtjatele ja igale pakkujale läbipaistva majandus- ja konkurentsikeskkonna. Siduvatena sätestatud objektiivsed kohustused tagavad selle, et pakkujatel on hiljem võimalik realiseerida oma subjektiivseid õigusi, sealhulgas vajadusel õiguskaitsemenetluses.

Ülaltoodust tulenevalt keskenduvad taotluspõhine ja plaaniline järelevalve erineva geneesiga rikkumiskeskkonnadele. Järelevalveorgani enda initsiatiivil algatatud seaduslikkuse kontroll huvitub juhtumitest ning rikkumistest, mida vaidlustusmenetlus ei võimalda tulemuslikult tuvastada ja ohjata.

Järgnevalt selgitame lähemalt plaanilises järelevamenetluses selgunud levinumate rikkumiste tüpoloogiat (lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmise; riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine; ehangete nõutava [50%] osakaalu mittetäitmine; maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest; riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine), võrdleme 2015. aasta plaanilise järelevalve tulemusi 2014. aasta tulemustega ning analüüsime rikkumiste põhjusi ja püüame näha ette järelevalveasutuse tegevuskava samalaadsete rikkumiste ennetamiseks, pakkudes välja asjakohased meetmed retsidiivsuse vältimiseks.

### 3.1.

#### Lihthanke ja/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.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ (õiguskaitsemeetmete direktiiv), 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ning 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas, rõhutab põhjenduspunktides 13 ja 14 vajadust võidelda riigihanke-menetluseta otselepingute sõlmimise vastu. Liiatigi, et Euroopa Kohus on nimetanud hankemenetluseta otselepingute sõlmimist riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks, mistõttu ebaseaduslike otselepingutega võitlemiseks tuleb näha ette tõhusad, proportsionaalsed ning hoiatavad karistused. Ebaseadusliku otselepinguna sõlmitud leping tuleb tunnistada tühiseks (tühisus ei peaks aga olema *ipso iure* automaatne). Kõnealuse direktiivi tähenduses hõlmavad otselepingud kõiki lepinguid, mis on sõlmitud ilma eelneva lepinguteate avaldamiseta Euroopa Liidu Teatajas.

Hankijad peaksid endale teadvustama ebaseaduslike otselepingutega kaasnevaid riske: hankemenetluseta 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 tühiseks tunnistamist 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>23</sup>

Nõustuda saab käsitlusega, mille kohaselt hanketeate eesmärk on hankemenetluses konkurentsi suurendamiseks tagada, et võimalikult paljud potentsiaalsed pakkujad oleksid hankemenetlusest teadlikud. Selliselt hoiab hanketeate üldise avaldamise kohustus ära (ebaseaduslike) otselepingute sõlmimise, mille korral sõlmitakse hankeleping ilma hankemenetlust korraldamata.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 665 SE, 18.01.2010. Seletuskiri, lk-d 2-4 "Direktiivi harmoneerimine". – arvutivõrgus kättesaadav (17.05.2016): <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c09c3849-049e-79eb-4988-bcc00e1a2fe7/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

<sup>24</sup> Tamme, M., Järviste, T. Hankelepingu tühisus. Advokaadibüroo VARUL. Publikatsioonid. – arvutivõrgus kättesaadav (17.05.2016): <http://www.varul.com/publikatsioonid/hankelepingu-tuhisus>

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>25</sup>

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

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 õiguskaitselahendus. 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>26</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>27</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>28</sup>

Mõlemad eksimused on alates 01.01.2015 väärteguna 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 süüteo koosseisule vastava asjaolu saabumist, kuid tähelepanematusse või kohusetundetuse tõttu loodab seda vältida. Isik paneb teo toime hooletusest, kui ta ei tea süüteo koosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ning kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema.

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

---

<sup>25</sup> RKHko 27.10.2010, nr 3-3-1-66-10, p-d 15-18.

<sup>26</sup> RKHko 05.11.2012, nr 3-3-1-39-12, p 24.

<sup>27</sup> Euroopa Kohtu 11.09.2014 otsus kohtuasjas C-19/13: *Ministero dell'Interno v. Fastweb SpA*, p 43.

<sup>28</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).

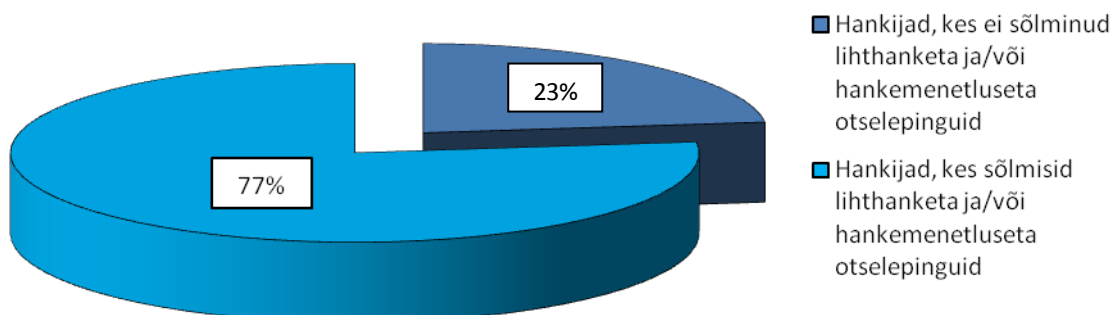
2015. aastal läbi viidud tööplaanipõhiste järelevalvemenetluste käigus selgus, et RHS-is ette nähtud lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmise on laialt levinud rikkumine. **13-st plaanilise järelevalvega hõlmatud hankijast 10-l hankija puhul tuvastati, et seadusevastaselt on jäetud korraldamata hankelepingu eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus** (üks või mitu lihthanget ja/või hankemenetlust).

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

- telekommunikatsiooniteenused, sh. mobiilside ja internet
- õhustransporditeenused
- toiduainete ostmine
- maagaasi ostmine
- ehitustööde tellimine

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. 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.

### Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine 2014



2015. aastal juhtis Rahandusministeerium ringkirjaga hankijate tähelepanu, et maagaasi avatud turu tingimustes on hankija kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihanke, lähtudes selle eeldatava maksumuse arvestamisel ning vastava menetlusliigi valikul RHS-ist.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> RaM 03.03.2015 nr 12.2-1/01415-2. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016):

Toiduainetega seonduvate edasiste soetuste paremaks organiseerimiseks on Rahandusministeerium soovitanud hankijatel tutvuda 2013. aastal valminud analüüsiga „Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena“. See ja ka teised riigihangete seaduse selgitamiseks koostatud analüüsid on kättesaadavad E-riigihangete infoportaalis.<sup>30</sup>

Kokkuvõtvalt märgime, et üldjuhul on lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise 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 tähtsate teenuste hankelepingute korral, milles ei ole sätestatud hankelepingu kogumaksumust.

---

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=34719083>

<sup>30</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. Kasulik teave. Analüüsid: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analuisid1> (17.05.2016)

## 3.2.

### 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>31</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.

Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEdele) riigihangetele juurdepääsu hõlbustamise eesmärgil on riigihanke (õiguspärane) osadeks jaotamine Euroopa Liidu riigihankepoliitikaga kindlasti kooskõlas ja vahest ka nõutav. Nii märgitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 59, et hankija ostude koondamist tuleb hoolikalt jälgida, et vältida ostujõu ülemäärast koondumist ja konkurentsivastast koostööd ning säilitada läbipaistvus ja konkurents, samuti tagada VKEde turulepääsu võimalused.

Väikeettevõtted moodustavad Euroopa majanduse vundamendi. Nad on tähtsad töökohtade loojad ja äriideede kasulava. Euroopa Väikeettevõtluse Hartas on rõhutatud, et väikeettevõtted on meie majanduse selgrooks, moodustades 99% meie ettevõtetest ning olles põhiliseks töökohtade loomise, innovatsiooni- ja jõukuseallikaks.<sup>32</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>33</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 järgnevate projektietappidega.

Direktiivis viidatud Komisjoni talituse töödokumendis „Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend”<sup>34</sup> on esmase ülesandena toodud välja hankelepingute mahuga seotud probleemide lahendamine.

---

<sup>31</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>32</sup> Euroopa Väikeettevõtluse Harta. Liikmesriikide poolt heaks kiidetud Euroopa Ülemkogu Feira istungil 19.-20.06.2000. – arvutivõrgus kättesaadav (18.05.2016): [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>33</sup> SEC(2008)2193.

<sup>34</sup> Inglise. *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>35</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 riigihanketatavad VKEdel avada oma kasvu- ja uuenduspotentsiaali, mõjutades positiivselt Euroopa majandust.<sup>36</sup>

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>37</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>38</sup>

Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks võidakse lugeda ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatagi.<sup>39</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.

---

<sup>35</sup> Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend, p 1.1, lk-d 6-7.

<sup>36</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 (18.05.2016):

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

<sup>37</sup> Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011, lk-d 5-7. – arvutivõrgus kättesaadav (18.05.2016):

[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>38</sup> E-riigihangete infoportaalis avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“ – arvutivõrgus kättesaadav (18.05.2016): <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 (18.05.2016): <http://www.kozbeszerzes.hu/mutat/1438/>

<sup>39</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 49.

Seega on 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.

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 summeeritud 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 piirmääradest 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 eesmärgi.<sup>40</sup>

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

Ühtsele hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised:

- riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine
- hanke alusdokumentide, sh. tehnilise kirjelduse, 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.

**2015. aasta plaanilise järelevalve käigus kontrollitud 13-st hankijast esines perioodil 01.01.2014-31.12.2014 riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist 9-l hankijal, s.t et ainult 4 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 üksikutel juhtudel ei tulenenud lihthanke- või hankemenetluse korraldamata jätmise riigihanke õigusvastasest osadeks jaotamisest.

Tööplaani põhise järelevalve tulemuste põhjal võime kaardistada kõrge rikkumisriksiga valdkonnad (asjad ja teenused), milles riigihanke ebaseaduslik osadeks jagamine on suhteliselt levinud:

- telekommunikatsiooniteenused, sh. mobiilside ja internet
- õhustransporditeenused
- toiduainete ostmine

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

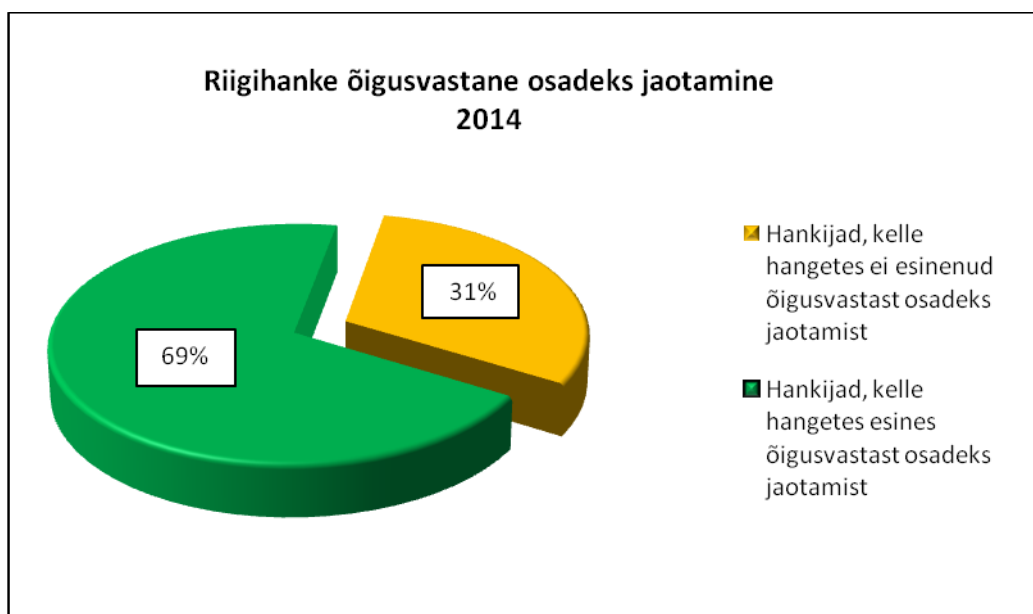
<sup>40</sup> E-riigihangete infoportaal. KKK: Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus. – arvutivõrgus kättesaadav (18.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-eeldatav-maksumus>

Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, 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 ehitustööde hankelepingu määratlemisel.<sup>41</sup> Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et erinevaid ehitustöid saab kvalifitseerida üheks ehitustöök, kui need täidavad sama majanduslikku või tehnilist ülesannet. Majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on seega alternatiivne, mitte kumulatiivne.<sup>42</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 küündida 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 struktuuriüksuste ostudega, mille tegemine ei ole piisaval määral asutusesiseselt tsentraliseeritud või koordineeritud.

<sup>41</sup> Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsuse Vabariik*, p 36.

<sup>42</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.

Selgitame kokkuvõtvalt veelkord, et Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ art 9 p 3 ning RHS § 23 lg-te 1-2 järgi ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks, kui osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel ei kohaldata kõikide osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele ettenähtud korda. RHS § 23 lg-s 2 sätestatu kujutab endast hankelepingute (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu, mis on kehtestatud RHS § 23 lg-s 1, peegelpilti. Ümbersõnastatuna, kui samaliigilisi asju ostetakse ositi, siis üldjuhul tuleb eeldatava maksumuse arvutamisel kõigi ositi ostetavate asjade maksumused liita ning igale ositi ostetavale asjale kohaldatavad eeskirjad peavad olema määratletud kooskõlas nende summeeritud eeldatava maksumusega.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Euroopa Kohus on osundanud, et ühe kokkukuuluva riigihankelepingu olemasolu hindamiseks peab kohaldama ehitustöödele kehtivaid ühe majandusliku ja tehnilise funktsiooni kriteeriume ka teiste valdkondade korral.<sup>43</sup> Näiteks saab asjade ostmise korral ühe ja sama majandusliku ja tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ning need on ka sisult sarnased või täidavad oma funktsiooni kui koos toimivad ja omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel.<sup>44</sup>

Kui hankijal on kahtlus, kas ostetavad asjad või tellitavad teenused või ehitustööd on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud, soovime hankijal enne vastavate osade suhtes riigihanke korraldamist konsulteerida Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõustamisteenistusega ([riigihanked@fin.ee](mailto:riigihanked@fin.ee)). RHS § 104 lõike 1 p-st 2 tulenevalt nõustab Rahandusministeerium nii hankijaid kui ka pakkujaid riigihangete seaduse rakendamise küsimustes.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 41.

<sup>44</sup> E-riigihangete infoportaalil avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“, lk-d 2 ja 3 – arvutivõrgus kättesaadav (18.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733>

<sup>45</sup> Täpsustame, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna pädevuses on anda õiguslaseid selgitusi, s.t selgitada riigihangete seaduse konkreetse paragrahvi, konkreetse lõike või konkreetse punkti sisu ja tähendust, kuid riigihangete ja riigiabi osakond ei osuta õigusabi teenust, s.t teenust, kus antakse mingite konkreetsete eluliste asjaolude osas õiguslik hinnang.

### 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 üldiselt kättesaadavaks tegemise kaudu tugev seos läbipaistvuse põhimõttega.<sup>46</sup> Interdistsiplinaarselt 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>47</sup> Ka Eesti korruptsiooni-uuringud on näidanud, et riigihangetel petmist ja riigi või kohaliku vara enda kätte mängimist peetakse suhteliselt levinuks nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil.<sup>48</sup>

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

E-riigihangetel on keskne tähendus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni<sup>49</sup> (UNCAC) art-s 9, eriti selle 3. lõikes, sätestatud eesmärkide saavutamisel. UNCAC art 9 lg 1 kohaselt astuvad konventsiooniosalised kooskõlas oma õiguspõhimõtetega samme, et kehtestada riigihankekord (korraldus), mis tugineb läbipaistvuse, konkurentsi ja otsuse tegemise objektiivsetele kriteeriumidele ning mis aitab muuhulgas kaasa ka korruptsiooni ennetamisele. Viidatud artikli 3. lõige sätestab, et konventsiooniosalised võtavad kooskõlas oma õiguspõhimõtetega tsiviil- ja haldusmeetmeid, et säilitada arveraamatute, arvestusdokumentide, finantsaruannete ja teiste riigi kulude ja tuludega seotud dokumentide usaldusväärsus ning ennetada selliste dokumentide võltsimist.<sup>50</sup>

E-riigihanked on tõhusaks vahendiks konkurentsi, läbipaistvuse ja kontrollitavuse suurendamisel. Rahvusvaheline trend korruptsiooniennetuses on kompleksne üleminek elektroonilistele riigihangetele. Täisulatuses dokumenteeritav (kontrollitav) e-menetus 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>51</sup>).<sup>52</sup>

---

<sup>46</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>47</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 (19.05.2016):

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/crim/publications.html#menuzone>

<sup>48</sup> Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020, lk 5, p 20 – arvutivõrgus kättesaadav (19.05.2016):

[http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane\\_strateegia\\_2013-2020\\_1.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf)

<sup>49</sup> RT II 2010, 4, 10.

<sup>50</sup> vt. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon (United Nations Convention against Corruption – RT II 2010, 4, 10), mis on koostatud 31.10.2003 New Yorgis, jõustus Eesti Vabariigi suhtes 12.05.2010. – RT II 2010, 4, 10.

<sup>51</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>52</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 (19.05.2016):

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>53</sup> Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia rakenduskava näeb korruptsiooni ennetamise ning riigihangete läbipaistvuse suurendamise eesmärgi tegevustena ette muu hulgas e-hangete osakaalu tõstmise järk-järgult kuni täieliku e-hangetele üleminekuni (p 2.4.1).<sup>54</sup> Haldustegevuse läbipaistvuse saavutamise näib olevat üks tõhusaimaid vahendeid ennetamiseks korruptsiooni, seda nii riigihangetes kui ka teistes avaliku halduse valdkondades. Läbipaistvus<sup>55</sup> omab tohutut potentsiaali korruptsiooni ohjamisel ning kuigi tihti väidetakse vastupidist, ei ole sellega kaasnevad halduskulud märkimisväärsed.<sup>56</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 täitmisega kaasnevate administreerimiskulude märkimisväärset kokkuhoidu. Ühtlasi tasub pöörata tähelepanu e-hangetega saavutatavale ajaressursi kokkuhoiule. E-hanked on üldjuhul oluliselt kiiremad kui paberhanked, mis on hankemenetluste ajakriitilisust arvestades hankija jaoks kaalukas argument loobumaks lõplikult kulukatest ning 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 paberkandjal pakkumused ja taotlused. Riigikogus 18.05.2016 esimese lugemise läbinud "Riigihangete seaduse" eelnõu (204 SE I) kohaselt peavad hankijad uue RHS-i jõustumisest alates kuni 17.10.2018 võimaldama riigihankega seotud teabevahetust hankija ja ettevõtja vahel, sh. hankedokumentide kättesaadavaks tegemist, taotluse, pakkumuse ja selgituste esitamist elektrooniliselt vähemalt 70 % ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. **Eelnõu kohaselt toimub alates 18.10.2018 täielik (100%) üleminek elektroonilistele hangetele.**<sup>57</sup> Märgitut 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>58</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>59</sup>

---

[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>53</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.

<sup>54</sup> Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan aastateks 2015-2018, lk 3, p 2.4.1 – arvutivõrgus kättesaadav (19.05.2016): <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

<sup>55</sup> Teabe avaldamine ja protseduuride avalikkus kui läbipaistvuse saavutamise põhilised meetodid.

<sup>56</sup> Lambsdorff, J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007, page 227. – Arvutivõrgus kättesaadav (19.05.2016): <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/economic-development-and-growth/institutional-economics-corruption-and-reform-theory-evidence-and-policy>

<sup>57</sup> vt. RHS-i eelnõu (204 SE I) § 45 lg 1, § 219 ja § 232. Säte (§ 45 lg 1), mis kohustab riigihankeid läbi viima 100% elektrooniliselt, jõustub 18. oktoobril 2018. Samal kuupäeval kaotab kehtivuse säte (§ 219), mis kohustab e-hankeid tegema 70% ulatuses registris alustatavate riigihangete arvust. Riigihangete seaduse eelnõu ja algteksti seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus (19.05.2016): <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecbd5b61-734c-41b1-bff5-a54f285bce53/Riigihangete%20seadus/>

<sup>58</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK: Elektrooniline menetlus (e-hange). – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/151>

<sup>59</sup> RT I, 09.01.2014, 19.

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. 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>60</sup> RHS § 55 lg-s 7 nimetatud kohustuse kehtestamisel<sup>61</sup> on seadusandja lähtunud eelkõige eesmärgist, et elektrooniliste vahendite kasutamine hangetel võimaldab tõsta hankijate efektiivsust ja teadlikkust riigihangetest, kiirendada hankemenetlust ning parandada väike-ettevõtete ligipääsu avalikele hangetele.

Euroopa Liidus on välja arvatud, et e-riigihangete korraldamine aitaks pakkujatel kokku hoida 50%-80% tegevuskuludest. 2011. aasta algusest on kõigil hankijatel ja pakkujatel võimalik kasutada Rahandusministeeriumi arendatud eRHR-i keskkonda pakkumuste ja taotluste elektrooniliseks esitamiseks ning vastuvõtmiseks.<sup>62</sup>

Alates 18.10.2018 kavandatud üleminek täielikult elektroonilistele riigihangetele mõjutab infoühiskonna teenuste kasutamist selliselt, et e-riigihangete keskkonna kohustuslik kasutamine kõikides riigihangetes eeldab kõikide hankijate ja riigihangetel osalevate pakkujate oskust ning suutlikkust e-riigihangete keskkonnas hankeid läbi viia ja pakkumusi esitada. Rahandusministeerium jätkab e-keskkonna koolitustega, mis ei ole suunatud üksnes hankijatele, vaid välja on töötatud ka pakkujate koolitusmoodul, kus läbitakse kogu e-riigihanke protsess ettevõtja vaatest.

Eestis viiakse juba praegu<sup>63</sup> e-riigihankeid läbi 92% ulatuses kõikidest registris alustatud riigihangetest, mistõttu ei ole 100%-lisele e-riigihangetele ülemineku puhul ette näha suuri kohanemiskulusi. Päris palju hankijaid korraldavad oma riigihanked 100%-liselt elektrooniliselt juba mitu aastat. E-riigihangete protsendi viivad alla need hankijad, kes korraldavadki väga vähe riigihankeid ning seetõttu puudub neil vilumus ja ka julgus e-riigihanget proovida. Elektrooniliste riigihangete kasutamine on pidevas tõusujoones (näiteks 2015. aastal oli e-riigihangete kasutamine võrreldes 2014. aastaga tõusnud 7% võrra). Rahandusministeeriumi poolt koostatud kulu-tuluanalüüsi<sup>64</sup> põhjal on märgata võrreldes täielikult paberhangetega elektrooniliste riigihangete kasutuselevõtuga olulist rahalist kokkuhoidu.<sup>65</sup>

E-hangete osakaal hangete koguarvust ja kogumaksumusest on aasta-aastalt tõusnud<sup>66</sup> ja see trend on jätkuv. **2015. aastal korraldati e-riigihangete keskkonnas 8 446 e-hanget, mis moodustab 79,5% kogu hangete arvust ja 65,3% hangete kogumaksumusest.**<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK: Elektrooniline menetlus (e-hange). – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/elektrooniline-menetlus>

<sup>61</sup> RT I, 31.12.2010, 2.

<sup>62</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde [860 SE II], lk-d 2-3. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f61cd78-0d42-6abe-ddb8-4e95e3bc5e2e/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

<sup>63</sup> 2016. aasta I kvartali seisuga

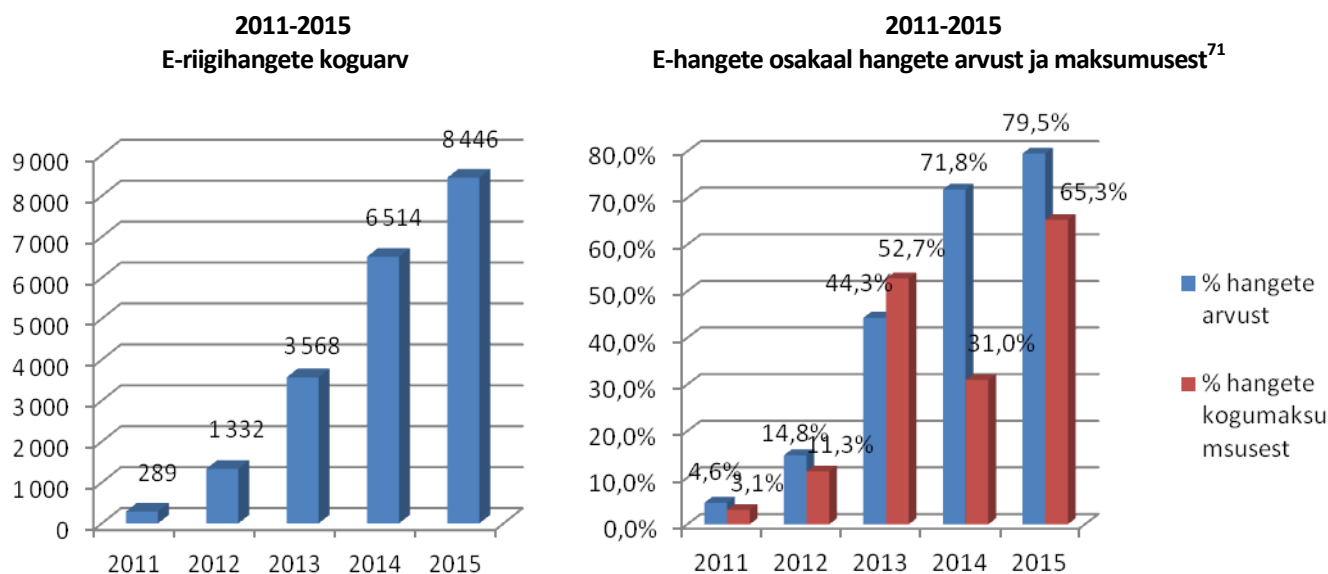
<sup>64</sup> Uue riigihangete seaduse rakendamise majanduslikud mõjud hankijatele ja pakkujatele. Uuringu lõppraport. Civitta. 2015. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-35407.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-35407.pdf)

<sup>65</sup> Riigihangete seaduse eelnõu (204 SE I). Seletuskiri, *Op. cit.*

<sup>66</sup> E-hangete osakaal kahekordistus esimese kvartaliga, 02.04.2013. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://www.fin.ee/e-hangete-osakaal-kahekordistus-esimese-kvartaliga/>

<sup>67</sup> Riigihangete 2015. aasta statistiline ülevaade (ei ole veel avaldatud).

Võrreldes 2014. aastaga kasvas e-hangete arv 1,3 korda (2014. aastal korraldati 6 514 e-hanget)<sup>68</sup>, 2013. aastaga võrreldes on e-hangete arv kasvanud 2,4 korda (2013. aastal korraldati 3 568 e-hanget)<sup>69</sup> ning 2012. aastaga võrreldes 6,4 korda (2012. aastal korraldati 1 332 e-hanget).<sup>70</sup>



Paraku aga ei tähenda e-hangete suur osakaal koguhangetest seda, et kõik hankijad täidaksid seaduses sätestatud 50% e-menetluste nõuet. **Siiski on märgata hankijate, kes ei ole viinud läbi ühtegi e-riigihanget, järk-järgulist vähenemist ajas.** 2015. aastal oli aktiivseid hankijaid<sup>72</sup>, kelle riigihanked kajastusid eRHR-is, kokku 883 – neist 138-l ei olnud 2015. aastal ühtegi e-riigihanget.<sup>73</sup> 2014. aastal oli aktiivseid hankijaid 745 – neist 209-l ei olnud ühtegi e-riigihanget. 2013. aastal olid vastavad arvud 768 ja 399. Seega aastast aastalt väheneb nende hankijate arv, kes ei korralda riigihankeid e-menetlusena.

Hoolimata riigihangete üldisest statistikast, mis näitab e-riigihangete selget ülekaalu, leidub ka neid hankijaid, kes ei ole suutnud RHS § 55 lg-s 7 sätestatud 50% kohustust täita. 2015. aasta plaanilise järelevalve käigus kontrollitud 17-st hankijast täitsid perioodil 01.01.2014-31.12.2014 RHS § 55 lg-st 7 tuleneva 50% e-hangete nõude ainult 6 hankijat, mis tähendab, et **54% tööplaanipõhise järelevalve valimisse kuulunud hankijatest ei taganud e-hangete nõutud osakaalu.**

<sup>68</sup> Riigihankemaastiku kokkuvõte 2015. aasta. Rahandusministeerium, lk 44. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-34832.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-34832.pdf)

<sup>69</sup> Riigihankemaastiku kokkuvõte 2013. aasta. Rahandusministeerium, lk 27. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [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)

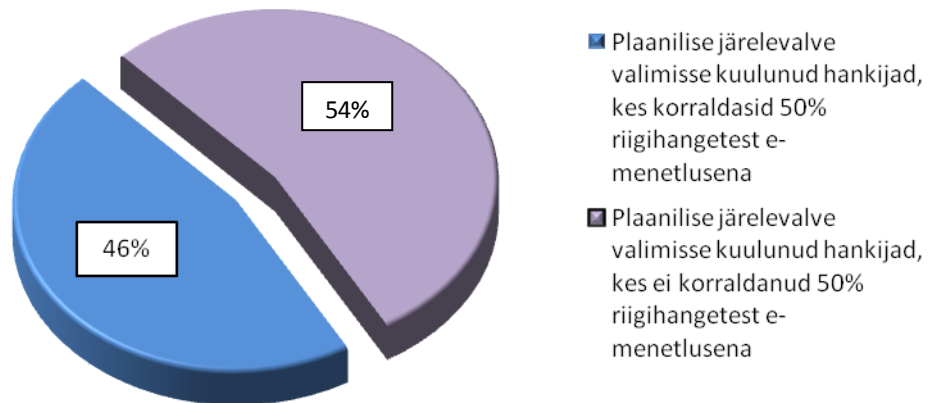
<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> 2014. aasta statistilised andmed on tugevasti mõjutatud Eesti Haigekassa (avalik-õiguslikust juriidilisest isikust hankija) suuremahulistest lepingutest, mille tegelikud maksed jaotuvad mitme aasta peale (60-kuulise perioodiga tervishoiuteenuste osutamise lepingud ja 51-kuulise perioodiga ravi rahastamise lepingud). Eesti Haigekassa poolt läbiviidud riigihangete maksumus (2421 mln EUR) moodustas 2014. aastal üle 55% kõikide Eesti riigihangete aastases kogumaksumusest (4342 mln EUR). Kuna kõnealused Eesti Haigekassa riigihanked ei olnud korraldatud e-hangetena, langetas see 2014. aasta e-hangete osakaalu anomaalselt alla 50% riigihangete kogumaksumusest.

<sup>72</sup> Aktiivsete hankijatena on siin käsitletud hankijaid, kes on eRHR-i andmeil viinud vastaval aastal läbi vähemalt ühe riigihanke menetluse.

<sup>73</sup> 2015. aastal ei korraldanud ühtegi riigihanget e-menetlusena järgmised hankijad: Õiguskantsleri Kantselei (eRHR-is 1 lihthange sõlmitud hankelepingu maksumusega 18 036 eurot), Tallinna Tööstushariduskeskus (eRHR-is 24 riigihanget sõlmitud lepingute kogumaksumusega 729 271,05 eurot), Väätsa Vallavalitsus (eRHR-is 6 riigihanget sõlmitud lepingute kogumaksumusega 618 541,08 eurot), AS Narva Vesi (eRHR-is kokku 3 riigihanget sõlmitud lepingute kogumaksumusega 410 000 eurot), jt.

### E-hangete korraldamine 2014



Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond on viimaste aastate jooksul juhtinud hankijate tähelepanu RHS § 55 lg-st 7 tulenevale kohustusele korduvalt. 2014. aastal läbi viidud hankekordade analüüsi käigus pöörduti hankijate poole personaalselt, tagamaks 50% e-hangete reegli järgimine.<sup>74</sup> E-hangete korraldamise vajadust selgitati põhjalikult ka hankekordade analüüsi lõppraportis.<sup>75</sup> **2015. aastal saatis Rahandusministeerium ringkirja hankijatele, kelle e-hangete osakaal jäi 2014. aastal eRHR-ist nähtuvalt alla 50%.** Kirja saanud hankijaid oli 289. Eeltoodust järeldub, et veel 2014. aastal esines rohkem kui igal kolmandal hankijal probleeme RHS § 55 lg-s 7 sätestatud kohustuse täitmisega.

Rahandusministeerium soovib hankijatel jätkuvalt osaleda riigihangete ja riigiabi osakonna poolt tasuta läbiviidavatel e-riigihangete keskkonna kasutajakoolitustel.<sup>76</sup> 2016. aastal toimuvate koolituste kalender on registreerimiseks avaldatud registri veebilehel.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> vt. RaM 27.02.2014 nr 12.2-1/569. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [http://www.fin.ee/dokumendiotsing/index.php?id=82988&op=doc\\_details&dok\\_id=375892&asutus\\_id=1](http://www.fin.ee/dokumendiotsing/index.php?id=82988&op=doc_details&dok_id=375892&asutus_id=1)

<sup>75</sup> Hankekordade analüüs. Rahandusministeerium, punkt 4.2, lk-d 26-28. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [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>76</sup> RaM 26.02.2015 nr 12.2-1/02927. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=34587409>

<sup>77</sup> E-riigihangete keskkonna kasutajakoolitused 2016. aastal. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/koolitused>

### 3.4.

#### Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest

01.01.2011 jõustunud RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt on hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlustest pakkujat, 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 2014. 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 legaldefiniitsiooni, 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>78</sup>

Alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist, sh. hankemenetluse algamise päeva seisuga, kontrollida eRHR-i vahendusel.<sup>79</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 lg 1 p 4 tähenduses. Tingituna hankija võimalusest kontrollida maksuvõlgnevusi eRHR-i kaudu, ei väljasta Maksu- ja Tolliamet RHS § 38 lg 3 punktist 2 lähtudes pakkujatele hankemenetluses osalemiseks tõendeid ega anna hankijatele tõendeid pakkujate riigihangete seadusele vastavuse kohta.<sup>80</sup>

<sup>78</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 (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/138588>

<sup>79</sup> Rahandusministeeriumi selgitused maksuvõlgade kontrolliga seonduvalt. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/maksuvõlgade-kontroll>

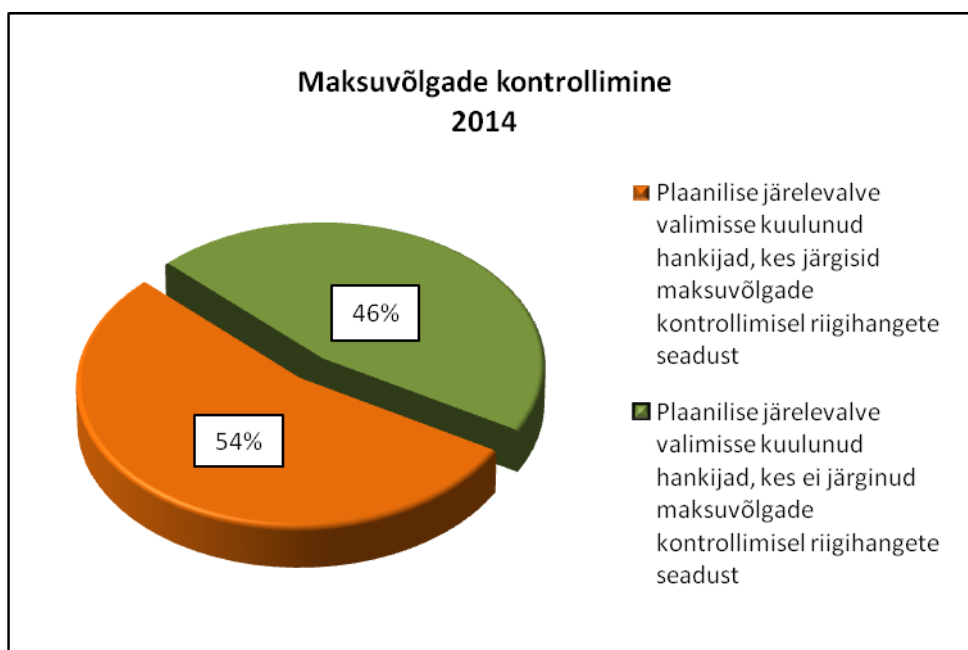
<sup>80</sup> Maksu- ja Tolliameti selgitused. Maksuvõlgade kontroll alates 01.01.2011 alustatud hangetel. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://www.emta.ee/?id=21589>

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>81, 82</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.

2015. aastal läbi viidud tööplaanipõhiste järelevalvemenetluste käigus selgus, et jätkuvalt 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. **Koguni 6-l hankijal 13-st esines maksuvõlgade kontrollikohustuse täitmisel puudujäärke.**

Hankijad on selgitanud eRHR-i teabevahetuse töölehel maksuvõlgade kontrolli teostamist tõendavate päringute puudumist asjaoluga, et maksuvõlgasid kontrolliti kas Maksu- ja Tolliameti, Krediidinfo või Äriregistri e-päringu kaudu. Kusjuures paljudel hankijatel puudub 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.



MTA, Krediidinfo ja Äriregistri (viimased kaks on seotud esimesega) e-päringu vahendusel ei ole võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi taandkuupäevaga – 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 lõike 1 punktid 4-5), millest järeldub, et kustunud (tasutud) maksuvõlgade kohta avalik e-päring andmeid ei väljasta.

<sup>81</sup> vt. eelmine viide.

<sup>82</sup> Maksu- ja Tolliameti infovoldik "Maksuvõlgade kontroll riigihankel". – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://www.emta.ee/index.php?id=31110>

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.

Maksukorralduse seaduse (MKS) § 29 punkt 10 sätestab, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Rahandusministeeriumile taotleja või pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks vastavalt riigihangete seadusele. Maksusaladusele juurdepääsu kitsendavate sätete eesmärgiks on kaitsta maksukohustuslast teda puudutavate andmete avaldamise eest, mis võib rikkuda maksukohustuslase mainet ja ärialast reputatsiooni (PS § 17) ning seeläbi ka isiku ettevõtlusvabadust (PS § 32), ja mille ilmsikstulekut maksukohustuslane ei soovi.<sup>83</sup>

Eeltoodud põhjustel asub Rahandusministeerium seisukohale, et paljud hankijad ei ole taganud maksuvõlgade kontrollikohustuse täitmisel riigihanke kontrollitavust. Isegi juhul, kui eeldada kõigil pakkujatel maksuvõlgade puudumist ja hankijate väidete toetusel, ei vasta kirjeldatud viisil maksuvõlgade kontrollimine RHS § 38 lg 1 punkti 4, lg 1<sup>1</sup> ja lg 3 punkti 2 nõuetele, sest hankijatel lasuvate kohustuste täitmine ei ole tagantjäreli kontrollitav.

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. **Eeltoodu viitab omakorda RHS § 3 p 2 kohase läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte rikkumisele.**

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>84</sup>

Lisaks ei ole mitmed hankijad enne hankelepingu sõlmimist kontrollinud pakkuja elu- või asukohta 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 pakkujatel 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>85</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>86</sup>

---

<sup>83</sup> nt. TlnRko 02.07.2004, nr 2-3/227/2004, p 12 vrd. TlnRko 26.01.2006, nr 3-04-353, p-d 14-15.

<sup>84</sup> Mihkelson, M. Maksuvõlg riigihankes. Rahandusministeerium, 2011, lk 10, p 4.1. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): [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>85</sup> RT I, 31.12.2010, 2.

<sup>86</sup> E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Hankemenetlusest kõrvaldamise alused. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/maksuvolgade-kontroll>

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 ja kunagi selgeks õpitud töövõtteid, olemata piisavalt vastuvõtlikud ajas paratamatult toimuvatele muutustele ja innovaatilistele uuendustele. 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 ülemineku- perioodi raskuseks,<sup>87</sup> siis 2014. aastal eRHR-i maksuvõlgade päringu ignoreerimist aktsepteerida, isegi mööndustega, enam ei saa.

Kommenteerides 2015. aastal läbi viidud plaanilise järelevalve tulemusi, ei saa tähelepanekuna jätta märkimata, et ka riigihangete korraldamiseks piisavat võimekust võimaldava personaliga ning suurte hankemahtudega hankijad kasutasid maksuvõlgade kontrollimisel meetodeid, mis ei võimaldanud RHS-i nõuetele vastava kontrollikohustuse täitmist. Teisalt suutsid mitmed väiksema kogemuse ning eriala- spetsialistide koosseisuga hankijad maksuvõlgade kontrollimisel riigihankereegleid järgida. **Võrreldes 2014. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetlustega tuleb märkida, et maksuvõlgade kontrollimisel esinenud rikkumiste arv on oluliselt vähenenud ning üle poole 2015. aastal järelevalve valimisse kuulunud hankijatest on maksuvõlgade kontrollimisel järginud RHS-i.**

---

<sup>87</sup> Mihkelson, M. *Ibid.*

### 3.5.

#### Riigihanke aruande ja/või 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>88</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 menetlusliik, mille puhul hankija peab oma valikut põhjalikult selgitama.<sup>89</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 (RHS § 69 lg-d 3-4), 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>90</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>91</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.

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

---

<sup>88</sup> RT I, 31.12.2010, 2. – jõust. 01.01.2011.

<sup>89</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 (20.05.2016):

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

<sup>90</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 (20.05.2016): <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/valjakuulutamiseta-labiraakimistega>

<sup>91</sup> Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. vt. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 25.06.2014, lk 8, p 32. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016):

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

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 väljakuulutamisetähtaajaga 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 jätmise 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 (6) kuu jooksul arvates hankelepingu sõlmimisest.

Võrreldes 2014. aastal Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetlustega on riigihanke aruannete ja aruande lisade esitamisel rikkumiste arv küll vähenenud, kuid see ei tähenda, et rikkumisi ei esineks. 2015. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et **6-l hankijal 13-st oli riigihanke aruanne ja/või aruande lisa tähtaegselt registrile esitamata.**

Hankijad on selgitanud riigihanke aruande ja/või aruande lisa hilinenult esitamist asutusesiseste töökorralduslike põhjustega (personalimuudatused, asutusesised ümberkorraldused jms), samuti vastutava isiku poolse hooletusega. Rahandusministeerium on arvamusel, 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.

Aruande ja aruande lisa esitamiseks ette nähtud 20-kalendripäevane tähtaeg on aruandekohustuse täitmiseks mõistlikult piisav. Mõõndes, et aruandekohustuse tähtaegne täitmine võib osutuda 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>92</sup>

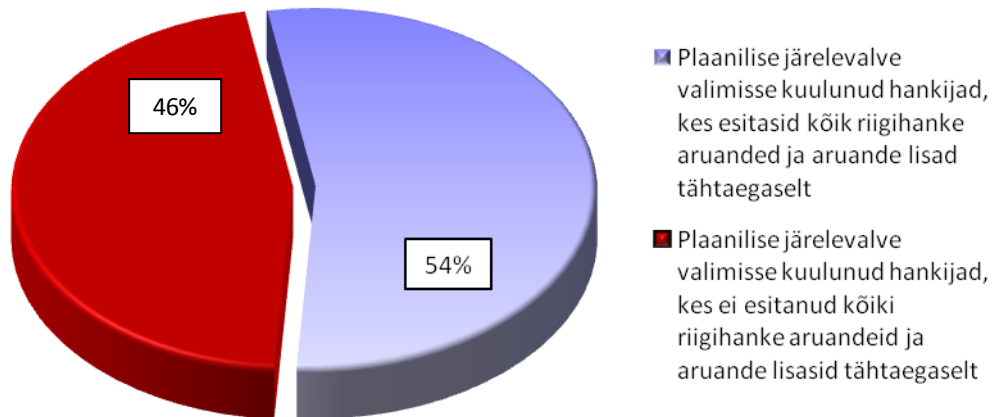
Ühe hankemenetluse raames osadeks jaotatud riigihanke (RHS § 24) korral on aruande ja aruande esitamise regulatsioon veelgi paindlikum. RHS § 37 lg 3 sätestab, et juhul, kui hankija on jaganud riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks, esitab ta riigihanke aruande 45 päeva jooksul pärast mõne osa suhtes hankelepingu sõlmimist, kui selleks hetkeks ei ole kõigi osade suhtes esinenud mõni RHS § 29 lg-s 3 sätestatud hankemenetluse lõppemise alustest. Ülejäänud osade kohta esitab hankija eraldi riigihanke aruande 45 päeva jooksul pärast mõne RHS § 29 lg-s 3 sätestatud hankemenetluse lõppemise aluse esinemist nendest osadest mõne suhtes.

Õigusnormid, mis sätestavad aruande ja aruande lisa esitamise tähtajad on piisavalt selged ja arusaadavad igale hankijale. Eeltoodut 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. Võib olla mõneti ka sellest, et hankijad ei ole endale piisavalt teadvustanud aruandekohustuse tähtaegse täitmise olulisust ning alahindavad seda.

---

<sup>92</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 860 SE, 10.11.2010. Seletuskiri, lk 12, "Aruande esitamise tähtaeg".

## Aruandekohustuse täitmine 2014



Rahandusministeerium on palunud hankijatel analüüsida riigihanke aruannete ja aruande lisade mitte-tähtaegsuse põhjusi. Hilinemised aruannete esitamisel võivad viidata lisaks hankija hooletule suhtumisele puudustele hankija töökorralduses (sh. riigihanke eest vastutavate isikute töökoormuses) 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. Juhime hankijate tähelepanu asjaolule, et kuni 31.12.2014 oli pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande korduvalt esitamata jätmine karistatav väärtena. Õigusrikkumise kriminaliseeritus annab tunnistust aruandekohustuse nõuetekohase täitmise olulisusest.<sup>93</sup>

Vaatamata sellele, et RHS-i kehtivas redaktsioonis puudub RHS v.r.<sup>94</sup> § 111 lg 3 p-le 9 vastav väärtekoosseis, on aruandekohustuse nõuetekohane ja tähtaegne täitmine riigihanke üldpõhimõtete valguses jätkuvalt aktuaalne, oluline ja vajalik.

<sup>93</sup> 08.10.2014 saatis Rahandusministeerium 33-le hankijale ringkirja, paludes selgitusi ja juhtides tähelepanu riigihangetele, milles pakkumuste esitamise tähtpäev oli hanketeatest nähtuvalt saanud perioodil 01.09.2013 – 01.04.2014, kuid mis riigihangete riikliku registri andmetel ei olnud ühelgi RHS § 29 lg-s 3 sätestatud alusel lõppenud (eRHR-is ei olnud avaldatud riigihanke aruannet). RaM 08.10.2014 nr 12.2-1/12377. – arvutivõrgus kättesaadav (20.05.2016): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=31024965>

<sup>94</sup> RT I, 31.12.2010, 2; 29.06. 2014, 109.

#### 4.

### PLAANILISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE

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

- ühisturu tõrgeteta toimimise tagamine, mis hankepraktikas avaldub Euroopa Liidu alusvabaduste, ennekõike kaupade ja teenuste vaba liikumise, austamises<sup>95</sup>;
- abstraktse korrupsiooniohu vähendamine<sup>96</sup> ja demokraatlik legitimatsioon<sup>97</sup>;
- eelarvevahendite otstarbekohane ja säästlik kasutus ning laiema väärtusena finants- ja majandusjulgeolek nii ühisturul kui ka siseriiklikult.<sup>98</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.

**2015. aastal kontrollis Rahandusministeerium tööplaanipõhise retrospektiivse järelkontrolli käigus kokku 13 hankija riigihankeid. Järelevetoomingutele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2014-31.12.2014. Plaaniliste järelevaetlustega oli kaetud 632 riigihanget, mida on 9,5% võrra rohkem kui 2014. aastal läbiviidud hangete plaanilises järelkontrollis.**

Plaaniliste järelevaetluste fookus oli suunatud riigihanke menetluse (lihthanke ja/või hankemenetluse) korraldamise kui RHS-ist tuleneva hankija esmase ja peamise kohustuse täitmise kontrollimisele ning lisaks võimalikest struktuursetest probleemidest tervikliku ülevaate saamisele. Plaaniliste järelevaetluste käigus tuvastas Rahandusministeerium järgmisi korduvrikkumisi:

1. **Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine** (77% valimisse kuulunud hankijatest)
2. **Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine** (69% valimisse kuulunud hankijatest)
3. **E-hangete nõutava (50%) osakaalu mittetäitmine** (54% valimisse kuulunud hankijatest)
4. **Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest** (46% valimisse kuulunud hankijatest)
5. **Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine** (46% valimisse kuulunud hankijatest)

Vähemal määral esines ka muud liiki RHS-i rikkumisi, sh.: selgitustega hanke alusdokumentide muutmine, riigihanke üldpõhimõtete eiramine alla lihthanke piirmäära jäävates riigihangetes; vastuolud riigihanke alusdokumentides; hankedokumentide koostamise nõuete rikkumine; õigusvastased kvalifitseerimistingimused; huvitatud isikute selgituspäringutele (tähtaegselt) vastamata jätmine; hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest hälbivatel tingimustel; vale hankemenetluse liigi valimine; hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes; hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ebapiisav põhjendamine; hankekorra mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele.

---

<sup>95</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."

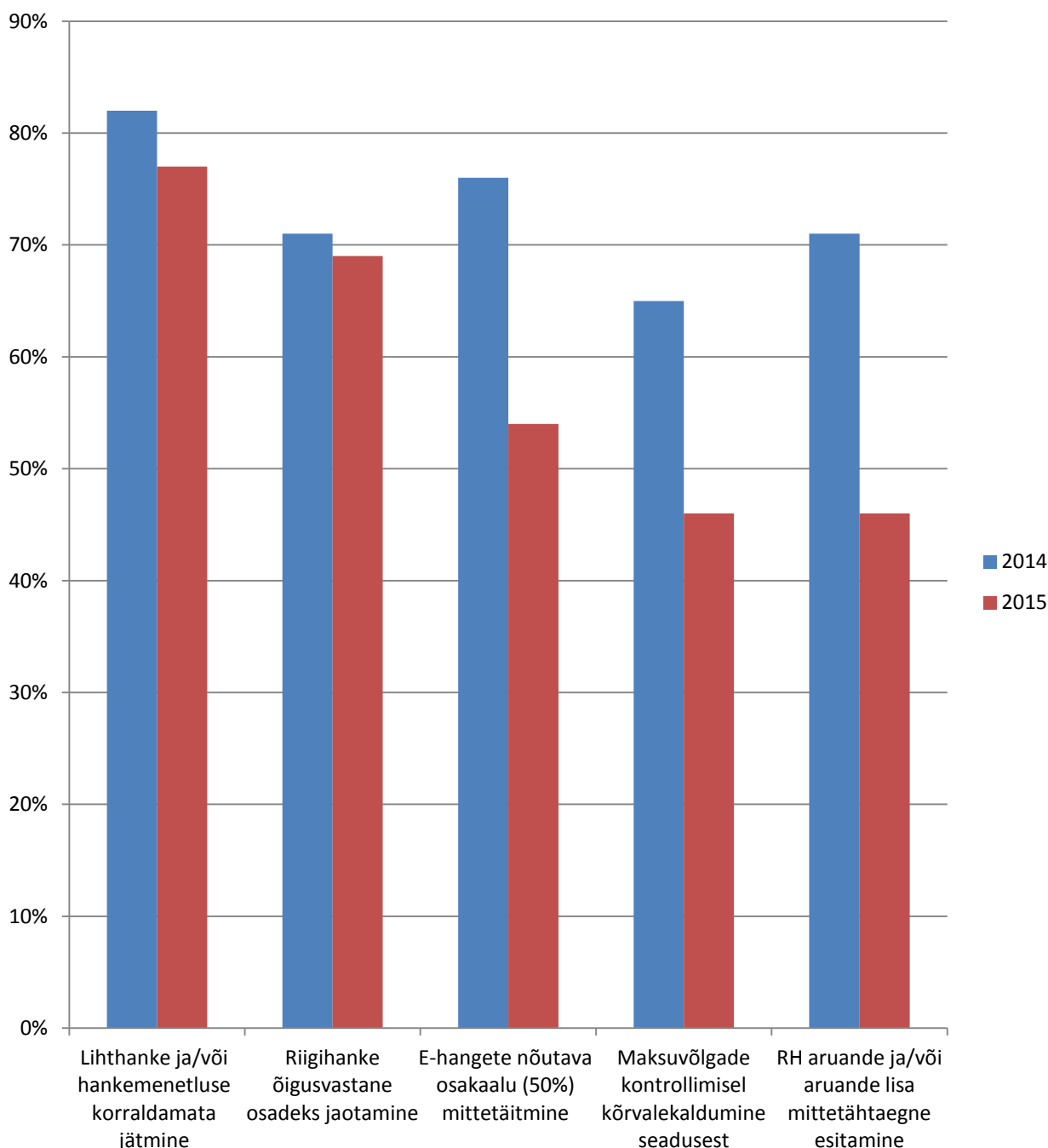
<sup>96</sup> Riigihanke menetluse läbipaistvus ja avalikkus peaksid tagama, et eelarvevahendite kasutamine mitte ainult on aus ja kallutamata, vaid ka näib sellisena.

<sup>97</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>98</sup> Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses – RiTo 3, 2001.

Plaaniliste järelkontrollide käigus 2015. aastal tuvastatud levinumad rikkumised olid samaliigilised, mis ka 2014. aasta plaaniliste järelevalvete käigus ilmsiks tulnud.<sup>99</sup> Siiski oli rikkumiste esinemissagedus märgatavalt madalam. Oluliselt vähem esines RHS-i rikkumisi maksuvõlgade kontrollimisel ning riigihanke aruannete ja aruande lisade esitamisel. Samuti suurenes nende hankijate arv, kes täitsid seadusest tuleneva e-hangete osakaalu nõude.

**2014. AASTA JA 2015. AASTA PLAANILISTES JÄRELEVALVEMENETLUSTES  
SELGUNUD ENAMLEVINUD RIKKUMISTE VÕRDLUUS  
(valimisse kuulunud hankijate %, kellel esines RHS-i rikkumisi)**



<sup>99</sup> 2014. aasta riigihangete plaanilise järelevalve kokkuvõte. RaM, Juuni 2015. – arvutivõrgus kätte-saadav (20.05.2016): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=521515&folderId=521529&name=DLFE-34609.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=521515&folderId=521529&name=DLFE-34609.pdf)

Kuigi struktuurseid õiguslikke probleeme, mille lahendamine ei oleks seadusandliku sekkumiseta võimalik, ei tuvastatud, on riigihankedirektiivide ülevõtmiseks koostatud riigihangete seaduse eelnõuga kavas sätestada nõue,<sup>100</sup> et juhul, kui riigihanke alusdokumentidega seotud selgitustaotluse hankijale laekumise ja pakkumuste esitamise tähtpäeva vahele ei jää vähemalt kuut päeva,<sup>101</sup> ei ole hankija kohustatud selgitustaotlusele vastama.

Eelnõu järgselt peab huvitatud isik esitama hankijale selgituspäringu piisava ajavaruga, et hankija vastuse ja pakkumuste esitamise tähtpäeva vahele jääks vähemalt kuus<sup>102</sup> päeva „rahuaega“, mille jooksul ettevõtjad saaksid vastuse peale reageerida, kohandades vajaduse korral oma pakkumust või tõlkides hankija vastuseid (nt välismaiste ettevõtjate korral) või kasutades vastavat aega pakkumuse komplekteerimisele ja transpordile, juhul kui pakkumuse osaks on füüsiline näidis või makett, mida elektrooniliselt esitada ei saa. Kui huvitatud isiku küsimus on laekunud nii, et ajaliselt ei mahu pakkumuste esitamise tähtpäeva ja küsimuse laekumise kuupäeva vahele kuut päeva, siis hankija sellistele küsimustele ei vasta, sest sellega ei jääks enne pakkumuste esitamist piisavat „rahuaega“, mis mõjutab enim välismaiseid pakkujaid, kellel kulub lisa-aeg teabevahetuse tõlkimise või suurema geograafilise vahemaa tõttu transpordile (kui tegemist on pakkumuse osaga nagu näidis, mida ei esitata elektrooniliselt, või muudel erijuhtudel, kui teabevahetus ei pea olema elektrooniline). Eeltoodust tulenevalt jääb ära senine praktikas esinenud riigihanke sabotaaži risk, kus pahatahtlik isik, kes ei soovi riigihanke eesmärgi saavutamist, järjepidevalt kasutab asjaomase riigihanke puhul sama taktikat, et esitab vahetult enne pakkumuse esitamise tähtpäeva või lausa samal päeval suure hulga selgitustaotlusi, et sundida hankijat pakkumuse esitamise tähtpäeva pikendama.<sup>103</sup>

Relevantne on ka eelnõu § 46 lg 3 lause II, mis sätestab sõnaselgelt, et selgituste ja selgitusi sisaldavate dokumentidega on riigihanke alusdokumentide muutmine keelatud. Selgituste andmise teel kõrvalekaldumine hanke alusdokumentides ettenähtust on hankepraktikas endiselt aktuaalne probleem. RHS-i eelnõu seletuskirjas on § 46 lg 3 kohta märgitud, et: "Eelnõu kajastab käesoleva seletuskirja koostamise aja värskeimat vaidlustus- ja kohtupraktikat<sup>104</sup>, mis liigub tagasi pakuja hoolsuskohustuse ja sellega seonduva riigihanke formaliseerituse põhimõtte juurde, mis sellisena ei luba esitada selgitusi ega asjaolusid selgitavaid dokumente andmete kohta, mida pakkuja ei ole eelnevalt ehk pakkumuse esitamise tähtpäevaks juba esitanud. See puudutab nii andmeid kvalifikatsiooni kui ka pakkumuse sisu kohta."<sup>105</sup>

Teise seadusandliku muudatusena, arvestades maksuvõlgade kontrollimise osas riigihankedirektiividest tulenevaid muudatusi ning huvigruppidega konsulteerimisel ilmnenu, lähtub eelnõu maksuvõla mõiste kasutamisel maksukorralduse seadusest.<sup>106</sup> Plaanilise järelevalve tulemused kinnitavad seletuskirjas refereeritud huvigruppide seisukohta, et kehtivas seaduses võib tekitada segadust asjaolu, et maksuvõla definitsioon RHS-is erineb sellest, mida mõeldakse maksuvõla all maksukorralduse seaduses.<sup>107</sup>

---

<sup>100</sup> vt. täpsemalt RHS-i eelnõu (204 SE I) § 46 lg 2.

Riigihangete seaduse eelnõu ja algteksti seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus (20.05.2016):

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecbd5b61-734c-41b1-bff5-a54f285bce53/Riigihangete%20seadus/>

<sup>101</sup> ja RHS-i eelnõu § 93 lg 2 p-s 2 ning § 94 lg 4 p-s 2 nimetatud juhtudel nelja päeva.

<sup>102</sup> Teatud juhtudel neljale päevale – vt. täpsemalt Eelnõu § 46 lg 2.

<sup>103</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu juurde, lk 66.

<sup>104</sup> *Lahendid, mis tõlgendavad „Töötukassa“ ehk Riigikohtu otsust nr 3-3-1-24-13 kitsendavalt, kaugenevad selle kohtuotsuse retoorikast, nagu ei peaks riigihanke menetluses juhinduma formaliseerituse põhimõttest, ja rõhutavad, et nii formaliseerituse põhimõtte kui ka pakkuja hoolsuskohustus on endiselt riigihanke menetluses kesksel kohal: Tallinna Halduskohtu otsus nr 3-14-50312, VAKO otsused nr 21-14/147095, 109-14/150491 ja 165-14/152437. vt ka Euroopa Kohtu lahendid kohtuasjades C-336/12, C-42/13 ja C-599/10.*

<sup>105</sup> *Op.cit*, lk 66.

<sup>106</sup> vt. RHS-i eelnõu (204 SE I) § 95 lg 1 p 2: "Hankija ei sõlmi hankelepingut ja kõrvaldab hankemenetlusest ettevõtja, kellel on riikliku maksu, makse või keskkonnatasu maksuvõlg maksukorralduse seaduse mõttes või maksu- või sotsiaalkindlustusmaksete võlg tema asukohariigi õigusaktide kohaselt."

<sup>107</sup> RHS-i eelnõu (204 SE I). Seletuskiri, lk 6.

Kolmanda seadusandliku muudatusena, mis arvestab plaaniliste järelevamenetluste käigus ilmnunud struktuurseid probleeme, võib nimetada üleminekusätet<sup>108</sup> (kehtiks kuni 17.10.2018), mis kohustab hankijaid e-riigihankeid tegema 70% ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. Selliselt sõnastatult oleks 70% e-hangete nõue seotud eRHR-is alustatud riigihangete arvuga, mitte enam riigihangete rahalise mahuga, nagu sätestab hetkel kehtiva RHS-i § 55 lg 7.<sup>109</sup>

**2015. aasta plaaniliste järelevamenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised on enamasti tingitud hankijate teadmatusest, tähelepanematuses või hooletusest. Endiselt leidub riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning sellest tingitud lihthanke ja hankemenetluse korraldamata jätmist. Samas on teist liiki rikkumiste puhul märgata rikkumisuhtumite vähenemist ning hankepraktikate paranemist ajas.**

Käesolevas ülevaates aratoodud rikkumiste, eelkõige riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja riigihanke menetluse korraldamata jätmise, ennetamiseks ja nende toimepanemise avastamiseks jätkatakse plaaniliste järelevamenetluste läbiviimist. Rahandusministeerium kavatseb tõsta teavitustöö tõhusust, kaaludes, kas riigihanke-eeskirjade praktilisel rakendamisel kaardistatud probleemid võiksid vajada eraldi tähelepanujuhtimist temaatilise ringkirjaga, fookuseeritud sihtrühma põhise koolitusega või muus sellesarnases vormis.

**Rahandusministeerium  
riigihangete ja riigiabi osakond  
31. mai 2016.**

---

<sup>108</sup> RHS-i eelnõu (204 SE I) § 219.

<sup>109</sup> eRHR-is alustatud hangete arvuga seotud e-hangete %-nõuet on hõlpsam monitoorida ja täita hankijal ning nõude täitmist on lihtsam kontrollida ka järelevamenetluses. E-hangete % sidumine riigihangete rahalise mahuga on selles mõttes komplitseeritum.