



Riho Terras  
Kaitsevägi  
mil@mil.ee

Meie kuupäev digitaalalkirjas nr 12.2-1  
/16817-1

## Järelevaevemenetluse lõpetamine

### Austatud Kaitseväe juhataja

Riigihangete seaduse (RHS) § 104 lg 1 p 1 ja § 107 alusel ja lähtudes AS Mecro esindaja OÜ Advokaadibüroo Lillo & Partnerid (edaspidi Taotleja) 10.12.2014 taotlusest (edaspidi Taotlus) viis Rahandusministeerium läbi järelevaevemenetluse Kaitseväe (edaspidi ka Hankija) avatud hankemenetlusega riigihanke nr 152999 "Remonditarvikud ja tööriistad, piirkonnapõhiste raamlepingute sõlmimine" (edaspidi riigihange nr 152999) üle.

Taotleja hinnangul ei selgu riigihanke nr 152999 hankedokumentidest üheselt mõistetavalt, mitmeks osaks on riigihanke nr 152999 hankemenetlus jaotatud. Taotleja hinnangul on Hankija tegevus pakkumuste hindamisel vastuolus riigihangete seaduse (RHS) § 50 lg 4, kuna ei võimalda teha pakkumuste hindamisel tõeseid järeldusi. Samuti on Taotleja seisukohal, et Hankija rikkus RHS § 54 lg 2 p 3 nõudeid, kuna jättis AS-ile Mecro edastamata allahindlusprotsendid, mida edukaks tunnistatud pakkujad pakkusid valdkonnas „Tööriistad ja tehnika“.

Taotleja taotleb Rahandusministeeriumilt riigihanke nr 152999 hankemenetluse kehtetuks tunnistamist RHS § 108 lg 2 alusel.

11.12.2014 kirjaga nr 12.2-1/16836 algatas Rahandusministeerium riigihanke nr 152999 üle järelevaevemenetluse ja palus Hankijal edastada omapoolsed selgitused Taotluse kohta.

19.12.2014 edastas Hankija Rahandusministeeriumile selgitused.

Tutvunud järelevaevemenetluse käigus kogutud tõenditega, teatame järgmist.

#### 1. Taotluses esitatud kokkuvõtlikud põhjendused

Taotleja hinnangul ei selgu riigihanke nr 152999 hankedokumentidest üheselt mõistetavalt, mitmeks osaks on riigihanke nr 152999 hankemenetlus jaotatud.

Taotleja hinnangul on Hankija tegevus pakkumuste hindamisel vastuolus RHS § 50 lg 4, kuna ei võimalda teha pakkumuste hindamisel tõeseid järeldusi.

Taotluse p 2.2.3 märgib Taotleja, et tulenevalt sellest, et hankedokument lubab pakkujal teha pakkumuse nii mitmele valdkonnale kui pakkuja soovib, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eraldi osadena silmas pidanud ka geograafiliste piirkondade valdkondasid. Seega on riigihanke nr 152999 hankemenetlus Taotleja hinnangul tegelikult jagatud 48-ks eraldi osaks.

Taotleja märgib, et Hankija on hinnanud pakkumisi territoriaalsete piirkondade lõikes, kuid pidanuks hindama valdkondade kaupa, arvestades, et Taotleja hinnangul on riigihanke nr 152999 hankemenetlus jagatud tegelikkuses 48-ks osaks.

Taotleja on seisukohal, et Hankija rikkus ka RHS § 54 lg 2 p 3 nõudeid, kuna ei esitanud AS-ile Mecro edukaks tunnistatud pakkujate poolt valdkondades „Tööriistad ja tehnika“ pakutud

allahindlusprotsente. Taotleja hinnangul on valdkondades pakutud allahindlusprotsendid käsitletavad edukat pakkumust iseloomustavate andmetena RHS § 54 lg 2 p 3 kohaselt.

Taotleja taotleb Rahandusministeeriumilt riigihanke nr 152999 hankemenetluse kehtetuks tunnistamist RHS § 108 lg 2 alusel.

## 2. Hankija kokkuvõtlikud selgitused järelevamenetluses

Hankija selgitas, et riigihanke nr 152999 hankemenetlus on tulenevalt hanketeatest (HT) ja hankedokumentidest (HD) jaotatud asukohtade lõikes kuueks osaks järgmiselt:

- 1) osa I – Tallinn, Harjumaa;
- 2) osa II – Tapa;
- 3) osa III – Jõhvi;
- 4) osa IV – Tartu;
- 5) osa V – Võru;
- 6) osa VI – Pärnu.

Hankija märgib, et hindas pakkumusi HT-s esitatud hindamiskriteeriumite ja -metoodika alusel, mida on selgitatud ka HD-s.

Hankija selgitas, et pakkumuste hindamine toimus esitatud allahindlusprotsendi alusel. Kui pakkuja pakkus valdkondadele erinevaid allahindlusprotsente, kasutas Hankija pakkumuste hindamisel keskmist allahindlusprotsenti. Pakkujad võisid pakkuda ka valdkonnasiseselt pakutavatele toodetele erinevaid allahindlusprotsente, millisel juhul hindas Hankija pakkumusi samuti keskmise allahindlusprotsendi alusel.

## 3. Rahandusministeeriumi poolt tuvastatud asjaolud ja põhjendused

### 3.1 Riigihanke nr 152999 hankemenetluse osad

RHS § 24 kohaselt võib hankija jaotada riigihanke hankemenetluse osadeks, sh peab hanketeates sätestama, kas ta lubab pakkumuse esitada ühele, mitmele või kõigile osadele.

Riigihanke nr 152999 HT-st nähtuvalt on riigihanke nr 152999 hankemenetlus jaotatud kuueks osaks geograafiliste asukohtade kaupa.

Riigihanke nr 152999 hankemenetluse kuus osa on loetletud HT lisas B (osa I – Tallinn, Harjumaa; osa II – Tapa; osa III – Jõhvi; osa IV – Tartu; osa V – Võru ja osa VI – Pärnu).

Riigihanke nr 152999 HT osa II p 1.8 kohaselt võis pakkumuse esitada ühele või mitmele osale.

Tehnilise kirjelduse p 11.2 kohaselt võib teha pakkumuse nii mitmele valdkonnale kui pakkuja soovib. Seega võis hankemenetluse osa lõikes pakkuda kas ühte, mitut või kõiki erinevaid tootegruppe hõlmavaid valdkondi.

Valdkonnad on loetletud tehnilise kirjelduse p 11.4, milleks on: elekter; rauakaubad; tööriistad ja tehnika; üldehitus; siseviimistlus; santehnika; saematerjal; väikeinventar.

Tehnilise kirjelduse p 1 kohaselt soovib Hankija sõlmida hankemenetluse tulemusena kolm raamlepingut asukohtade (mitte valdkondade) lõikes.

Hankija selgitas järelevamenetluse käigus, et sätestas pakkujatele valikuvabaduse pakkuda osa lõikes valdkondi vastavalt pakkuja soovile, eesmärgiga soodustada väiksema suurusega ettevõtete osalemist riigihankes. Hankija selgitas, et väiksemad ettevõtted ei paku turul kõiki riigihanke esemeks olevaid valdkondi, vaid ühte/mõnda tootegruppi.

Järelevamenetluses leidis tuvastamist, et riigihankes nr 152999 esitas pakkumuse 11 pakkujat. Esitatud pakkumustest nähtub, et pakkujad pakkusid riigihanke nr 152999 erinevate osade raames ühte kuni kaheksat tootegruppide valdkonda. Pakkujad esitasid koos pakkumusega vormi

„Avaldus riigihankes osalemiseks“, milles toodud tabelisse märkisid pakutavate valdkondade allahindlusprotsendid.

Rahandusministeerium märgib, et tehnilise kirjelduse p 11.2 („Asukoha lõikes võib teha pakkumuse nii mitmele valdkonnale (vt p 2) kui pakkuja soovib“) on sõnastatud riigihankeõiguslikult väärtalt ja eksitavalt, kuna RHS § 24 kohaselt saab pakkumuse esitada üksnes hankemenetluse osale.

Samas on Rahandusministeerium seisukohal, et riigihanke alusdokumente tuleb vaadata koosmõjus ja tervikuna. Eeltoodust tulenevalt leiame, et riigihanke nr 152999 HT osa II p 1.8, HT lisast B ja tehnilise kirjelduse p 1 tulenevalt pidi pakkujatele olema arusaadav, et riigihanke nr 152999 hankemenetlus on jaotatud kuueks osaks asukohtade kaupa ning Hankija kavatseb sõlmida raamlepingud osade kaupa.

### 3.2 Pakkumuste hindamine riigihankes nr 152999 ja RHS § 31 lg 3, § 3 p 2 eiramine

HT osa IV p 2.1 kohaselt on pakkumuste hindamise kriteeriumiks allahindlusprotsent. Tehnilise kirjelduse p 11.3 kohaselt võib osa lõikes esitada valdkonnale ühise allahindlusprotsendi või igale valdkonnale erineva allahindlusprotsendi. Juhul, kui valdkondadele on tehtud erinev allahindlusprotsent, kasutatakse hindamisel keskmist allahindlusprotsenti.

Tehnilise kirjelduse p 13.2 kohaselt esitab pakkuja ühise allahindlusprotsendi kõigile valdkondadele või allahindlusprotsendi valdkondade kaupa. Juhul kui ka erinevatele tootegruppidele on rakendatud allahindlusprotsent, esitatakse lisaks tootegruppide jaotus.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et pakkujad märkisid ühe osa raames erinevatele valdkondadele nii ühesuguseid kui ka erinevaid allahindlusprotsente. Samuti esines pakkujaid, kes kasutasid tehnilise kirjelduse p 13.2 sätestatud võimalust ja loetlesid pakkumustes tootegrupid koos allahindlusprotsentide märkimisega.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et Hankija hindas pakkumusi tehnilise kirjelduse p 11.3 kirjeldatud viisil. Juhul kui osa lõikes oli valdkonnale/valdkondadele esitatud ühesugune allahindlusprotsent, lähtus Hankija pakkumuse hindamisel sellest allahindlusprotsendist. Kui osa lõikes esitati valdkondadele erinevad allahindlusprotsendid (sh, kui pakkuja loetles tootegrupid), lähtus Hankija pakkumuste hindamisel esitatud allahindlusprotsentide keskmisest allahindlusprotsendist.

Võttes arvesse, et riigihanke nr 152999 hankemenetlus oli jaotatud HT-st nähtuvalt kuueks osaks asukohtade lõikes ning arvestades, et RHS 50 lg 4 kohaselt kohustub Hankija pakkumusi hindama osade kaupa, pidanuks pakkujad, sh Taotleja, aru saama, et Hankija kavatseb pakkumusi hinnata osade (ja mitte valdkondade) kaupa.

Rahandusministeerium ei nõustu Taotleja käsitlesega, et pakkumusi tulnuks hinnata valdkondade kaupa, kuna sellist võimalust ei näinud ette HT ega ka HD. Valdkondade lõikes pakkumuste hindamisel oleks Hankija eiranud nii HT-s kui ka HD-s sätestatud, samuti RHS § 24 ja § 50 lg 4 nõudeid.

RHS § 24 kohaselt saab pakkumusi esitada üksnes riigihanke osadele ja RHS § 50 lg 4 kohaselt toimub pakkumuste hindamine üksnes riigihanke osade kaupa.

Rahandusministeerium on seisukohal, et Hankija hindas pakkumusi ühetaoliselt, pakkujate poolt vormil „Avaldus riigihankes osalemiseks“ märgitud keskmise allahindlusprotsendi alusel ja lähtudes tehnilise kirjelduse p 11.3 sätestatud pakkumuste hindamise meetodikast, mistõttu vastab pakkumuste hindamine RHS § 24 ja § 50 lg 4 nõuetele.

Samas tuvastas Rahandusministeerium, et Hankija eiras pakkumuste hindamise kriteeriumite kehtestamisel RHS § 31 lg 3 ja § 3 p 2 nõudeid, kuna sätestas kriteeriumid osaliselt HT-s ja osaliselt HD-s.

HT osas IV p 2.1 on märgitud pakkumuste hindamise kriteeriumiks allahindlusprotsent, kuid täpsem hindamismetoodika (sh viide keskmise allahindlusprotsendi kasutamisele) on esitatud tehnilise kirjelduse p 11.3 ja p 13.3.

RHS § 31 lg 3 kohaselt nimetab Hankija hankedokumentides, kas ta sõlmib hankelepingu tervikuna majanduslikult soodsaima või üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel, kui ta ei nimeta seda hanketeates.

RHS § 31 lg 3 kohaselt juhul, kui hankija on hindamiskriteeriumid juba HT-s nimetanud, ei või hindamiskriteeriume täiendavalt nimetada või täiendada HD-s, vaid need tuleb tervikuna esitada HT-s.

Eeltoodust tulenevalt on Rahandusministeerium seisukohal, et Hankija ei rikkunud pakkumuste hindamisel RHS-i, kuna hindas pakkumusi ühetaoliselt HT-s ning HD-s sätestatud kriteeriumite alusel.

Tuvastamist leidis, et Hankija eiras pakkumuste hindamise kriteeriumite kehtestamisel RHS § 31 lg 3 ja § 3 p 2 nõudeid.

### 3.3 RHS § 3 p 1 eiramine

Vaatamata asjaolule, et Rahandusministeeriumi hinnangul vastab pakkumuste hindamine RHS § 24 ja § 50 lg 4 nõuetele, on Hankija eiranud riigihanke nr 152999 korraldamisel RHS § 3 p 1 sätestatud üldpõhimõtet.

RHS § 3 p 1 kohaselt peab hankija saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei võimalda pakkumuste hindamise meetoodika käesoleval juhul parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte tagamist riigihankes, kuna hindamismetoodika võimaldab hinnata omavahel sisult erinevate tootevaldkondade allahindlusprotsente. Selline võrdlemise meetoodika ei ole loogiline, kuigi võimaldab iseenesest erapooletult välja selgitada kõrgeimat allahindlusprotsenti pakkunud pakkujad iga riigihanke osa lõikes.

Parima hinna ja kvaliteedi suhte võimaldab välja selgitada meetoodika, milles võrreldakse ühesuguseid näitajaid (nt rauakaupade allahindlusprotsente; elektri kaupade allahindlusprotsente jne). Omavahel võrreldavate näitajate hindamine annab adekvaatse tulemuse RHS § 3 p 1 mõttes, st võimaldab välja selgitada parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (nt suurima rauakaupade allahindlusprotsendi pakkuja saab kõige rohkem punkte, järgmised proportsionaalselt vähem vms).

Hoidmaks ära RHS § 3 p 1 nõude rikkumist tulevikus, tuleb Hankijal edaspidi riigihangete korraldamisel vältida riigihanke nr 152999 ülesehitust (st osadeks jaotatud hankemenetluses edukate pakkumuste väljavalimine sisult võrreldamatute valdkondade keskmise allahindlusprotsendi alusel).

Riigihanke nr 152999 ülesehituse asemel soovib Rahandusministeerium edaspidi kasutada ülesehitust, mis võimaldab tagada RHS § 3 p 1 eesmärgi täitmise. Näiteks korraldada riigihange üksnes rauakaupade (või üksnes elektri kaupade jne) ostmiseks ja jaotada hankemenetlus osadeks asukohtade kaupa. Sellisel juhul (arvestades, et kvalifitseerimistingimused seda võimaldavad) saavad riigihankes osaleda ka nõ väiksemad ettevõtted, kes ei paku turul kõiki Hankijale vajalikke tootevaldkondi.

Tuvastamist leidis, et Hankija ei taganud riigihanke nr 152999 korraldamisel RHS § 3 p 1 sätestatud üldpõhimõtte täitmist.

### 3.4 RHS § 54 lg 2 p 3 eiramine

Taotleja on seisukohal, et Hankija rikkus RHS § 54 lg 2 p 3 nõudeid, kuna ei edastanud Taotlejale edukaks tunnistatud pakkujate poolt pakutud allahindlusprotsente valdkonnas „Tööriistad ja tehnika“.

RHS § 54 lg 2 p 3 kohaselt peab hankija pakkujat või taotlejat nõudmisel kirjalikult kolme tööpäeva jooksul sellekohase taotluse saamisest arvates esitama igale vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale edukat pakkumust iseloomustavad andmed ja selle eelised tema pakkumusega võrreldes ning edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujat või pakkujate nimed.

Vaatamata asjaolule, et Hankija hindas pakkumusi valdkondade keskmise allahindlusprotsendi alusel, on pakkujate poolt erinevatele valdkondadele esitatud allahindlusprotsendid vaadeldavad edukat pakkumust iseloomustavate andmetena ja eelistena vastavaks tunnistatud pakkumuse ees RHS § 54 lg 2 p 3 tähenduses.

Märgime, et RHS § 54 lg 2 p 3 ei ole kooskõlas, kui Hankija ei avalikusta pakkujale, kuidas kujunes eduka pakkumuse esitanud pakkujat keskmine allahindlusprotsent (mis arvutati valdkondadele pakutud allahindlusprotsentide alusel). Samuti ei ole Hankija selline tegevus kooskõlas RHS § 3 p 2 kohase riigihanke kontrollitavuse ja läbipaistvuse tagamise kohustusega.

Pakkumused on küll RHS § 43 lg 4 alusel konfidentsiaalsed, kuid seda regulatsiooni tuleb vaadelda koosmõjus RHS § 46 lg 2. Pakkumuste maksumused, osamaksumused ja muud numbrilised näitajad ei ole RHS-i mõttes konfidentsiaalne info. Viidatud info avaldamine on hankijale RHS § 46 lg 2 ja § 54 lg 2 p 3 alusel kohustuslik.

Pakkujate poolt valdkondadele esitatud allahindlusprotsendid, mille alusel on arvatud keskmised allahindlusprotsendid, mida Hankija kasutas pakkumuste hindamisel, ei saa Rahandusministeeriumi hinnangul olla ärisaladus. Ärisaladuseks võib pidada nt meetodikat, mille alusel arvutatakse pakkujat konkreetse allahindlusprotsendi (ühikhindasid, kasumiosa jms arvesse võttes), kuid mitte pakutavat allahindlusprotsenti ennast.

Tuvastamist leidis RHS § 54 lg 2 p 3 nõude eiramine Hankija poolt.

Hankijal tuleb viivitamatult lõpetada RHS § 54 lg 2 p 3 nõude rikkumine ja väljastada Taotlejale tema poolt taotletud andmed, so edukaks tunnistatud pakkujate poolt pakutud allhindlusprotsendid valdkonnas „Tööriistad ja tehnika“. RHS § 54 lg 2 p 3 täitmisest palume hankijal Rahandusministeeriumi koheselt teavitada.

## 4. Rahandusministeeriumi järeldused ja kokkuvõte

Võttes arvesse p 3.1 – 3.4 esitatud asjaolusid ja põhjendusi, on Rahandusministeerium seisukohal, et Hankijapoolsed õigusrikkumised ei ole mõjutanud riigihanke nr 152999 hankemenetluse käiku ega tulemust selliselt, mis tingiks RHS § 108 lg 2 sätestatud järelevalvemeetme rakendamise vältimatu vajaduse.

Ka ei tuvastanud Rahandusministeerium, et Hankija oleks kohelnud riigihankes nr 152999 osalevaid isikuid ebavõrdset.

Rahandusministeerium märgib, et RHS § 108 lg 2 alusel riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise eelduseks on RHS-i rikkumise olulisus, st RHS-i rikkumiste mõju hankemenetluses osalejatele ja vastuvõetud otsustele. RHS § 108 lg 2 alusel riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse tegemine on kaalutusotsus. Juhul, kui järelevalvemenetluses leiab tuvastamist RHS-i rikkumine või rikkumised, kohustub Rahandusministeerium kaaluma, tuvastatud rikkumiste mõju ja olulisust arvestades, kas hankemenetlusega on võimalik jätkata või mitte.

Rahandusministeerium märgib, et ükski huvitatud isik, sh Taotleja, ei vaidlustanud riigihanke nr 152999 alusdokumente.

Hankija tunnistas riigihanke nr 152999 osades I-VI edukaks kolme pakkujat pakkumused.

Kuna Rahandusministeeriumi hinnangul ei mõjutanud tuvastatud rikkumised riigihanke nr 152999 hankemenetluse käiku ega tulemust, oleks RHS § 108 lg 2 sätestatud range järelevõlve meetme rakendamine eduka pakkumuse esitanud pakkujate jaoks ebamõistlikult ja põhjendamatu koormav, kuna tooks kaasa raamlepingute sõlmimise võimatuse.

Tuginedes eeltoodule on Rahandusministeerium seisukohal, et järelevõlve menetluses tuvastatud RHS-i rikkumised ei avaldanud mõju hankemenetluse käigule ega tulemustele ning Hankija hindas pakkumusi HT-s ja HD-s sätestatud kriteeriumite alusel ühetaoliselt. Seega ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul täidetud RHS § 108 lg 2 sätestatud järelevõlve meetme rakendamise eeldused.

Täiendavalt märgime, et kuivõrd järelevõlve menetluse läbiviimise ajal (23.12.2014) sõlmis Hankija edukaks tunnistatud pakkujatega raamlepingud (riigihanke aruanne avaldatud 05.01.2015), siis puudub Rahandusministeeriumil ka sellel põhjusel võimalus RHS § 108 lg 2 sätestatud järelevõlve meetme rakendamiseks. Raamlepingute sõlmimisega lõppes riigihanke nr 152999 hankemenetlus RHS § 29 lg 3 p 1 alusel. RHS § 108 lg 1 ja 2 kohaselt võib Rahandusministeerium teha hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse üksnes enne hankelepingu sõlmimist. Pärast hankemenetluse lõppemist, so hankelepingu sõlmimise järgselt, ei ole Rahandusministeeriumil võimalik vastavat haldusakti anda.

Eeltoodut arvestades lõpetab Rahandusministeerium järelevõlve menetluse riigihanke nr 152999 "Remonditarvikud ja tööriistad, piirkonnapõhiste raamlepingute sõlmimine" üle.

Rahandusministeeriumi poolt järelevõlve menetluse algatamine ei peata hankemenetlust ja hankijal ei ole õiguslikus mõttes takistusi hankemenetlusega jätkamiseks. Vaatamata eeltoodule leiab Rahandusministeerium, et hankijapoolne käitumine, kus hankeleping sõlmitakse järelevõlve menetluse kestel, ei ole kooskõlas hea tavaga ning annab järelevõlveorganile selge signaali koostöötahte puudumisest.

Oluline on siinkohal märkida, et hankija hilines ise järelevõlveorganile selgituste esitamisega 5 tööpäeva ja hankeleping sõlmiti järelevõlve menetluse ajal ilma järelevõlveorganit sellest teavitamata. Juhime Teie tähelepanu, et vastavalt karistusseadustiku (edaspidi KarS) § 279 on riikliku järelevõlve takistamine, järelevõlveks vajalike dokumentide või andmete esitamisest keeldumine või tähtaegselt esitamata jätmine väärteokorras karistatav. Olukorras, kus on näha, et samaaegselt järelevõlveorganile vastamisega viivitamisest on hankija pärast selgituste andmist väga lühikese aja jooksul jõudnud hankelepingu sõlmimiseni, tekib küsimus, kas tegemist on järelevõlve läbiviimise takistamisega.

Kokkuvõtlikult leiame, et hankija viidatud käitumine on väga taunitav ja võib omakorda anda märku riigihankealastest probleemidest üldisemalt hankija tegevuses, mistõttu on vajalik hankija pikemaajalisem järelevõlve huviorbiidis hoidmine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane

osakonnajuhataja asetäitja

Riigihangete ja riigiabi osakond

Teadmiseks: OÜ Advokaadibüroo Lillo&Partnerid, [advokaat@advokaat.ee](mailto:advokaat@advokaat.ee)

Madli Juhani 611 3931

[madli.juhani@fin.ee](mailto:madli.juhani@fin.ee)