



Kontrollakt nr 12.2-4/13 30.05.2016
riigihangete teostamise kontrollimise kohta
AS-is Ida-Tallinna Keskhaigla

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 09.12.2015 kiri nr 12.2-4/16849
Kontrolliobjekti nimetus:	aktsiaselts Ida-Tallinna Keskhaigla
Kontrolliobjekti registrikood:	90006006
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	Ralf Allikvee Juhatuse esimees
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2014 – 31.12.2014
Kontrolli käigus andis selgitusi:	Katriin Alasoo, hanketeenistuse juht

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

1.1. Kontrollimisele kuulus aktsiaseltsis Ida-Tallinna Keskhaigla (edaspidi ka hankija või ITK) riigihangete läbiviimisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2014 – 31.12.2014.

1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada, kas: tehingute korral riigihanke piirmäärast alates on korraldatud hankemenetlus (RHS-i II ptk-s sätestatud korras); tehingute puhul lihthanke piirmäärast alates on korraldatud lihthanke menetlus (vt. RHS §-i 18²); kas hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud riigihanke osadeks jaotamise korda (RHS §-d 23-24); hankelepingute muutmine on toimunud nõuetekohaselt (RHS § 69 lg-d 3 ja 4); hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on hankija kajastanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) kokku 68 riigihanget, neist:

- 1) kolmkümmend seitse (37) avatud hankemenetlusega riigihanget (viitenumbrid 158202; 158243; 158070; 157613; 158069; 157614; 157617; 157852; 157653; 157611; 157267; 156632; 155920; 156626; 156406; 156272; 156381; 156396; 155969; 156013; 155030; 155883; 155225; 154995; 154222; 152795; 153040; 152305; 152838; 152058; 151407; 151251; 151050; 150711; 150777; 150716; 149136), sh. üksteist (11) hankemenetlust, mille puhul hankelepingu eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne riigihanke rahvusvahelise piirmääraga ning mille kohta avaldati hanketeade Euroopa Liidu Teataja lisas (viitenumbrid 158202; 157613; 157267; 156632; 155920; 156396; 156381; 155030; 154995; 152795; 153040), ja kolmkümmend viis (35) e-menetlust, s.t ainult kaks (2) avatud hankemenetlusega riigihanget (viitenumbrid 154995 ja 152795) ei olnud korraldatud e-menetlusena (ka nendes hankemenetlustes olid hankedokumendid eRHR-i kaudu elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud);
- 2) kolmteist (13) väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust (viitenumbrid 158417; 156911; 156906; 156799; 156904; 155439; 155303; 155204; 155275; 153485; 153435; 153449; 148868), mis kõik olid viidud läbi e-menetlusena ning mille hulgas oli ka neli (4) hankemenetlust, mille puhul hankelepingu eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne riigihanke rahvusvahelise piirmääraga ja mille kohta avaldati hanketeade Euroopa Liidu Teataja lisas (viitenumbrid 155204; 153435; 153449; 148868);
- 3) kaheksateist (18) lihthanget (viitenumbrid 158315; 157881; 155622; 157720; 155212; 155914; 155929; 155381; 155419; 155150; 155236; 154048; 154044; 153400; 152493; 152629; 151362; 149231), mis kõik olid viidud läbi e-menetlusena;

- 1.4. eRHR-i andmeil on 2014. aastal alustatud riigihangetes ITK vastu esitatud kokku neli (4) vaidlustust (riigihangetes viitenumbritega 157881; 158069; 157852; 151362). Vaidlustuste osakaal hankija 2014. aasta riigihangetest oli 5,88% (4 vaidlustust / 68 riigihanget eRHR-is) – riigi keskmine oli samal perioodil 3,6%. Kuigi vaidlustuste osakaal ITK riigihangetes ületas riigi keskmist, siis ühtegi vaidlustust ei rahuldatud, s.t ITK suhtes ei tehtud ühtegi negatiivset otsust. Vaidlustuste tulemused olid järgmised: üks vaidlustus jäeti läbi vaatamata, sest vaidlustaja ei kõrvaldanud ette antud tähtjaks vaidlustuses esinenud puuduseid; kaks vaidlustusmenetlust lõpetati vaidlustaja poolt vaidlustusest loobumisega; üks vaidlustus vaadati sisuliselt läbi, kuid jäeti rahuldamata.
- 1.5. 2014. aastal ei ole ITK hanketegevuse suhtes Rahandusministeeriumile märgukirju esitatud ja Rahandusministeerium ei ole nimetatud ajavahemikul ITK üle juhtumipõhist (*ad hoc*) järelevalvet läbi viinud. Viimane ettekirjutus oli ITK-le tehtud 2013. aastal. 19.07.2013 tegi Rahandusministeerium ITK-le kohustusliku ettekirjutuse RHS-i rikkumise lõpetamiseks ja riigihangete korraldamise alustamiseks, andes ettekirjutuse täitmiseks tähtaja kuni 31.10.2013. 08.10.2013 avaldas ITK esimese hanketeate eRHR-is, millega ühtlasi täitis Rahandusministeeriumi ettekirjutuse. 2013. aastal alustas ITK hankija kohustuste täitmist, viies eRHR-is läbi neli avatud hankemenetlusega riigihanget ning ühe lihthanke.
- 1.6. Majandustehingute teostamisel, sh. maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hankelepingute sõlmimisel, RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist on kontrollitud ITK 2014. aasta ostuarvete, saldoandmike infosüsteemi, eRHR-is avaldatud andmete ning ITK poolt edastatud dokumentide ja selgituste alusel.
- 1.7. Käesolevas kontrollaktis esitatud hankija soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.8. Kontrollakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja võimalike vastuväidete esitamiseks 23.05.2016. Hankija teatas 24.05.2016, et ei oma kontrollakti projekti suhtes vastuväiteid.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord ja hankeplaan

01.01.2012 jõustunud RHS § 13¹ kohaselt peab hankija kehtestama asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Hankekord peab sätestama muu hulgas: (1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva; (2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise; (3) allapoole RHS § 15 lg-s 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab RHS §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise; (4) lihtsustatud korrast tellitava teenuse tellimise korra.

2014. aastal reguleeris riigihangete korraldamist ITK-s lisaks seadusele RHS § 13¹ alusel 28.10.2013 juhatuse otsusega kinnitatud "Riigihangete kord" (edaspidi hankekord), mis kehtis kuni 31.12.2014.

Hankekorra p-i 3.3 järgi pidi hanketeenistuse juht koostama eelarveaasta 15. veebruariks hankeplaani. Hankeplaani kinnitamine oli ITK juhatuse pädevuses (hankekorra p 3.1). Hankekorra p 3.2 kohaselt tuli hankeplaani märkida järgmised andmed: (i) hangitava eseme, teenuse või ehitustöö nimetus ja lühikirjeldus; (ii) hanke eeldatav maksumus; (iii) hankemenetluse liik; (iv) eeldatav hankelepingu sõlmimise ja täitmise tähtaeg; (v) hanke läbiviimisega seotud struktuuriüksus ja hankemenetluse eest vastutav isik. Hankekorra p 3.7 sätestas, et juhul, kui kavandatava riigihanke summa ületab riigihangete seaduses sätestatud piirmäära, on riigihangete läbiviimise aluseks hankeplaan ja juhatuse otsus iga konkreetse riigihanke läbiviimiseks.

Kuigi hankekorra kohaselt oli nõutud hankeplaani koostamine terveks eelarveaastaks ette („igaks eelarveaastaks planeeritud asjade ostmise või teenuse või ehitustöö tellimise hangete plaan“), s.t hankekord ei võimaldanud hankeplaani koostamist poolaastate kaupa, kinnitas ITK juhatuse 2014. aasta hankeplaani eelarveaasta alguses üksnes I poolaastaks.

Hankija märkis, et ITK tööprotsessidest tulenevalt ei ole võimalik kogu aasta investeeringuid ette planeerida. Võttes arvesse, et eelarve koostatakse aastapõhiselt, suhtub Rahandusministeerium nimetatud põhjendusse kriitiliselt. Kontrollvisiidi käigus on hankijale selgitatud eelarvestamise ja hankeplaani koostamise omavahelisi seoseid.¹ Hankekord ja hankeplaani on ITK veebilehel avaldamata.

2.2. E-hangete nõutud osakaalu arvestatakse riigihangete rahalisest mahust, mitte koguarvust

Rahalise mahu poolest jagunesid eRHR-is 2014. aastal kajastatud riigihanked järgmiselt: kokku oli avaldatud 68 riigihanget sõlmitud hankelepingute ja -raamlepingute kogumaksumusega 19 852 374,91 eurot – neist 66 e-hanget sõlmitud lepingute kogumaksumusega 7 164 264,91 eurot. Kuigi mitte e-menetusena oli korraldatud kõigest 2 riigihanget, ületas mitte e-menetluste rahaline maht oluliselt e-menetluste oma (RH viitenumber 154995 "Antibakteriaalsed ja seenevastased ained süsteemseks kasutamiseks" sõlmitud lepingute maksumusega 620 610,00 eurot; RH viitenumber 152795 "Kasvajavastased ja immunomoduleerivad ained" sõlmitud lepingute maksumusega 12 067 500,00 eurot, viimati nimetatud riigihangete oli kooskõlas RHS §-s 24 ette nähtuga jaotatud ühe hankemenetluse raames 46-ks osaks).

Seega võimaldas ITK pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist, 2014. aastal eRHR-is kajastatud riigihangete rahalisest mahust arvestatuna, ca 36,09% ulatuses.

RHS § 55 lg 7 kohaselt peab hankija võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50% ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. 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 „Pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise kord ning nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise seadmetele“.

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 lõige 2), võib nõutud rahalise mahu täpne väljaselgitamine osutada praktikas keeruliseks ja protsenditäpsuse saavutamise ei ole ka eesmärk iseenesest. Kuna riigihanke RHR-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 eeldatav maksumus on võrdne või suurem lihthanke piirmäärast. Seega hankija ei eksi, kui korraldab e-menetlusega riigihankeid vähemalt 50 protsendi ulatuses alates lihthanke piirmääraga riigihangete (s.t RHR-is kajastatud hangete) rahalisest mahust.

¹ Riigihangete planeerimise ja korraldamise seost eelarvestamisega on näinud ka Riigikontroll: „*Hangete kordades polnud piisavalt põhjalikult kirjeldatud seost eelarve koostamisega. Samuti polnud ette nähtud hankeplaani koostamist. Riigikontroll peab riigihangete seaduse kõige suuremaks rikkumiseks üle piirmäära hangete tegemata jätmist, sest sellisel juhul rikutakse kõiki riigihangete üldpõhimõtteid (vt lisa 1). Tihti on selliste eksimuste põhjuseks teadmatus, milliseid soetusi tuleks riigihangete seaduses ette nähtud korras menetleda, või ülevaate puudumine, mis mahus soetusi äriühingutes või sihtasutustes tehakse. Riigikontrolli kogemuse põhjal on selliste eksimuste põhjuseks tavaliselt eel-arvestamise ja hankeprotsessi ebapiisav seostamine. Riigikontrolli arvates aitab hankeplaani kaht tegevust omavahel siduda.*“ Riigikontrolli 05.02.2013 auditaruanne „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“, lk 4 – arvutivõrgus kättesaadav (02.05.2016): <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>

E-hangetel on hankeinfo veebipõhiselt kättesaadavaks tegemise kaudu vahetu seos RHS § 3 p-s 2 sätestatud riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega. Infotehnoloogia areng on loonud võimaluse kasutada avalikus sektoris läbipaistvuse suurendamiseks kvalitatiivselt uusi innovaatilisi lahendusi. Euroopa Komisjoni esimeses korrupsiooniraportis on esile tõstetud, et e-riigihangetel on oluline tähendus korrupsiooni ennetamises ja avastamises, tõstes standardiseeritud menetluste tõhusa rakendamise kaudu riigihangete läbipaistvust ning kontrollitavust (vt. EU Anti-Corruption Report. – Report from the Commission to the Council and the European Parliament, 03.02.2014, page 31: Use of E-procurement).

Nagu eelnevalt märgitud, võimaldas hankija 2014. aastal pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist, eRHR-is kajastatud hangete rahalisest mahust arvestatuna 36,09% ulatuses. Kui arvutada e-hangete osakaalu hankija eelarveaastal planeeritavate kõigi riigihangete (sh. ka registriväliselt ostetud asjade ning tellitud teenuste ja ehitustööde) rahalisest mahust, oleks vastav suhtarv veelgi väiksem.

Järelikult ei olnud hankija 2014. aastal saavutanud RHS § 55 lõikes 7 nõutud e-hangete osakaalu. 26.02.2015 saadetud ringkirjas juhtis Rahandusministeerium hankijate, sh. ITK, tähelepanu asjaolule, et e-hangete 50% osakaalu nõuet arvutatakse RHS § 55 lõike 7 kohaselt riigihangete rahalise mahu, mitte hangete koguarvu, järgi (vt. RaM 26.02.2015 kiri nr 12.2-1/029 27).²

ITK põhjenduste kohaselt ei suudetud 50% nõuet täita põhjusel, et 2014. aastal viidi avatud hankemenetlusena läbi rahaliselt mahukas riigihange "Kasvajavastased ja immunomoduleerivad ained" (RH viitenumber 152795), mis oli ühe hankemenetluse raames jaotatud 46-ks osaks. Hankija selgitas, et nimetatud hanget (RH 152795) sooviti korraldada e-menetlusena, kuid kuna see oleks olnud osade suure arvu tõttu tehniliselt tülikas ja koormav, viidi hankemenetlus siiski läbi mitte e-hankena.

Arvestades, et RHS § 55 lg 7 on eesmärgilt üleminekusäte, mis peab tagama hankijate valmisoleku lähiaastatel minna üle 100% e-hangetele, samuti võttes arvesse e-hangetena läbiviidud riigihangete arvulist ülekaalu (e-menetlusi oli riigihanke menetluste koguarvust, hangete rahalist mahtu arvestamata, koguni 97,06%), mis tõendab ITK oskusi ja kogemusi e-hangete korraldamisel, võib Rahandusministeeriumi hinnangul ITK selgitust aktsepteerida.

Samuti on e-hangete korraldamisel täheldatav ITK hankepraktika paranemine. Käesoleva kontrollakti koostamise seisuga eRHR-is avaldatud andmete kohaselt oli rahalise mahu järgi 2015. aastal ITK alustatud riigihangetest e-menetlusena korraldatud ca 98,16% (2015. aastal korraldas ITK 76 riigihanget kogumaksumusega 8 761 506 eurot, millest e-menetlusena viidi läbi 70 riigihanget maksumusega 8 600 107 eurot ning mitte e-menetlusena 6 riigihanget maksumusega 161 399 eurot). Seega 2015. aastal on ITK saavutanud e-hangete korraldamisel RHS § 55 lg-s 7 sätestatud osakaalu nõude täitmise.

Siiski, mis puudutab ITK väidet, et osadeks jaotatud hankemenetluse läbiviimine e-menetlusena on hankijate jaoks ebamõistlikult koormav, ei saa Rahandusministeerium nimetatud väitega mööndusteta nõustuda. Praktikas on hankijaid viinud e-menetlusena edukalt läbi ka suurema osade arvuga hankemenetlusi.

Näiteks on 2015. aastal korraldatud e-menetlusena järgmised enam kui 50-ks osaks jaotatud riigihankemenetlused: „Riikliku keskkonnaseire eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire allprogrammi seiretööd 2015“, jaotatud 53 osaks (RH viitenumber 160313, hankija: Keskkonnaagentuur); „Kasvajavastased ja immuunomoduleerivad ained (ATC: L01, L02, L03, L04), kõik teised raviained (ATC: V03A), teised diagnostilised ained (ATC: V04C), teised astmavastased

² Kättesaadav arvutivõrgus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=34587409> (02.05.2016)

ained süsteemseks kasutuseks (ATC: R03D)“, jaotatud 60 osaks (RH viitenumber 162735, hankija: SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla); „Antibakteriaalsete ravimite ostmine“, jaotatud 63 osaks (RH viitenumber 164339, hankija: AS Lääne-Tallinna Keskhaigla); „Transporditeenuste hange - kutsealuste vedu ajateenistusse 2016. aastal“, jaotatud 95 osaks (RH viitenumber 167131, hankija: Kaitseresursside Amet).

2.3. Vastuolud riigihanke alusdokumentides ning hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumine (liht)hanketeates kehtestatud tingimustest

- 2.3.1.** 03.04.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "Liftide ostmine ja paigaldus" (RH viitenumber 150711). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 21.04.2014 (HT p. IV.3.4) ning hanketeates nõutud pakkumuste jõusoleku minimaalseks tähtajaks 90 kalendripäeva (HT p. IV.3.7). Hanketeates (HT p. II.3) kehtestas hankija hankelepingu kestuseks 3-kuulise tähtaja. Hankedokumentide (HD) p 5.2 sätestas, et: „Hankelepingu täitmise tähtaeg on hiljemalt september 2014. Hankija eeldab, et liftide tarne ja paigaldustööd algavad juunis 2014.“ Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 23.05.2014 sõlmis hankija edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu, mille täitmise tähtpäevaks oli 01.10.2014 (aruande lisast nähtub, et hankeleping täideti varem – 15.09.2014). Eeltoodust järeldub, et hankija sõlmis hankelepingu hanketeatest erinevatel tingimustel.
- 2.3.2.** 18.07.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "Viljatusravikeskuse remonditööd" (RH viitenumber 154222). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 25.07.2014 (HT p. IV.3.4) ning hanketeates nõutud pakkumuste jõusoleku minimaalseks tähtajaks 90 kalendripäeva (HT p. IV.3.7). Hanketeates (HT p. II.3) kehtestas hankija hankelepingu kestuseks 2-kuulise tähtaja. Samas, kui hankedokumentide (HD) 6.2 kohaselt oli hankelepingu täitmise tähtaeg 3 kuud (eeldatavasti 01.11.2014) alates lepingu sõlmimisest. HD p 18.2 sätestas, et hankija ning edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja allkirjastavad hankelepingu digitaalselt vastavalt poolte kokkuleppele kas üheaegselt või erineval ajal, aga eeldatavasti mõlema poole poolt hiljemalt 30.06.2014 (s.o enne hanketeate avaldamist – HT avaldati 18.07.2014). Kuna HD-s märgitud hankelepingu täitmise kestus (tähtaeg) oli pikem kui 2 kuud, oli HD p 6.2 selles osas vastuolus HT p-ga II.3. Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 28.07.2014 sõlmis hankija eduka pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu, mille täitmise tähtpäevaks oli 01.11.2014. Eeltoodust järeldub, et hankija sõlmis hankelepingu hanketeatest erinevatel tingimustel.
- 2.3.3.** 29.07.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Silmakliiniku ootesaali tugitoolid" (RH viitenumber 154048). Lihthanke teatest (LHT p. II.3) nähtuvalt määras hankija hankelepingu kestuseks 50 päeva, ent lihthanke dokumendi (LHD) p-i 6.2 kohaselt oli hankelepingu täitmise tähtaeg 2 kuud alates lepingu sõlmimisest. Eeltoodust järeldub, et lihthanke alusdokumendid olid teineteisega vastuolus.
- 2.3.4.** 09.09.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Gammaandur radioaktiivselt märgistatud lümfisõlmede leidmiseks operatsiooni ajal" (RH viitenumber 155236). Lihthanke teates (LHT p. III.1.1) nõudis hankija tarnitavale seadmele, seadme üleandmisest alates, vähemalt 12 kuu pikkust garantiid. Samas oli lihthanke dokumendi (LHD) p-s 6.5 sätestatud nõue, et hankelepingu täitmisele järgneb garantiiperiood vähemalt 24 kuud. Eeltoodust järeldub, et LHT-s ja LHD-s sätestatud tingimused olid teineteisega vastuolus.
- 2.3.5.** 10.09.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Magdaleena sterilisatsiooniosakonna renoveerimine" (RH viitenumber 155150). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 17.09.2014 (LHT p. IV.3.4). Lihthanke teatest (LHT p. II.3) nähtuvalt määratles hankija hankelepingu kestuse kuupäevaliselt (alguskuupäev: 22.09.2014; lõppkuupäev: 24.11.2014). Lihthanke dokumendi (LHD) p-i 6.2 kohaselt oli hankelepingu täitmise tähtaeg 2 kuud (eeldatavasti 24.11.2014) alates lepingu sõlmimisest. Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 06.10.2014 sõlmis hankija eduka pakkumuse

esitanud pakkujaga hankelepingu, mille täitmise tähtpäevaks oli 15.12.2014. Eeltoodust järeldub, et lihthanke alusdokumendid olid mõneti vastuolulised (lihthanke teates määratleti lepingu täitmise tähtaeg konkreetsete kuupäevadega, lihthanke dokumendis aga esitati see kalendrikuudes), mistõttu hankija tegevus võib olla vaadeldav lihthanke teatest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimisena. Sõlmitud hankelepingu täitmise algus- ja lõpukuupäev erinevad lihthanke teates märgitust.

Avatud hankemenetlus on üheetapiline hankemenetlus, mis algab hanketeate avaldamisega eRHR-is (RHS § 29 lõige 2) ja mille korral võib pakkumuse esitada iga huvitatud isik (RHS § 25 lg 1). Avatud hankemenetluses koostatakse hankedokumentid enne hankemenetluse alustamist (RHS § 31 lõige 1). Hanke alusdokumentides peavad sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt (RHS § 31 lg 2 p 3).

Esmalt peab ära märkima, et hankija eiras riigihangete seadust ainuüksi sellega, et hanketeade ja hankedokument olid teineteisega vastuolus. RHS § 31 lõikest 2 tulenevalt ei korrata hankedokumentides teavet, mis on hanketeates kord juba esitatud. Hankedokumentis ja selle osaks olevas hankelepingu projektis peavad sisalduma ainult need lepingutingimused, mida ei ole hanketeates eraldi välja toodud (vt. RHS § 31 lg 2 p 3). Seega ennetamaks võimalikke vastuolusid on seadusandja ette näinud, et hankedokumentides ei korrataks hanketeates juba märgitud: hankedokumentides esitatakse ainult see osa tulevase hankelepingu tingimustest, mida ei ole hanketeates eraldi nimetatud.

Ent kui hankija on siiski reguleerinud ühtesid ja samasid küsimusi (nt. garantiiperiood, hankelepingu kestus vms) nii hanketeates kui ka -dokumentides, sh. tulevase hankelepingu projektis, ei tohi need olla teineteisele vasturääkivad. Vastuolud hanke alusdokumentides võivad eksitada riigihankes osalemisest huvitatud isikuid (s.o potentsiaalseid pakkujaid), mistõttu esineb oht, et erinevad pakkujad tõlgendavad hanketingimusi erinevalt ning vastuoludest tingitud väärtõlgendus ja vääritimõistmine võib mõjutada nii pakkumuste maksumusi kui ka pakkujate arvu. Näiteks võib mõni ettevõtja loobuda pakkumuse esitamisest pelgalt sel põhjusel, et hankija on viinud ta vastuolulise hankelepingu täitmise tähtajaga eksitusse ja ettevõtja ei saa pakkumust esitada, sest tema poolt (eksklikult) arvatud hankelepingu täitmise ajal on ta hõivatud muude töödega.

Tulevase hankelepingu tingimuseks on kahtlemata ka hankelepingu esemeks olevate ehitustööde alustamise ning lõpetamise tähtpäevad, kui hankija on sidunud hankelepingu kestuse riigihanke alusdokumentides nimetatud kindlate kuupäevadega. Osundame, et hankija ei pea siduma hankelepingu kestust (tööde teostamise tähtaega) kindlate kuupäevadega, vaid võib piirduda aastates, kuudes, nädalates või ka päevades määratletud tähtajaga, mida hakatakse lugema hankelepingu sõlmimisest arvates. Näiteks tingimus, et töövõtja peab alustama lepingu esemeks olevate tööde teostamisega hankelepingu sõlmimisele järgneval päeval ja lõpetama tööd hiljemalt ühe kuu jooksul, hankelepingu sõlmimisest arvates. Siiski, kui hankija on lepinguliste tööde teostamise tähtaja määratlenud kuupäevaliselt, on hankija nimetatud kuupäevadega seotud. Hanketeates märgitud hankelepingu täitmise kuupäevad (tähtpäevad) ei ole kindlasti tähtsusetud formaalsused, sest nimetatud tähtpäevad võivad mõjutada mõnda riigihankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikut pakkumuse esitamisest hoiduma või sellest loobuma, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguse hinnaga. Näiteks sätestati riigihanke nr 150711 HD lisa II („Hankelepingu üldtingimused“) p-s 6.3, et lepingus sätestatud tarnetähtpäevast või -ajast mittekinnipidamise korral on ostjal (hankijal) õigus nõuda müüjalt (pakkujalt) leppetrahvi 1% (üks protsent) lepingu hinnast iga viivitatud päeva eest (sõlmitud hankelepingu maksumuseks ehk lepingu hinnaks oli 204 000 eurot, s.o 1% päevas oleks olnud 2 040 eurot). Eelõeldu tähendab, et juhul, kui hanketeates toodud hankelepingu täitmise tähtpäevad oleksid kattunud hankelepingu tegeliku täitmise kuupäevadega, võinuks pakkujate ring ja/või laekunud pakkumuste maksumus ja sellest johtuvalt ka riigihanke tulemus olla hoopis teistsugune. Vähemalt ei saa sellist võimalust tagantjärei tõsi-kindlalt välistada.

Hankemenetluses on täpselt kindlaksmääratud ning formaliseeritud menetlusreeglitel ja hanketingimustel oluline roll pakkujate võrdse kohtlemise eesmärgi (RHS § 3 p 3) tagamisel.

Sellest tulenevalt peab pakkujatele muu hulgas olema üheselt selge, milline on tulevase hankelepingu täitmise tähtaeg (vrd. RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 14). Ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab hankija (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39). Vastuolud riigihanke alusdokumentides on ühemõtteliselt lubamatud. Selline väärtpraktika on vastuolus RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetega, ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja riigihanke kontrollitavuse nõudega (RHS § 3 p 2), seades ühtlasi ohtu pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise (RHS § 3 p 3). Hankeprotsessis on juhtiv roll hankijal.

Seetõttu vastutab eksitavalt vastuoluliste hanketingimuste, sh. hankelepingu täitmise tähtaja, eest hankija ning pakkuja hoolsuskohustus ja võimalus küsida hankijalt selgitusi ei muuda hankija riisikot olematuks. Hanketeates märgitud lepingu täitmise kestus, sh. algus- ja lõpukuupäev, ei tohi olla huvitatud isikuid eksitav, sest see võib mõjutada ettevõtjaid riigihankes osalemisest loobuma.

Riigikohtu halduskolleegium on samuti rõhutanud hanketeates märgitu olulisust ning hanketeate ja -dokumentide võimalike kollisioonide korral eeldanud hanketeatest lähtumist: „Läbi hanketeate aidatakse tagada hankemenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba ilma (mahuka) hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkujat puudutava kvalifikatsiooni kui ka hankelepingu eseme osas“ (vt. RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3). Eelõeldu näitab ilmekalt, et RHS-ist tuleneb riigihanke alusdokumentidele selge prioriteetsusjärjekord, mille kohaselt hankedokumendid peavad olema kooskõlas hanketeatega. Rahandusministeeriumi nõustamispraktikas on selgitatud, et nimetatud seisukoht on laiendatav ka lihthangetele. Juhul, kui esineb erinevusi lihthanke teate ja lihthanke dokumendi vahel, siis tuleks lähtuda lihthanke teates kehtestatud tingimustest (vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära. № 4).³

Rahandusministeeriumi hinnangul rikkus hankija, (liht)hanketeatest erinevatel tingimustel hankelepingut sõlmides, riigihangete seadust. RHS § 4 lg 2 sätestab, et hankija võib sõlmida hankelepingu üksnes riigihangete seaduses sätestatud tingimustel ning korras. Kohtupraktikas on täheldatud, et erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmisest erandlikel asjaoludel (RHS § 69 lg-d 3-4) ei näe riigihangete seadus ette võimalust, et hankija saaks enne hankelepingu sõlmimist muuta hanke alusdokumente või nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.1). Enamgi veel, RHS § 58 lg 3 järgi on avatud hankemenetluses hankijal keelatud pidada läbirääkimisi, mistõttu hankelepingu (projekti) kavandatud tingimused ei tohi pärast pakkumuste esitamist ja enne hankelepingu sõlmimist muutuda. RHS § 36 lg 1 võimaldab hanke alusdokumente, sh. hanketeadet ja hankedokumente, muuta üksnes enne pakkumuste esitamiste tähtpäeva. Pärast enam mitte.

Ühtlasi leiame, et hankelepingu sõlmimine hanketeates ettenähtust erinevatel tingimustel on RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid (riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine) eirav, olles seetõttu ühemõtteliselt lubamatu.

Enne hankelepingu sõlmimist riigihanke alusdokumentides tehtavaid muudatusi on järelevalvepraktikas käsitletud ka keelatud läbirääkimiste pidamisena. Läbirääkimiste pidamine avatud hankemenetlusega riigihankes on seadusega rangelt keelatud (RHS § 58 lg 3) ja nimetatud tegu on väärttegu RHS § 111³ lg 1 alt 1 (RHS v.r § 111 lg 3 p 5) järgi. Avatud hankemenetluses võib hankija peale pakkumuste esitamist RHS § 56 lg 3 alusel nõuda üksnes pakkumuses esitatud teabe põhjendatud selgitamist, piiritlemist või täpsustamist. Pakkuja on kohustatud vastama kolme tööpäeva jooksul vastava nõude saamisest arvates.

³ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/koolitused> (03.05.2016)

Seejuures igasugused muud tegevused või kokkulepped seoses esitatud pakkumustega hankija ja pakkujate vahel, mis ei ole RHS § 56 lg-ga 3 reguleeritud ning mis on suunatud hankelepingu tingimuste muutmisele võrreldes HT-s, HD-s ning pakkumuses esitatud tingimustega, on keelatud (vt. Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium, 2011, lk 8: avaldatud E-Riigihangete infoportaalis).⁴

Seega juhul, kui hankelepingu sõlmimine hanketeates sisaldunud tingimustel muutub hankija jaoks objektiivsetel põhjustel vastuvõetamatuks, on ainus alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda algatusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel (nt. TrtRKO 21.06.2010, nr 3-09-1297, p-d 12-14; VAKO 23.08.2013 otsus nr 193-13/139462, lk-d 6 ja 7).

Seadusandja on siin lähtunud sellest, et hankeleping tuleb igal juhul sõlmida kooskõlas hanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata. Hanke alusdokumentidest erineva sisuga lepingu sõlmimine ei ole ühelgi põhjusel seaduslik, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei ole RHS § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandjuhtudel sõlmida hankelepingu hanke alusdokumentidest hälbiiva sisuga. Kui edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja teatab, et hankijast mitteolenevatel põhjustel ei ole tal võimalik hankelepingut sõlmida, on hankijal kohustus tunnistada edukaks hinna poolest järgmise pakkumuse, kui hindamiskriteeriumiks on madalaim hind (RHS § 53 lg 1 p 1). Kui muid konkureerivaid pakkumusi esitatud ei ole, ei ole lubatud hankelepingut sõlmida (RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3).

Juhul, kui hankija soovib säilitada võimaluse pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist riigihanke tingimusi muuta, tuleb selline võimalus koos vastavate detailsete reeglitega hanke alusdokumentides selgesõnaliselt ette näha (vt. RKKKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p-d 16 ja 21). Riigikohtu käsitlus tugineb Euroopa Kohtu otsusele asjas nr C-496/99, mille kohaselt, kui hankija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalmimist mõningaid hanketeate tingimusi muuta, peab ta selle olema juba hanketeates sõnaselgelt sätestanud. Lisaks sellele peavad hanketeates sisalduma üksikasjalikud reeglid hankelepingu (projekti) muutmiseks, mis annab kõikidele pakkujatele kindla raamistiku, millega nad peavad arvestama oma pakkumuste esitamisel. Nimetatud nõue on vajalik kõikide potentsiaalsete pakkujate võrdseks kohtlemiseks. Vastasel korral rikutaks nii võrdse kohtlemise kui ka läbipaistvuse põhimõtet ning riigihanke objektiivsus ei oleks enam tagatud (Euroopa Kohtu 29.04.2004 otsus kohtuasjas C-496/99: *komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA*, p-d 118 ja 121).

Nõustudes ühtlasi ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi tõlgendusega, et hankeleping tuleb igal juhul sõlmida kooskõlas hankedokumentidega või jätta üldse sõlmimata, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei ole RHS § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandjuhtudel sõlmida hankelepingu hankedokumentidest hälbiiva sisuga (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3), väljendame seisukohta, et kui hankija on näinud juba hanketeates ja -dokumentides ette detailse regulatsiooni juhuks, kui hankelepingut ei õnnestu sõlmida hanketeates märgitud kuupäevaks, ei ole hankelepingu sõlmimine märgitust hilisemal kuupäeval vaadeldav hankelepingu sõlmimisena hanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel.

Seda põhjusel, et sellisel juhul oleksid hankelepingu sõlmimise ja täitmise tähtpäevad kooskõlas hanke alusdokumentides ette nähtud tingimustega (nt. oleks hankija riigihanke alusdokumentides näinud ette tingimuse, mille kohaselt hankelepingu sõlmimise viibimisel lükkuvad lepingu sõlmimise ning täitmise kuupäevad vastava arvu päevade võrra edasi, muutmata hankelepingu täitmiseks ettenähtud tähtaega ehk tööde teostamise ajalist kestust).

⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726 (03.05.2016)

Ülalnimetatud riigihangete alusdokumentides puudus detailne regulatsioon, mis oleks hankelepingu sõlmimisel võimaldanud hankijal hanketeates märgitust kõrvale kalduda.

Seega, (liht)hanketeatest erineva sisuga hankelepingut sõlmides, rikkus hankija seaduses sätestatud riigihangete teostamise nõudeid. Hoolimata kehtiva seaduse järgi nõutud väärtotunnuste puudumisest, ei olnud õiguspärane hankija tegevus, mis seisnes hanketeates ja lihthanke teates sätestatud erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimises.

Hankija peaks edaspidi hoiduma, esiteks, vastuoludest riigihanke alusdokumentides, ja teiseks jälgima, et hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke alusdokumentides, eelkõige hanketeates või lihthanke teates, ette nähtud tingimustel.

2.4. Selgituste andmisel on hankija läinud vastuollu hanke alusdokumentidega. Pelk kõrvalekaldumine hanke tehnilises kirjelduses nimetatud mõõtudest ei ole alternatiivne lahendus.

2.4.1. 06.02.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "Arkoskoop" (RH viitenumber 149136). Hankedokumendi (HD) Lisa III „Tehniline kirjeldus“ p-s 1 oli sätestatud, et: „C-kaarega ratastel põhiseadme mõõtmed maksimaalselt: 200x81x175 cm (pikkus x laius x kõrgus).“ eRHR-i teabevahetuse lehelt „küsimused hankijale“ nähtub, et üks huvitatud isikutest esitas ITK-le järgmise sisuga küsimuse: „Kas loete vastavaks pakkumuse, kus pakutakse seadet, mille kõrgus on 1765 mm?“ 21.02.2014 vastas hankija esindaja: „Hankija tõlgendab antud parameetrit kui mahtu. Ehk nõue C-kaarega ratastel põhiseadme mõõtmed maksimaalselt: 200x81x175 (pikkus x laius x kõrgus) tähendab maksimaalset mahtu 2,835 m³ või 2835 l.“ Aktsepteerides tehnilises kirjelduses nõutud mõõtudega seadme (maksimaalne kõrgus 175 cm) asemel teistsuguste mõõtudega seadet (maksimaalne kõrgus 176,5 cm), on ITK oma selgitusega läinud vastuollu hankedokumendis sätestatuga. Kontrollvisiidi käigus põhjendas hankija selgitustes HD-st kõrvalekaldumist alternatiivsete lahenduste lubamisega. Rahandusministeerium ei saa hankija põhjendusega nõustuda. Tulenevalt RHS § 31 lõikest 5 peab alternatiivsete lahenduste lubatavus olema ära näidatud juba hanketeates. RHS § 52 lg 4 sätestab, et hankija hindab alternatiivseid lahendusi (üksnes siis), kui ta sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel ning on hanketeates lubanud alternatiivsete lahendustega pakkumusi esitada. HT p-ga II.1.9 välistas hankija alternatiivsete pakkumuste lubatavuse, mistõttu hankija väited alternatiivsete lahendustega tehnilisest kirjeldusest hälbimise lubatavuse kohta on ainetud. Selgitame, et juhul, kui hankija soovib muuta tehnilise kirjelduses sätestatud nõudeid ei saa seda teha huvitatud isikutele antavate selgituste teel, vaid muudatus tuleb nõuetekohaselt vormistada, teatavaks teha ning vajadusel pikendada pakkumuste esitamise tähtaega vastavalt RHS § 36 lg-le 4.

2.4.2. 21.04.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "Ultraheliaparatuuride ostmine" (RH viitenumber 151407). Hankedokumendi (HD) Lisa II „Tehniline kirjeldus / pakkumuse vorm - osa 1“ p-s 1.2.5 oli sätestatud tingimus, et: „Monitor peab olema ilma juhtpaneeli asendit muutmata tõstetav üles-alla ja pööratav vasakule /paremale“. HD Lisa II „Tehniline kirjeldus / pakkumuse vorm - osa 1“ p-i 2.4.9 kohaselt pidi „Seadmeh olema võimalus teha virtuaalset konvekskujutist lineaaranduriga“ ning p-s 2.5.2 oli nähtud ette tingimus, et „Lineaarandur pindmiste kudede jaoks (elementide arv vähemalt 160, sagedusvahemik vähemalt 5-10 MHz). Andur peab sobima kilpnäärme uurimiseks.“

eRHR-i teabevahetuse lehelt „küsimused hankijale“ nähtub, et üks huvitatud isikutest esitas ITK-le järgmise sisuga küsimuse(-d): „Kas võib pakkuda seadet, mille monitor ei ole tõstetav üles alla, kuid on kallutatav horisontaaltasapinnas, mis tagab ergonomilise vaatenurga? Kas võib pakkuda seadet, millel ei ole võimalust teha virtuaalset konvekskujutist lineaaranduriga? Kas võib pakkuda seadet, millel on lineaarandur pindmiste kudede jaoks (elementide arv 128, sagedusvahemik vähemalt 5-10 MHz, seade ja andur kasutavad spetsiaalset multikiire tehnoloogiat pildikvaliteedi parendamiseks)?“

07.05.2014 vastas hankija esindaja: „Võib pakkuda seadet, mille monitor ei ole tõstetav üles-alla, sest see ei sega tööd. Piisab seda, et monitor oleks kallutatav horisontaaltasapinnas. /---/

Võib pakkuda seadet, millel on olemas samaväärne lahendus virtuaalse konvekskujutise tegemiseks lineaaranduriga, näiteks Trapezoidal Imaging-i funktsioon. /---/ Juhul, kui anduril on kasutusel spetsiaalne multikiire tehnoloogia, mis parandab pildikvaliteeti, siis võib pakkuda ka andurit, mille elementide arv on vähemalt 128.“ Seega, aktsepteerides tehnilises kirjelduses nõutud üles-alla tõstetava monitori asemel üles-alla mittetõstetavat monitori; virtuaalset konvekskujutist lineaaranduriga tegeva seadme asemel seadet, millega seda teha ei saa; ning vähendades pindmiste kudede jaoks ette nähtud lineaaranduri elementide arvu 160-lt 128-le, on ITK oma selgitusega läinud vastuollu hankedokumendis sätestatuga.

Kontrollvisiidi käigus põhjendas hankija selgitustes HD-st kõrvalekaldumist alternatiivsete lahenduste lubamisega. Rahandusministeerium ei saa hankija põhjendusega nõustuda.

Tulenevalt RHS § 31 lõikest 5 peab alternatiivsete lahenduste lubatavus olema ära näidatud juba hanketeates. RHS § 52 lg 4 sätestab, et hankija hindab alternatiivseid lahendusi (üksnes siis), kui ta sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel ning on hanketeates lubanud alternatiivsete lahendustega pakkumusi esitada. Riigihankes nr 151407/21.04.2014 avaldatud HT p-ga II.1.9 välistas hankija alternatiivsete pakkumuste lubatavuse, mistõttu hankija väited alternatiivsete lahendustega tehnilisest kirjeldusest hälbimise lubatavuse kohta on ainetud. Selgitame, et juhul, kui hankija soovib muuta tehnilise kirjelduses sätestatud nõudeid ei saa seda teha huvitatud isikutele antavate selgituste teel, vaid muudatus tuleb nõuetekohaselt vormistada, teatavaks teha ning vajadusel pikendada pakkumuste esitamise tähtaega vastavalt RHS § 36 lg-le 4.

- 2.4.3.** 11.07.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Patsiendi protseduuritoolid" (RH viitenumber 154044). Lihthanke dokumendis (LHD) Lisa II „Tehniline kirjeldus/pakkumuse vorm“ olid antud järgmised tingimused: „Istumisosa kõrgus maast vahemikus 43 - 47 cm /---/ Seljatoel reguleeritav ja eemaldatav peapadi.“

eRHR-i teabevahetuse lehelt „küsimused hankijale“ nähtub, et üks huvitatud isikutest esitas ITK-le järgmise sisuga küsimuse: „Kas AS Ida-Tallinna Keskhaigla riigihankele "Patsiendi protseduuritoolid" viitenumbri 154044 sobivad alternatiivsed pakkumused kus: 1. Istumisosa kõrgus maast on 62cm (täpsustan: koos 13cm madratsiga) ja 2. Igatpidi reguleeritav peaosa, kaasa arvatud pea-padja asend, eemaldatava peapadja asemel?“

15.11.2014 vastas hankija esindaja: „1. Istumisosa kõrgus 62 cm koos madratsiga on liiga kõrge ja ei vasta nõudele. Oleme nõus aktsepteerima istumisosa kõrgust (koos istumispadja või madratsiga) maksimaalselt 52 cm. Tehnilisse kirjeldusse me vastavat muudatust sisse ei vii, minimaalne istumisosa kõrgus jääb vastavalt HD'le. 2. Eemaldatava peapadja asemel võib pakkuda alternatiivse lahendusega igatpidi reguleeritavat peaosa, k.a peapadja asend.“ Seega, aktsepteerides tehnilises kirjelduses märgitud istumisosa kõrguse (43-47 cm) asemel patsiendi protseduuritooli istumisosa kõrgusega maast vahemikus 43-52 cm, on Rahandusministeeriumi hinnangul hankija kõnealuse selgitusega läinud vastuollu lihthanke dokumendis sätestatuga. ITK põhjenduse kohaselt on selgituste teel tehnilises kirjelduses antud *maksimum*mõõtudest kõrvale kaldutud, sest lihthanke teate p-s II.1.9 lubas hankija esitada alternatiivseid pakkumusi. LHD p-des 4.1 ja 4.2 täpsustati, et: „Alternatiivsed lahendused ehk kõrvalekalded tehnilise kirjelduse *miinimum*nõuetest on lubatud, kui pakutav alternatiivne lahendus täidab hankija poolt nõutuga sama funktsiooni ja on samaväärne toode. Soovides pakkuda alternatiivset lahendust, on pakkuja kohustatud hiljemalt 3 tööpäeva enne pakkumuste esitamise tähtaega esitama päringu läbi e-riigihangete keskkonna käesoleva hanke teabevahetuse lehekülje kaudu hankijale, kas pakutav alternatiivne lahendus on hankijale sobiv ja tunnistatakse vastavaks pakkumuste vastavuse kontrollimisel.“

Rahandusministeerium ei nõustu käsitlusega, et alternatiivsed lahendused on taandatavad pelgalt kõrvalekaldumisele tehnilises kirjelduses antud miinimumnõuetest.

Alternatiivse lahenduse näiteks võib olla silla ehitamise asemel tunneli ehitamise pakkumine, või, nagu käesolevas lihthanke, reguleeritava ja eemaldatava peapadja asemel igatpidi reguleeritava peaosa, sh. reguleeritava peapadja asendiga, tooli pakkumine.

Samuti ei olnud antud juhul tegemist miinimumnõudest kõrvalekaldumisega (miinimumnõudeks oli istumisosa kõrgus vähemalt 43 cm), vaid kõrvale oli kaldutud maksimumnõudest (maksimumnõudeks oli istumisosa kõrgus kuni 47 cm) – hankija aktsepteeris selgituste andmisel tooli istumisosa kõrgusega kuni 52 cm. Kui hankija soovis laiendada tehnilise kirjelduses sätestatud istumisosa kõrguse maksimaalselt lubatud mõõtusi, tulnuks nõuetekohaselt muuta tehnilist kirjeldust (ja vajadusel pikendada pakkumuste esitamise tähtaega vastavalt RHS § 36 lg-le 4, mis on ka lihthanke korral relevantne selle koostoesimes RHS § 16 lg-ga 1 ja §-ga 3).

2.4.4. 27.10.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Laminaarkappide ostmise IVF keskusele" (RH viitenumber 155212).

Lihthanke dokumendi (LHD) Lisa II „Tehniline kirjeldus/pakkumuse vorm“ p-des 2.2 ja 9.2 olid antud töölaua mõõdud (laius x sügavus x kõrgus) järgmiselt: „110 x 60 x 65 cm. Lubatud laiusmõõdu kõikumine +/- 5% , sügavus ja kõrgus puhul +/-10%.“

eRHR-i teabevahetuse lehelt „küsimused hankijale“ nähtub, et üks huvitatud isikutest esitas ITK-le järgmise sisuga küsimuse: „Kas laiemate kappide (2 tk) töölaua laius võib olla kuni 120 cm? vt. HD lisa 2 p.2.2 ja 9.2: nõutud laius 110 ±5% cm.“ 03.11.2014 vastas hankija esindaja: „Jah, võib küll.“ Rahandusministeerium on seisukohal, et hankija on nimetatud selgitusega läinud vastuollu lihthanke dokumendis sätestatuga. ITK põhjenduse kohaselt on selgituste teel tehnilises kirjelduses antud *maksimum*mõõtudest kõrvale kaldutud, sest lihthanke teate p-s II.1.9 lubas hankija esitada alternatiivseid pakkumusi. LHD p-des 4.1 ja 4.2 täpsustati, et: „Alternatiivsed lahendused ehk kõrvalekalded tehnilise kirjelduse *miinimum*nõuetest on lubatud, kui pakutav alternatiivne lahendus täidab hankija poolt nõutuga sama funktsiooni ja on samaväärne toode. Soovides pakkuda alternatiivset lahendust, on pakkuja kohustatud hiljemalt 3 tööpäeva enne pakkumuste esitamise tähtaega esitama päringu läbi e-riigihangete keskkonna käesoleva hanke teabevahetuse lehekülje kaudu hankijale, kas pakutav alternatiivne lahendus on hankijale sobiv ja tunnistatakse vastavaks pakkumuste vastavuse kontrollimisel.“

Ühtlasi ei nõustu me hankija käsitlemisega, et alternatiivsed lahendused on samastatavad pelgalt kõrvalekaldumisega tehnilise kirjelduse miinimumnõuetest. Teiseks ei olnud antud juhtumil tegemist miinimumnõudest kõrvalekaldumisega (miinimumnõudeks oli töölaua laius vähemalt 110-5% cm ehk 104,5 cm), vaid kõrvale oli kaldutud maksimumnõudest (maksimumnõudeks oli töölaua laius kuni 110+5cm % ehk 115,5 cm) – hankija aktsepteeris selgituste andmisel töölaua laiust kuni 120 cm. Kui hankija soovis laiendada tehnilise kirjelduses sätestatud töölaua maksimaalselt lubatud mõõtusi, tulnuks nõuetekohaselt muuta tehnilist kirjeldust (ja vajadusel pikendada pakkumuste esitamise tähtaega vastavalt RHS § 36 lg-le 4, mis on ka lihthanke korral relevantne selle koostoesimes RHS § 16 lg-ga 1 ja §-ga 3).

RHS § 56 lg 1 kohaselt on igal hankemenetluses osaleval isikul ja huvitatud isikul, kellel on vastaval hetkel võimalus selles hankemenetluses osaleda, õigus saada selgitusi või täiendavat teavet hanketeate ja hankedokumentide kohta ning pakkumuse esitamise ettepaneku kohta. Selgituste andmise eesmärk on tagada, et hankija ja pakkujad saaksid hanke alusdokumentides sätestatust ühtemoodi aru. Elementaarne hoolsusnõue on kasutada enne pakkumuse tegemist RHS § 56 lg-s 1 sätestatud võimalust küsida hanke alusdokumendi kohta selgitusi (TlnRKO 30.08.2011, nr 3-11-1452, p 17), sealjuures ei ole isegi piisava põhjalikkusega ette valmistatud riigihanke puhul välistatud, et hankija ja pakkuja tõlgendavad hanketeates toodud nõudeid erinevalt. Ka kõige hoolikam pakkuja ei pruugi alati mõista hanketeate tingimuste tegelikku sisu (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 16). Eeltoodust saab järeldada, et selgitustel on hankemenetluses oluline tähendus. Selgituste andmise korra rikkumisele võib järgneda hankemenetluse kehtetuks tunnistamine ning süüdlase väärteokorras vastusele võtmine (RHS § 108 lg 1 p 3 ning RHS v.r § 111 lg 3 p 7 ja RHS § 111⁵).

Vastavalt RHS § 56 lg-le 2 esitab hankija selgitused üheaegselt selgitusi või täiendavat teavet küsinud isikule, pakkujatele ja kõigile huvitatud isikutele, kellel on vastaval hetkel võimalus selles hankemenetluses osaleda, ning avalikustab need koos hankedokumentidega.

Hankija esitab nimetatud teabe kolme tööpäeva jooksul vastava taotluse saamisest arvates. RHS § 56 lg 2 ei kasuta määratlemata õigusmõisteid (nt mõistlik aeg) ja ei anna hankijale vastamise (tähtaja) osas diskretsiooni.

Oluline on silmas pidada, et selgituste andmisega ei saa hankija muuta hanketeates või hankedokumentides esitatud tingimusi, sest hanke alusdokumentide muutmiseks näeb RHS § 36 ette erikorra. Hankija võib muuta hanketeadet või hankedokumente ainult enne hanketeates määratud pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluse esitamise tähtpäeva. Hanketeate muutmiseks esitab hankija registrile hanketeate muudatuse ja teavitab sellest kohe kõiki pakkujaid, taotlejaid ja hankedokumentid saanud huvitatud isikuid. Hankedokumentide muutmisel edastab hankija muudetud hankedokumentid üheaegselt kõigile pakkujatele, taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on hankijale teadaolevalt saanud hankedokumentid.

Lisaks võib hanketeate või HD muutmisel hankijal lasuda kohustus pikendada pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et nimetatud tähtaeg oleks vähemalt võrdne vähemalt poolega vastavast seaduses sätestatud minimaalsest tähtajast. Muul viisil, kui on ette nähtud RHS §-s 36, hanke alusdokumente muuta ei saa.⁵ See oleks vastuolus selgituste andmise olemusega.

Riigihangetes viitenumbritega 149136 (avatud hankemenetlus), 151407 (avatud hankemenetlus), 154044 (lihthange), 155212 (lihthange) on kontrollija tuvastanud, et hankija on eRHR-i teabevahetuse töölehel andnud hanke alusdokumentides märgituga võrreldes vastupidiseid selgitusi, sh. aktsepteeritud huvitatud isiku soove, mis ei vasta hanke alusdokumendis ettenähtule. Nimetatu on käsitletav tahteavaldusena muuta selgituste kaudu hanke alusdokumente, mis läheb vastuollu RHS §-s 56 sätestatud selgituste andmise olemuse ja RHS §-s 36 sätestatud hanke alusdokumentides muudatuste tegemise regulatsiooniga. Riigihanke menetluse kestel antud selgitused, millega on soovitud muuta (liht)hanketeates või (liht)hankedokumentides sätestatud tingimusi, tuleb pakkujate kvalifitseerimise ning pakkumuste vastavuse kontrollimisel tähelepanuta jätta, juhindudes otsuste tegemisel ainult hanke alusdokumentidest. Hanke alusdokumendi täiendamine, laiendamine või kitsendamine peavad samuti toimuma RHS §-s 36 ettenähtud korras.

Kuigi lihthangetes ei ole RHS §-d 36 ja 56 otsekohaldatavad, kehtivad ka siin riigihanke üldpõhimõtted (RHS § 3 p-d 2-3), millest tulenevalt hankija ei tohi huvitatud isikuid eksitada ning lihthanke teate või lihthanke dokumendi (lihthanke alusdokumendi) ja selgituste vastuolu korral kuulub prioriteet lihthanke alusdokumendile. Nõnda ei ole lihthanke teate muutmise, nagu ka hanketeate muutmise avatud hankemenetluses, õiguslikult ega ka tehniliselt võimalik teisiti, kui eRHR-is avaldatud teate muutmise kaudu. Lihthanke alusdokumendi olemusest tulenevalt oleks mõeldamatu, et hankija saaks lihthanke muuta (s.t kehtestada) kvalifitseerimise tingimusi või pakkumuste vastavusnõudeid selgituste kaudu. Lihthanke tingimuse kehtestamisele on seadusega ette nähtud kindel vorm, s.o lihthanke dokument (RHS § 18² lg 4), mistõttu lihthanke tingimusi ei saa muuta teistsuguses vormis, sh. selgituste andmisega. Tingimuse muutmise on materiaalselt mõistetuna uue nõude kehtestamine.

2.5. Kvalifitseerimistingimused

RHS § 39 lõige 1 sätestab, et hankija peab kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele.

⁵ Samal seisukohal on VAKO, halduskohus ja ringkonnakohus. vt Tallinna Ringkonnakohus 04.06.2013 otsus nr 3-13-431, lk 8 – arvutivõrgus kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-13-431/68 (06.05.2016)

Kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad pakkuja või taotleja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega.

Kvalifitseerimise tingimuste sätestamise eesmärgiks on tagada, et hankemenetluses osalejad on võimelised hankelepinguga võetavaid kohustusi täitma.

Riigikohus on selgitanud, et hankija poolt hankemenetluses kehtestatavate nõuete seas eristuvad selgelt hankelepingu esemele ning hankes osalevatele ettevõtjatele esitatavad nõuded. Pakkujate majandusliku ja finantsseisundi ning tehnilise ja kutsealase pädevuse (RHS § 39 lg 1) hindamisega seoses on seadusandja RHS §-des 39-42 piiritletud, milliste andmete ja dokumentide esitamist võib hankija nõuda (vt RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 26). Eelöeldu tähendab, et pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks ei saa hankija nõuda pakkujalt seaduses otsesõnu nimetatud dokumentide esitamist.

Seega võib hankija seada hankes osalevate ettevõtjate ringile piiranguid vaid seaduses sätestatud juhtudel (vrd ka Euroopa Kohtu 16.12.2008 otsus asjas nr C-213/07, p-d 43-44).

RHS ei kirjuta hankijatele ette sisulisi kvalifitseerimistingimusi. RHS §-d 40-41 määratlevad, milliseid andmeid ning dokumente on hankijal üldise õigus pakkujalt kvalifikatsiooni kontrollimiseks küsida. Sisuliste kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel on hankijatele jäetud avar kaalutlusruum, mille teostamisel tuleb järgida RHS § 39 lg 1 lauses 2 sätestatud (vastavus ja proportsionaalsus) ning riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

Oluline, et hanketeates oleks sõnaselgelt ette nähtud, millise konkreetse dokumendiga soovib hankija kontrollida pakkuja puhul sisulise kvalifitseerimistingimuse täitmist. Riigikohtu halduskollegium on osundanud, et riigihanke läbipaistvuse (RHS § 3 p 2) põhimõttega oleks vastuolus see, kui pakkuja peab sisulistest kvalifitseerimistingimustest asuma tuletama temalt nõutavaid dokumente ja andmeid (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 38).

Kvalifitseerimise tingimuste sisu, maht ja ulatus on derivatiivses sõltuvuses RHS §-des 40 ja 41 toodud andmete ja dokumentide loetelust. Hankija ei saa seada kvalifitseerimistingimusi, mida ei ole RHS-is nimetatud dokumentide põhjal võimalik objektiivselt kontrollida või nõuda pakkujalt esitada dokumente, mille põhjal on sisulise kvalifitseerimistingimuse täitmise kontrollimine võimatu.

RHS § 18² lg 4 lubab hankijal lähtuda lihthankes kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel RHS §-des 39-41 sätestatust.⁶

2.5.1. Ebaoproportsionaalsed käibe- ja referentsnõuded

Rahandusministeeriumi hinnangul on hankija eksinud RHS § 39 lg 1 lauses 2 sätestatud nõude vastu, mille kohaselt kvalifitseerimise tingimused peavad olema vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega.

RHS § 39 lg 2 sätestab, et juhul, kui hankija on jaganud riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks ja esitanud hanketeates erinevate osade suhtes erinevad kvalifitseerimise tingimused, kontrollib ta kõigi erinevate osade suhtes pakkumuse või hankemenetluses osalemise taotluse esitanud pakkujate või taotlejate majandusliku ja finantsseisundi ning tehnilise ja kutsealase pädevuse vastavust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele eraldi.

⁶ Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) leidis 11.07.2013 otsuse nr 151-13/143733 p-s 8, et: „Põhimõtteliselt on lihthanke läbiviimisel võimalik see, et hankija pakkujate kvalifitseerimise tingimusi üldse ei kehtesta ja seega ka kvalifikatsiooni ei kontrolli. Kuid antud juhul on Hankija HT-s kvalifitseerimise tingimused kehtestanud ja sellest tulenevalt tuli Hankijal pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimisel lähtuda RHS §-des 39-41 sätestatust.“ – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733> (06.05.2016)

Hankija võib kehtestada sellise pakkuja või taotleja kvalifitseerimiseks, kes esitab pakkumuse või hanke-menetluses osalemise taotluse rohkem kui ühe osa suhtes, summeeritavate näitajate kohta kõrgemad kvalifitseerimise tingimused proportsionaalselt osade eeldatava maksumusega.

Avatud hankemenetlusega riigihankes "Laua- ja sülearvutite, monitoride ja printerite ostmise" (RH viitenumber 150777), mis oli ühe hankemenetluse raames (RHS § 24) jaotatud viieks (5) osaks, kehtestas hankija hanketeate (HT) p-s III.2.2 järgmised nõuded pakkuja majanduslikule ja finantsseisundile: „Pakkuja viimase kolme majandusaasta netokäive hankelepingu esemele vastavas osas (EMTAK 4651 Arvutite, arvuti välisseadmete ja tarkvara hulгимүүк) peab: OSA 1 puhul olema vähemalt 200 000,00 EUR iga aasta kohta; OSA 2 puhul olema vähemalt 200 000,00 EUR iga aasta kohta; OSA 3 puhul olema vähemalt 100 000,00 EUR iga aasta kohta; OSA 4 puhul olema vähemalt 100 000,00 EUR iga aasta kohta; OSA 5 puhul olema vähemalt 100 000,00 EUR iga aasta kohta.

Esitades pakkumuse mitmele osale, tuleb netokäibenõuded omavahel summeerida iga osa kohta, misjuures maksimaalne netokäibenõue on 500 000.00 EUR iga aasta kohta.“ HT p-s III.2.3 kehtestas hankija järgmised nõuded pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks: „Pakkuja peab olema viimase kolme aasta jooksul täitnud vähemalt 5 (viis) riigihanke esemele sarnase (EMTAK 4651 Arvutite, arvuti välisseadmete ja tarkvara hulгимүүк) esemega lepingut järgmiselt: OSA 1 ja OSA 2 puhul iga leping väärtuses vähemalt 40 000,00 eurot; OSA 3, OSA 4 ja OSA 5 puhul iga leping väärtuses vähemalt 20 000 eurot.“

ITK hankeplaanist nähtuvalt oli ülalnimetatud riigihanke kõikide osade summeeritud eeldatav maksumus 123 000 eurot. Riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumuseks kujunes 64 042,80 eurot, sh. laua-, sülearvutite ja monitoride hankeleping (osad 1, 2, 3) kogumaksumusega 59 292,80 eurot ning monokroomsete ja värviliste laserprinterite hankeleping (osad 4, 5) kogumaksumusega 4750 eurot. 5. osas "Värvilised laserprinterid" esitati kokku 8 pakkumust hinnavahepiirkonnas 750 – 1990 eurot.

Nii hankelepingu eeldatava maksumuse kui laekunud pakkumuste maksumuste põhjal on ilmne, et vähemalt riigihanke 5. osas "Värvilised laserprinterid" kehtestatud käibe- ja referentsnõuded ei olnud proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade olemuse, koguse ja otstarbega, takistades väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ligipääsu riigihankele.

Nõnda ületas hanketeates sätestatud käibenõue kõige kallimat pakkumust enam kui 50-kordselt (edukaks tunnistatud pakkumust enam kui 133-kordselt) ja referentsnõue (ühe hankelepingu kohta) kõige kõrgema maksumusega pakkumust enam kui 10-kordselt (edukaks tunnistatud pakkumuse maksumuse hinda enam kui 26-kordselt). Eelnenud järelevalvepraktikas on Rahandusministeerium näiteks leidnud, et ebaproportsionaalne on kvalifitseerimise tingimusena seatud majandusaasta netokäibe maksumus, mis ületab riigihanke eeldatavat maksumust 36-kordselt.⁷

Toome võrdluseks, et Riigikogu menetluses olev "Riigihangete seaduse" eelnõu (204 SE I)⁸ näeb asjaomase direktiivi eeskujul ette, et hankija võib nõuda pakkujal või taotlejal netokäibe olemasolu summas, mis ei või olla üldjuhul suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus (vt. eelnõu § 100 lg 3 ja 2014/24/EL art 58 lg 3: „Ettevõtjatelt nõutav minimaalne

⁷ RaM 15.02.2012 nr 12.2-1/2808. – arvutivõrgus kättesaadav: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216247&folderId=212248&name=DLFE-10801.pdf (09.05.2016).

⁸ Riigihangete seaduse eelnõu ja algteksti seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecd5b61-734c-41b1-bff5-a54f285bce53/Riigihangete%20seadus/> (09.05.2016)

aastakäive ei või lepingu eeldatavat maksumust kahekordselt ületada, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel, mis on seotud ehitustööde, teenuste või asjade olemusest tulenevate eririskidega“). Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 83 on selgitatud, et liiga ranged majandus- ja finantssuutlikkuse nõuded on tihti põhjendamatuks takistuseks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate osalemisele riigihangetes. Kõik sellised nõuded peaksid olema seotud ja proportsionaalsed lepingu esemega. Eelkõige peaks avaliku sektori hankijatel olema keelatud nõuda ettevõtjalt miinimumkäivet, mis on ebaproportsionaalne lepingu esemega. Käibenõue ei tohiks tavaliselt olla suurem kui lepingu kahekordne eeldatav maksumus.

Kontrollvisiidi käigus põhjendas hankija kõrgeid käibenõudeid sooviga veenduda pakkujate kogemuses sarnaste lepingute täitmisel. Rahandusministeerium peab vajalikuks selgitada, et pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kontrollimise eesmärgiks ei ole veenduda pakkuja kogemuses sarnaste lepingute täitmisel (s.o tehnilises ja kutsealases pädevuses), vaid pakkuja võimes teha hankelepingust tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikke rahalisi kulutusi.

Ka vaidlustuskomisjoni praktikas on leitud, et pakkujate või taotlejate majandusliku ja finantsseisundi kontrollimise eesmärgiks on tagada, et isik oleks võimeline tehtavaid töid sellises mahus majanduslikult juhtima ning finantseerima. Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärgiks on pakkujate eeldatava sisulise võimekuse tuvastamine kavandatava hankelepingu täitmiseks. Tehnilise kompetentsi hindamine hankelepingu esemele vastavat liiki tegevusteks on eelkõige tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimise eesmärgiks (VAKO 30.10.2008, nr 134-08/108402, p. 3.3).

Kvalifitseerimisnõuete eesmärgiks ei ole ega tohigi olla soov piirata formaalsetel põhjustel konkurentsi. Kvalifitseerimisnõuete eesmärgiks on tagada, et pakkuja omab hankeobjekti arvestades piisavat finants-majanduslikku ja kutsealast suutlikkust, mille tõendamiseks on kohane tugineda (konkreetses valdkonnas) käibenäitajatele ja teostatud töödele. Kvalifitseerimislävendid peavad seega olema igal üksikjuhul sisuliselt põhjendatud, kusjuures põhjendamiskohustus lasub hankijal.

Arvestades käibe- ja referentsnõuete kehtestamisel üleskerkinud probleeme, peame vajalikuks juhtida hankija tähelepanu asjaomasele kohtupraktikale. Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-08-1994 selgitanud, et RHS § 39 lg 1 teisest lausest ning RHS § 3 p-st 3 tuleneb, et kvalifitseerimistingimus peab olema proportsionaalne oma eesmärgi suhtes ning ei tohi olla ebaproportsionaalselt range põhjendamatuks takistuste tegemisel. Meetme proportsionaalsust hinnatakse ka kohasuse ja vajalikkuse kriteeriumide abil. Tingimus on kohane üksnes siis, kui sellele vastavus väljendab pakkuja võimet hankelepingut nõuetekohaselt täita. Tingimus on vajalik siis, kui pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada leebema tingimuse abil (TlnRKO 22.12.2008, nr 3-08-1994).

Tingimuste õiguspärasuse üle otsustamisel tuleb hinnata, kas see tingimus on eeldatavalt (i) asjakohane, (ii) piisav ning (iii) paras, et kõik sellele vastavad isikud võiks eelduslikult olla võimelised hankelepingut täitma ja nende isikute ring ei oleks põhjendamatuks kitsendatud.

Tingimust võib pidada õigusvastaseks, kui see ei ole oma mahu või olemuse tõttu hankelepingu täitmise võime eeldusena vajalik või ei anna piisavat teavet pakkuja võimekuse kohta. Kirjeldatud olukorraga on tegemist muu hulgas juhul, kui tingimustele mittevastavad isikud on eelduslikult võimelised hankelepingut täitma, sest sellisel juhul kitsendaks kvalifitseerimistingimus potentsiaalsete hankemenetluses osalejate ringi põhjendamatuks.

Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatele (edaspidi: VKEd) riigihangetele juurdepääsu hõlbustamise eesmärk on kooskõlas Euroopa Liidu riigihankepoliitikaga. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL preambuli p-s 59 märgitakse, et ostude koondamist tuleb siiski hoolikalt jälgida, et vältida ostujõu ülemäärast koondumist ja konkurentsivastast koostööd ning säilitada läbipaistvus ja konkurents, samuti VKEd turulepääsu võimalused. Direktiivi 2014/24/EL preambuli punktis 78 on sõnaselgelt osundatud, et riigihanked tuleks kohandada VKEd vajadustele ning avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse

VKEde juurdepääsu riigihankelepingutele” [SEC(2008)2193] ette nähtud parimate tavade koodeksit. Sellel eesmärgil ja konkurentsi suurendamiseks on direktiivis märgitud, et avaliku sektori hankijaid tuleks kutsuda üles jaotama suured riigihankelepingud osadeks. Osadeks jaotamine tuleks, direktiivi 2014/24/EL kohaselt, teha kvantitatiivsel alusel, et eri hankelepingute suurus vastaks paremini VKEde suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ja spetsialiseerumisega, et kohandada eri hankelepingute sisu täpsemalt VKEde spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ja kooskõlas erinevate järgnevate projektietappidega.

Direktiivis viidatud Komisjoni talituse töödokumendis „Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend“ („European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts“) on esmase ülesandena toodud välja hankelepingute mahuga seotud probleemide lahendamine.

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 ka kvalitatiivselt (riigihanke osade sisu võib täpsemini vastata majandusharule, millele VKE on spetsialiseerunud).

Hankelepingute osadeks jagamine ja seeläbi VKEde osaluse soodustamine tugevdab ka konkurentsi, mis on hankijatele kasulik (vt. viidatud töödokumendi p-i 1.1, lk-d 6-7). 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 ja läbipaistvamad riigihanketavad VKEdel avada oma kasvu- ja uuenduspotentsiaali, mõjutades positiivselt Euroopa majandust (vt. viidatud töödokumendi lk 2).⁹

Seega on riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks jaotamine efektiivne instrument konkurentsi tõhusaks ärakasutamiseks riigihankel, kuid selle kasulik mõju avaldub üksnes siis, kui osadeks jaotamisega paralleelselt kasutatakse riigihanke osade suhtes proportsionaalseid (osade olemusele, kogusele ja otstarbele vastavalt diferentseeritud) kvalifitseerimislävendeid.

2.5.2. Kvalifitseerimistingimuse peab sõnastama hankija, s.t sisulist kvalifitseerimistingimust ei saa asendada seaduseteksti ümberkirjutamisega.

Avatud hankemenetlusega riigihankes "Kapitaliliising meditsiiniseadmete ostude finantseerimiseks" (RH viitenumber 151251) sätestas hankija HT p-s III.2.2 pakkuja majandus- ja finantsseisundile järgmise tingimuse:

⁹ vt. 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. – vt. arvuti-võrgus: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/public-procurement/> (21.01.2015)

„Pakkuja käsutuses peavad olema hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid või võimalus neid saada. Pakkujal esitab asjakohase pangaäiendi või muu asjakohase dokumendi, mis tõendab nõudele vastavust.“

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole ülalnimetatud tingimus õiguspärase, sest selles ei sisaldu sisulist (objektiivselt kontrollitaval viisil, nt. numbriliselt, väljendatud) kvalifitseerimise tingimust – hankija on piirdunud üksnes RHS § 40 lg 1 p-s 1 nimetatud ümbersõnastamise ja refereerimisega. Selline tingimus on vastuolus RHS § 3 p-ga 3, § 39 lg-ga 1 ja § 40 lg 1 p-ga 1 põhjustel, et hankija pole määratlenud summat, mis pakkujal peab olema olemas või mida pakkujal peab olema võimalus saada. RHS § 40 lg 1 sõnastusest tulenevalt sätestab kõnealune lõige loetelu dokumentidest, mille esitamist on hankijal võimalik pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuda. Seadus ei sätesta seejuures objektiivseid miinimumnõudeid pakkuja või taotleja majandus- ja finantsseisundile. Sisulised kvalifitseerimise tingimused e. miinimumnõudeid (reeglina numbriliselt) peab hankija ise sõnastama ning sätestama need hanketeates.

Selguse huvides kordame eeltoodut, et RHS ei kirjuta hankijatele ette sisulisi kvalifitseerimistingimusi. RHS §-d 40-41 määratlevad, milliseid andmeid ning dokumente on hankijal üldse õigus pakkujalt kvalifikatsiooni kontrollimiseks küsida. Sisuliste kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel on hankijatele jäetud avar kaalutusruum, mille teostamisel tuleb järgida RHS § 39 lg 1 lauses 2 sätestatud (vastavus ja proportsionaalsus) ning riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Kvalifitseerimistingimuste sisu, maht ja ulatus on derivatiivselt sõltuvad RHS §-des 40 ja 41 toodud andmete ning dokumentide loetelust. Hankija ei saa seada sisulist kvalifitseerimistingimust (miinimumnõuet), mida ei ole RHS-is nimetatud dokumentide põhjal võimalik objektiivselt kontrollida.

RHS § 39 lg 1 kohaselt peab hankija kontrollima pakkuja majandusliku ja finantsseisundi ning tehnilise- kutsealase pädevuse vastavust hanketeates esitatud kvalifitseerimistingimustele. RHS §-d 40 ja 41 annavad loetelu andmetest/dokumentidest, mida hankijal on lubatud pakkujalt nõuda hankija poolt hanketeates seatud kvalifitseerimistingimustele vastavuse tõendamiseks. RHS § 40 lg 1 p 1 alusel kehtestatava kvalifitseerimistingimuse eesmärgiks on tagada, et pakkuja omab lepingu õigeaegseks, plaanipäraseks ja veatuks täitmiseks piisavalt vahendeid. VAKO lahendites on selgitatud, et küsides hankelepingu täitmiseks piisavate rahavahendite olemasolu kohta pakkujalt abstraktset kinnitust, kus olemasolevat rahasummat ei ole märgitud, koheldakse pakkujaid ebavõrdselt, kuna nõutav kinnitus antakse erinevatele pakkujatele erinevate summade kohta.

VAKO on leidnud, et hankija ei saa olla sellise kinnituse põhjal veendunud selles, kas pakkujal on olemas hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks tarvilikud rahalised vahendid või tal on võimalus neid saada.¹⁰ Lisaks on VAKO leidnud, et dokumendi nõuet tuleb selgelt eristada kvalifitseerimistingimusest, millele vastavust see dokument peab tõendama.

¹⁰ VAKO 01.04.2011, nr 50-11/123879, p 7: „RHS ei sätesta nõudeid pakkuja majanduslikule ja finantsseisundile, see on hankija pädevuses [...] Kvalifitseerimistingimus ilma konkreetse summata ei ole kohane – see ei näita hankijale pakkuja eeldatavat võimet sõlmitavat hankelepingut täita. Hankija ei saa olla sellise kinnituse põhjal veendunud selles, et pakkujal on olemas rahalised vahendid või tal on võimalus neid saada. Kvalifitseerimistingimuse eesmärgiks on aga just hankelepingu täitmise eeldatava võimekuse tuvastamine“. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/123879> (09.05.2016)

Dokumendi eesmärk on tõendada pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud kvalifitseerimise tingimusele ja dokumendi nõudest ei saa tuletada iseseisvaid kvalifitseerimise tingimusi, mida hanketeates esitatud ei ole.¹¹

2.5.3. Põhjendamatu tegevusloa nõue

Avatud hankemenetlusega riigihanke "Kapitaliliising meditsiiniseadmete ostude finantseerimiseks" (RH viitenumber 151251) esemeks olid finantsliisinguteenused (CPV 66114000-2). HT p-s II.1.5 kirjeldas hankija hankeeset järgmiselt: „Raamleping kapitaliliisingu hankelepingute sõlmimiseks 1-aasta jooksul krediidilimiidiga 1 500 000 eur. Hankelepingute liisingu tagasimakse periood 60 kuud.“ HT p-s III.2.3.1 sätestas hankija pakkuja tehnilisele ja kutsealasele pädevusele järgmise tingimuse: „Pakkuja peab olema Eestis tegutsemise õigust omav krediidiasutus, kes omab Finantsinspeksiooni poolt väljastatud tegevusluba või välisriigi krediidiasutuse filiaal, kellele on Finantsinspeksioon väljastanud vastava loa. Hankija kontrollib nimetatud nõude täitmist iseseisvalt Finantsinspeksiooni kodulehel olevate avaldatud andmete alusel.“ HT p-s III.3.1 märkis hankija, viidates krediidiasutuste seadusele, et teenust võivad osutada ainult vastava kutseala esindajad.

Nimetatud riigihankes esitati kaks pakkumust: (1) Swedbank Liising AS, reg. kood 10434248; (2) ühispakkujad AS SEB Liising, reg. kood 10281767, ja AS SEB Pank, reg. kood 10004252. 28.04.2014 kvalifitseeris hankija ühispakkujad ning jättis kvalifitseerimata Swedbank Liising AS-i. Pakkuja kvalifitseerimata jätmist põhjendas hankija järgmiselt: „Swedbank Liising AS ei ole krediidiasutus, kes omab Finantsinspeksiooni poolt väljastatud tegevusluba. /---/ Seega ei vasta pakkuja kvalifitseerimistingimustele ning ei osale edasises hankemenetluses.“

Rahandusministeeriumi hinnangul on hankija põhjendamatuult kehtestanud kvalifikatsiooni-nõude, mille kohaselt liisinguteenust pakkuv ettevõtja (liisinguandja) pidi omama krediidiasutuse tegevusluba. Hankija poolt kehtestatud tegevusloa nõudel õigusliku aluse puudumisest tingitult oli õigusvastane ka kvalifitseerimata jätmise otsus.

Kontrollvisiidi käigus ei osanud hankija nimetada, millisest krediidiasutuse seaduse (KAS) normist tulenes liisingupakkuja (-andja) kohustus omada Finantsinspeksiooni poolt väljastatavat krediidiasutuse tegevusluba. KAS § 13 lg 1 sätestas, vaadeldava hankemenetluse läbiviimise ajal kehtinud redaktsioon [RT I, 23.12.2013, 30], et äriühingul peab avalikkuselt raha hoiustamiseks vastuvõtmiseks või muude tagasimaksmisele kuuluvate rahaliste vahendite muul viisil kaasamiseks olema vastav tegevusluba. Krediidiasutus on äriühing, mille peamiseks ja püsivaks majandustegevuseks on avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite kaasamine ning oma arvel ja nimel laenude andmine või muu finantseerimine (KAS § 3 lg 1).

Seega ei pruugi liisinguandja olla samaaegselt krediidiasutus. Liisingupakkuja, kes ei tegele avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega, krediidiasutus ei ole ega saa omada ka krediidiasutuse tegevusluba. Äriühing, mille peamiseks ning püsivaks tegevuseks oli liisingu pakkumine, oli (ja on) käsitletav mitte krediidiasutusena, vaid finantseerimisasutusena (vt. KAS § 5 ja § 6 lg 1 p 3). Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 52 lg 1 p 1 sätestas, riigihanke korraldamise ajal kehtinud redaktsioonis, et finantseerimisasutus peab olema registreeritud majandustegevuse registris (MTR).¹²

¹¹ VAKO 22.11.2012 nr 223-12/137529, p 9 jj. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/137529>

¹² 18.02.2015.a. Riigikogus vastu võetud "Krediidandjate ja -vahendajate seaduse" jõustumisega on finantsteenuste turul kehtivad tegevusloa nõuded mõnevõrra muutunud. Liisinguandjaid ei käsitleta küll krediidiasutusena, kuid

Eeltoodust tulenevalt ei olnud ITK õigustatud kehtestama riigihanke "Kapitaliliising meditsiini-seadmete ostude finantseerimiseks" (RH viitenumber 151251) HT p-s III.2.3.1 tegevusloa nõuet, mille kohaselt sai pakkujaks olla üksnes krediitiasutuse tegevusluba omav ettevõtja.

Juhindudes VAKO asjaomasesest praktikast, oli Swedbank Liising AS-i kvalifitseerimata jätmise õigusvastane. Nimelt on VAKO oma 21.02.2012 otsuses nr 25-12/126086 leidnud, et hankija ei tohi kohaldada HT-s RHS § 41 lg 3 alusel sätestatud, vaidlustamata jäänud, kuid samas eriseadusega vastuolus olevat kvalifitseerimistingimust.¹³ RHS § 41 lg 3 nimetatud juhul ei ole tegemist kvalifitseerimise tingimusega, mille hankija ise kehtestab – kas ja milline erinõue, registreering või tegevusluba on vajalik teatud tegevuseks tuleneb eriseadustest, mitte hankija otsustusest.

Hankija otsustada on tulenevalt RHS § 41 lg-st 3 vaid see, kas ta kvalifikatsiooni kontrollimise käigus kontrollib pakkujatel teatud erinõuete, registreeringute, tegevuslubade olemasolu või mitte.

RHS § 41 lg 3 on pakkujate kvalifitseerimata jätmise aluseks juhul, kui: (I) hankelepingul alusel sooritatava tegevuse jaoks on õigusaktides (valdkondlikes eriseadustes) kehtestatud erinõude, registreeringu või tegevusloa olemasolu nõue; (II) hankija on selle olemasolu HT-s nõudnud; (III) pakkujal selline erinõue, tegevusluba või registreering puudub. Need kolm tingimust on kumulatiivsed ja peavad olema üheaegselt täidetud.

Seega ei tohi hankija lähtuda eriseadusega vastuolus olevast HT sõnastusest (olguigi, et see jäi pakkujate poolt õigeaegselt vaidlustamata) ning asuda seisukohale, et pakkujal peab olema registreering, tegevusluba jms, mida eriseadus ette ei näe.

2.6. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine

Menetlusreeglid ehk see, kas hankija peab korraldama lihthanke, hankemenetluse või mitte (RHS § 16 lg-d 1-2), sõltub hankelepingul eeldatavast maksumusest. Hankelepingul eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS §-des 20-22, samuti tuleb arvestada RHS §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmitakse enam kui üks leping ja riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi, mille tulemusel eirab hankija RHS-i nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju.

Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine riigihankeeskirjade rikkumist, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud (kokkukuuluvate) lepingute maksumusi.¹⁴

Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks võidakse lugeda ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatagi (vt. Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 49).

tarbijale liisingut e. krediiti pakkuv ettevõtja on krediidiandja ning krediidiandjana tegutsemiseks peab tal olema FI tegevusluba.

¹³ VAKO 21.02.2012 nr 25-12/126086, p-d 9-10. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/126086> (10.05.2016)

¹⁴ E-riigihangete infoportaalil avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“ – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733> (10.05.2016)

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: <http://www.kozbeszerzes.hu/mutat/1438/> (10.05.2016)

Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kuid hankija peab osadeks jaotamisel järgima RHS §-s 23 sätestatud. See tähendab, et hankija ei tohi 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. Riigihanke osadeks jaotamisega on tegemist siis, kui hankija tellib või ostab (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid.

RHS § 24 alusel võib riigihanke osadeks (õiguspärane) jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Riigihanke 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 oma väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ja ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ning tarbetu „tükeldamine” õhnestaks neid eesmärke.¹⁵

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: (i) riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine (sh. üks eelarveaasta), (ii) hanke alusdokumentide sarnasus; (iii) 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.

2.6.1. Tõnismäe polikliiniku ehitustööd

ITK koosseisus tegutseb Tõnismäe üksus (polikliinik) aadressil Hariduse 6, 10119 Tallinn. Polikliinik asub 5-korruselises hoones, mis on kantud ehitisregistrisse koodiga 101025672 (peamine kasutamise otstarve: 12644 haiglavälise arstiabi osutamise hoone).

Kontrolli käigus leidis raamatupidamisandmete alusel tuvastamist, et ITK on 2014. aastal tellinud Ehitus Expert 7 OÜ-lt, reg. kood 12205575, ühel ehitusobjektile (Tõnismäe polikliiniku hoone) teostamiseks järgmisi ehitustöid:

- Pereaarstide kabinetide renoveerimine (22.08.2014 arve № 197 – 19 192 EUR);
- Arhiiviruumide renoveerimine (17.12.2014 arve № 234 – 29 967 EUR);
- Personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimine (21.12.2014 arve № 235 – 29 989,5 EUR).

Järelevalvemenetluses antud selgituste põhjal ja kontrollijatele esitatud dokumentide alusel on Rahandusministeerium välja selgitanud, et ITK on ülalnimetatud tööde teostamiseks viinud läbi kaks alla lihthanke piirmäära jäävat riigihankemenetlust („lihtsustatud korras hankemenetlust“), vastavalt tollal kehtinud ITK hankekorrale.

¹⁵ vt. E-riigihangete infoportaal. KKK: Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-eeldatav-maksumus> (10.05.2016)

Kui üldjuhul vastutab (vastutas) „lihtsustatud korras hankemenetluse“ läbiviimise eest hanketeenistuse juhataja (vt. hankekord p 11.3), siis hankekorra p 11.4 kohaselt ehitustööde puhul vastutab (vastutas) „lihtsustatud korras hankemenetluse“ läbiviimise eest haldusjuht.

ITK esitas „lihtsustatud korras hankemenetluste“ korraldamise tõendamiseks Rahandusministeeriumile järgmised riigihanke protokollid:

- 20.06.2014 protokoll Tõnismäe üksuse IV korruse 406 ruumide renoveerimistööde hange (Ehitus Expert 7 OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine – 19 192 EUR);
- 21.11.2014 protokoll Tõnismäe üksuse arhiiviruumide renoveerimistööde hange (Ehitus Expert 7 OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine – 29 967 EUR);
- 26.11.2014 protokoll Tõnismäe üksuse personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimistööde hange (Ehitus Expert 7 OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine – 29 989,5 EUR).

2014. eelarveaasta kestel Tõnismäe polikliiniku hoonele tellitud renoveerimistööde (RHS § 4 lg 3 tähenduses ehitustööde hankelepingute) maksumusi ITK ei summeerinud. Hankija lähtus hankelepingute sõlmimisele kohalduva menetluskorra kindlaksmääramisel iga hankelepingu puhul selle eraldivõetud maksumusest, arvestamata RHS § 23 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud osadeks jaotamise regulatsiooni.

See tähendab, et hankija ei kohaldanud ühel ehitisel ühe eelarveaasta kestel tellitud ehitustööde hankelepingute sõlmimisel kõigi osade (hankelepingute) summeeritud eeldatavast maksumusest lähtuvat korda.

Järelevalve käigus selgitas hankija akuutse menetlusliigi valikul ülalnimetatud ehitustööde maksumuste summeerimata jätmist väitega, et tegemist on erinevate objektidega. Rahandusministeerium ei saa ITK seisukohaga nõustuda.

RHS § 23 lõiked 1 ja 2 sätestavad, et hankija ei või jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel tuleb kohaldada kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantset järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumentid. Näiteks on Euroopa Kohus asunud kohtuasjas C-16/98 seisukohale, et üks ning seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on reeglina otsustavaks kriteeriumiks ühe kokkukuuluva ehitustööde hankelepingu määratlemisel (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus asjas nr C-16/98, p 36). Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et erinevaid töid saaks kvalifitseerida (üheks) ehitustööks, piisab, kui need täidavad sama majanduslikku või tehnilist ülesannet. Majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on seega alternatiivne, mitte kumulatiivne (vt. Euroopa Liidu Üldkohtu 23.05.2013 otsus asjas nr T-384/10, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus asjades nr C-187/04 ja nr C-188/04, p 29).

Seetõttu on asjakohane hinnata, kas vormiliselt erinevates hankelepingutes 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. näiteks Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus asjas nr C-220/05, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus asjas 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 asjas nr C-16/98, p 65).

Käesolevaga märgime, et Rahandusministeeriumi hinnangul eelpool nimetatud ehitustöödest vähemalt kaks (vt. 21.11.2014 ja 26.11.2014 protokollides nimetatud tööd) on käsitletavad kokkukuuluvatena. Kahtlemata täidavad Tõnismäe polikliinikus tehtud ehitustööd ühte ja sama majanduslikku ülesannet, mis seisneb haiglavälise arstiabi osutamise hoone korrapärase toimimises ja eksploatatsioonis. Lisaks ühtsele majanduslikule ülesandele on ilmne ning ei saa olla vaidlust asjaolu üle, et ühe ja sama hoone erinevad osad (ruumid) on vaadeldavad ka tehniliselt kokkukuuluvatena. Perearstide kabinettide, arhiiviruumide ning personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimine tõstab hoone eksploatatsiooniväärtust tervikuna.

Kohtupraktikas asjakohaseks peetud täiendavad kriteeriumid – s.o ehitustööde *ajaline lähedus* (temporaalne korrelatsioon) ning ehitusobjekti ühtsus – toetavad samuti käsitlust, mille järgi vähemalt arhiiviruumide ning personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimine on kokkukuuluv ehitustöö, mille osadeks jaotamine on lubatud üksnes juhul, kui mõlema hanke-osa jaoks hankelepingu sõlmimisele eelnenud riigihanke menetlusliigi valikul oleks lähtunud nende summeeritud maksumusest. Kontrollimiseks esitatud dokumentides nähtub, et nii arhiiviruumide renoveerimise kui ka personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimise hanked viidi läbi ühel ja samal ajal (novembris 2014) ning ühele ajale langes ka ehitustööde teostamine, ehitustööde vastuvõtmine ja vastuvõetud tööde eest tasumine (detsembris 2014).

Kuna ülalnimetatud ehitustööde (sh. arhiiviruumide renoveerimistööde ning personali garderoobi- ja mopsipesuruumi renoveerimistööde) summeeritud maksumus oli ehitustööde liht- hanke piirmääraga vähemalt võrdne, tegelikult aga ületas seda, oleks ITK pidanud korraldama RHS-is sätestatud nõuetele vastava lihthanke.

RHS § 18² lg 1 kohaselt algab lihthange lihthanke teate avaldamisega (riigihangete riiklikus) registris. Ent hankija lihthanget (ega lihthankeid) läbi ei viinud, millega rikkus RHS § 23 lg-d 1-2, § 22 lg-t 1, § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja §-i 18² nende koostoimes. Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on antud RHS §-s 22, mille lõige 1 sätestab, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse aluseks ühel ehitisel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus.

Selguse huvides märgime, et hankija ei oleks pidanud tellima kõiki ülalnimetatud ehitustöid ühe riigihankemenetluse raames, kuid ehitustööde eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimisel tulnuks tööde maksumused summeerida. Vastupidiselt toimides on hankija rikkunud RHS §-s 23 sätestatud. Lisaks on eiratud ka RHS § 22 lg-s 1 sätestatud nõuet, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel tuleb võtta aluseks *ühel ehitisel tehtavate ehitustööde* eeldatav maksumus. Riigihanke esemete summeerimata jätmisest tingitult oli valesti määratud Tõnismäe polikliinikus teostatud renoveerimistööde eeldatav maksumus ja sellest johtuvalt jäetud lihthange õigusvastaselt korraldamata (RHS § 23 lg-d 1-2, § 22 lg 1, § 15 lg 3, § 16 lg 1 ja § 18²).

2.6.2. Järve hooldusravikliiniku ehitustööd

ITK koosseisus tegutseb Järve üksus (hooldusravikliinik) aadressil Energia 8, 11316 Tallinn. Hooldusravikliinik asub 4-korruselises hoones, mis on kantud ehitisregistrisse (EHR) koodiga 101022205 (peamine kasutamise otstarve: 12641 Haigla (üld-, eri- või ülikooli juures asuv haigla).

Kontrolli käigus leidis raamatupidamisandmete alusel tuvastamist, et ITK on 2014. aastal teinud Revkosta OÜ-le, reg. kood 10379911, ühel ehitusobjektile (Järve hooldusravikliiniku haiglahoone) teostatud ehitustööde eest alljärgnevaid väljamakseid:

- Patsientide vastuvõturuumide renoveerimine (27.06.2014 arve № 175 – 7 246,0 EUR);
- Patsientide vastuvõturuumide renoveerimine (31.07.2014 arve № 178 – 15 487,5 EUR);
- Garderoobide renoveerimine (30.12.2014 arve № 201 – 13 134 EUR);
- Garderoobide renoveerimine (31.12.2014 arve № 202 – 12 360 EUR).

Järelevalvemenetluses antud selgituste põhjal ja kontrollijatele esitatud dokumentide alusel on Rahandusministeerium välja selgitanud, et ITK on ülalnimetatud tööde teostamiseks viinud läbi kaks alla lihthanke piirmäära jäävat riigihankemenetlust („lihtsustatud korras hankemenetlust“), vastavalt tollal kehtinud ITK hankekorrale.

Kui üldjuhul vastutab (vastutas) „lihtsustatud korras hankemenetluse“ läbiviimise eest hanke-teenistuse juhataja (vt. hankekord p 11.3), siis hankekorra p 11.4 kohaselt ehitustööde puhul vastutab (vastutas) „lihtsustatud korras hankemenetluse“ läbiviimise eest haldusjuht.

ITK esitas „lihtsustatud korras hankemenetluste“ korraldamise tõendamiseks Rahandusministeeriumile järgmised riigihanke protokollid:

- 16.05.2014 protokoll Järve üksuse vastuvõturuumide renoveerimistööde hange (Revkosta OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine – 22 733 EUR);
- 25.11.2014 protokoll Järve üksuse garderoobide renoveerimistööde hange (Revkosta OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine – 25 494 EUR).

2014. eelarveaasta kestel Järve hooldusravikliiniku hoonele tellitud renoveerimistööde (RHS § 4 lg 3 tähenduses ehitustööde hankelepingute) maksumusi ITK ei summeerinud. Hankija lähtus hankelepingute sõlmimisele kohalduva menetluskorra kindlaksmääramisel iga hankelepingu puhul selle eraldivõetud maksumusest, arvestamata RHS § 23 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud osadeks jaotamise regulatsiooni. See tähendab, et hankija ei kohaldanud ühel ehitisel ühe eelarveaasta kestel tellitud ehitustööde hankelepingute sõlmimisel kõigi osade (hankelepingute) summeeritud eeldatavast maksumusest lähtuvat korda.

Järelevalve käigus selgitas hankija akuutse menetlusliigi valikul ülalnimetatud ehitustööde maksumuste summeerimata jätmist väitega, et tegemist on hoone erinevatel korrustel teostatud töödega (vastuvõtt 1. korrusel, garderoob 0. korrusel), mistõttu hankija käsitles neid erinevate objektidena. Rahandusministeerium ei saa ITK seisukohaga nõustuda. RHS § 22 lg 1 kohaselt võetakse ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi ühel ehitisel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus, mistõttu ITK käsitus (ühe hoone eri korruste käsitlemine erinevate objektidena) ei ole relevantne. Rahandusministeeriumi hinnangul on nimetatud ehitustööd käsitletavad kokkukuuluvatena. Kahtlemata täidavad Järve hooldusravikliiniku haiglahoones tehtud ehitustööd ühte ja sama majanduslikku ülesannet, mis seisneb haiglahoone korrapärasel toimimises ja eksploatatsioonis (garderoob on vajalik patsientide vastuvõtmiseks ja teenindamiseks). Lisaks ühtsele majanduslikule ülesandele on ilmne ning ei saa olla vaidlust asjaolu üle, et ühesama hoone erinevad osad (korrused/ruumid) on vaadeldavad ka tehniliselt kokkukuuluvatena. Garderoobide ja patsientide vastuvõtu renoveerimine tõstab hoone eksploatatsiooniväärtust tervikuna.

Kohtupraktikas asjakohaseks peetud täiendavad kriteeriumid – s.o ehitustööde *ajaline lähedus* (temporaalne korrelatsioon) ning ehitusobjekti ühtsus – toetavad samuti käsitlust, mille järgi patsientide vastuvõtu ja garderoobide renoveerimine on kokkukuuluv ehitustöö, mille osadeks jaotamine on lubatud üksnes juhul, kui mõlema hankeosa jaoks hankelepingu sõlmimisele eelnenud riigihanke menetlusliigi valikul oleks lähtutud nende summeeritud maksumusest. Kontrollimiseks esitatud dokumentides nähtub, et mõlemad renoveerimistööde hanked viidi läbi ühel ja samal eelarveaastal (2014) ning ühele aastale langes ka ehitustööde teostamine, ehitustööde vastuvõtmine ja vastuvõetud tööde eest tasumine (2014).

Ajalise korrelatsiooni tingimus on täidetud ning kõnealuste ehitustööde maksumused tulnuks relevantse menetlusliigi valikul summeerida vaatamata sellele, et vastuvõturuumide renoveerimistööde ja garderoobide renoveerimistööde tellimise vahele jäi ligi kuus kuud.

Rahandusministeerium on oma nõustamispraktikas selgitanud, et ühel ja samal ehitisel tehtavad (sarnased) ehitustööd kuuluvad summeerimisele (üldjuhul) eelarveaastapõhiselt (vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus. № 10).

Eelarveaasta-põhist lähenemist toetab ka riigihangete seaduse muutmise seaduse seletuskiri, milles on hankeplaani kehtestamise vajadust põhjendatud sellega, et eelarveaasta alguses hankeplaani koostamine võimaldab hõlpsalt määrata nii hangete mahtu kui ka valida nende korraldamise viisi (s.t määratleda eelarveaasta-põhiselt hanke eeldatav maksumus ja valida eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetluse liik).¹⁶ Nagu käesolevas kontrollaktis (p. 2.1) eelnevalt märgitud, ei kehtestanud ITK hankeplaani terveks eelarveaastaks. Kuigi hankekorra kohaselt oli nõutud hankeplaani koostamine terveks eelarveaastaks ette („igaks eelarveaastaks planeeritud asjade ostmise või teenuse või ehitustöö tellimise hangete plaan“), s.t hankekord ei võimaldanud hankeplaani koostamist poolaastate kaupa, kinnitas ITK juhatus 2014. aasta alguses hankeplaani üksnes I poolaastaks. Nimetatud minetus võis tingida selle, et hankija ei märganud 2014. aasta I poolel Järve hooldusravikliiniku haiglahoones patsientide vastuvõturuumide renoveerimistööde tellimisel arvestada aasta lõpus tellitavate garderoobi renoveerimistöödega. Siiski ei saa hankeplaani puuduliku koostamisega seletada garderoobi renoveerimistööde tellimisel ehitustööde lihthanke korraldamata jätmist. 2014. aasta novembris ei saanud hankijale olla teadmata, et sama aasta maikuu on samal ehitusobjektile (ehitusel) juba tellitud samalaadseid ehitustöid summas 22 733 eurot.

Kuna ülalnimetatud ehitustööde (sh. patsientide vastuvõtu ja garderoobi renoveerimistööde) summeeritud maksumus oli ehitustööde lihthanke piirmääraga vähemalt võrdne, tegelikult aga ületas seda, oleks ITK pidanud korraldama RHS-is sätestatud nõuetele vastava lihthanke. RHS § 18² lg 1 kohaselt algab lihthange lihthanke teate avaldamisega registris. Hankija aga lihthanget (ega lihthankeid) läbi ei viinud, millega rikkus RHS § 23 lg-d 1-2, § 22 lg-t 1, § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja §-i 18² nende koostoimes. Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on antud RHS §-s 22, mille lõige 1 sätestab, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse aluseks ühel ehitisel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus.

Selguse huvides märgime, et hankija ei oleks pidanud tellima kõiki ülalnimetatud ehitustöid ühe lihthanke raames, kuid ehitustööde eeldatava maksumuse arvestamisel ja kohase menetlusliigi valimisel tulnuks renoveerimistööde maksumused summeerida. Vastupidiselt toimides on hankija rikkunud RHS §-s 23 sätestatud. Lisaks on eiratud ka RHS § 22 lg-s 1 sätestatud nõuet, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel tuleb võtta aluseks *ühel ehitisel tehtavate ehitustööde* eeldatav maksumus. Riigihanke esemete summeerimata jätmisest tingitult oli valesti määratud Järve hooldusravikliiniku haiglahoones teostatud renoveerimistööde eeldatav maksumus ja sellest johtuvalt jäetud lihthange õigusvastaselt korraldamata (RHS § 23 lg-d 1-2, § 22 lg 1, § 15 lg 3, § 16 lg 1 ja § 18²).

2.7. Riigihankemenetluse korraldamata jätmine

2.7.1. IT-arendusteenused (tallinnhospital)

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal VideoPartner OÜ-le, reg. kood 12333474, IT-arendusteenuste (tallinnhospital) eest kokku 23 075 eurot. Hankija võttis järelevalve käigus omaks, et nimetatud teenuse tellimiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvutiteenused ja nendega seotud teenused, sh. IT teenused: nõuande-, tarkvaraarendus-, Interneti- ja tugiteenused (CPV 72000000-5), kuuluvad CPV määruse VI lisasse ja tegemist on üldkorras tellitavate teenustega, s.t tegemist ei ole lihtsustatud korras tellitavate teenustega RHS § 19 lg 1 tähenduses.

¹⁶ Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, 860 SE I. Seletuskiri, lk 15: „Käesoleva eelnõuga sätestatud kohustus hankijatele koostada eelarveaasta alguses hankeplaani võimaldab hõlpsalt hankeplaanis määrata nii hangete mahtu kui ka valida nende korraldamise viisi.“

Arvestades, et VideoPartner OÜ-le 2014. a. ühe ja sama teenuse eest tasutud summa (23 075 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama nimetatud teenuse tellimiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Preventiivselt juhime hankija tähelepanu, et alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.2. Pudelistesse villitud joogivee ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Saku Läte OÜ-le, reg. kood 10223818, pudelistesse villitud joogivee tarnimise eest kokku 24 315,09 eurot. Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et joogivee ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et Saku Läte OÜ-le joogivee eest tasutud summa (24 315,09 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama joogivee ostmiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.3. Maagaasi ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Eesti Gaas AS-le, reg. kood 10178905, maagaasi tarnete eest kokku 124 390,88 eurot. Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et maagaasi ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Maagaasi avatud turu tingimustes on hankija kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihanke. 2014. aastal¹⁷ ja 2015. aastal saadetud ringkirjadega on Rahandusministeerium juhtinud hankijate tähelepanu riigihanke korraldamise vajadusele maagaasi ostmisel.

Maagaasi avatud turu¹⁸ tingimustes on hankijad kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihanke menetluse, lähtudes hankelepingu eeldatava maksumuse arvestamisel ja vastava menetlusliigi valikul RHS-ist.¹⁹

¹⁷ RaM 30.01.2014 nr 12.2-1/1490. – arvutivõrgus kättesaadav (13.05.2016):

http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/index.php?id=82988&op=doc_details&dok_id=374076&asutus_id=1

¹⁸ MGS § 6 lg 3 sätestab, et alates 2007. aasta 1. juulist on kodutarbijal õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt. MGS § 5 lg 2 kohaselt on vabatarbijal õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt juba 2005. aasta lõpust [RT I 2005, 64, 483 – jõust. 11.12.2005].

Õiguslikult on Eesti gaasiturud täielikult avatud juba 01. jaanuarist 2007. a. Seega ei ole ühelegi ettevõtjale antud maagaasi müümiseks eri- või ainuõigust. Paraku on maagaasi turul seni puudunud arvestatav konkurents, sest ainsaks maagaasi importijaks ja hulgimüüjaks oli AS Eesti Gaas.

Aruanne elektri- ja gaasiturust Eestis. Konkurentsiamet, 2013, lk 10: „Samaselt hulgiturule on ka jaeturu osas AS Eesti Gaas turgu valitsevas seisundis. 2012. aastal oli AS-i Eesti Gaas osakaal jaeturul 86,5% ning ülejäänud 13,5% jaeturul müüdavast gaasist ostetakse võrguettevõtjate poolt edasimüügiks AS-lt Eesti Gaas. Käesoleval hetkel tegutseb gaasiturul 27 gaasimüüjat. Samas ei olnud 2012. aastal gaasiturul ühtegi võrguettevõtjast sõltumatut jaemüüjat“. – arvutivõrgus kättesaadav (13.05.2016): <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=10836>

Konkurentsiameti aastaraamatust selgub, et reguleeritavatest sektoritest on olulised arengud toimunud gaasiturul. 2015. aastast ei ole Eesti Gaas enam ainuke gaasi importija, vaid ka selles sektoris on tasapisi konkurents tekkimas ning gaasi tarbijad saavad erinevate müüjate vahel valida. Aasta lõpu poole saavad Eesti tarbijad gaasi osta juba ka otse Leedu Klaipeda terminalist ning perspektiivis on võimalik, et Eestisse või lähinaabrusse luuakse ka veeldatud gaasi terminaali. vt. Aastaraamat 2014, Konkurentsiameti, lk 5. – arvutivõrgus kättesaadav (13.05.2016):

http://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat/Aastaraamat_2014.pdf

¹⁹ RaM 03.03.2015 nr 12.2-1/01415-2. – arvutivõrgus kättesaadav (13.05.2016):

Arvestades, et Eesti Gaas AS-le maagaasi eest tasutud summa (124 390,88 eurot) ületab RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke piirmäära (40 000 eurot), pidanuks hankija korraldama maagaasi ostmiseks hankemenetluse.

Hankemenetluse korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 2 ja § 15 lg 1 p-st 2 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud hankemenetlust korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.4. Lumekoristusteenused

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Multivara Heakord OÜ-le, reg. kood 11360486, lumekoristusteenuste eest kokku 15 259,75 eurot. Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et nimetatud teenuse tellimiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Lumekoristusteenused (CPV 90620000-9), kuuluvad CPV määruse VI lisasse ja tegemist on üldkorras tellitavate teenustega, s.t tegemist ei ole lihtsustatud korras tellitavate teenustega RHS § 19 lg 1 tähenduses.

Arvestades, et Multivara Heakord OÜ-le 2014. a. ühe ja sama teenuse eest tasutud summa (15 259,75 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama nimetatud teenuse tellimiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.5. Porivaipade puhastusteenused

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Saarmas AS-le, reg. kood 10065408, Berendsen Textile Service AS-le, reg. kood 10080744, ja Lindström OÜ-le, reg. kood 10333553, porivaipade puhastusteenuste eest kokku 17 317,18 eurot. Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et nimetatud teenuse tellimiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Puhastusteenused (CPV 90910000-9), kuuluvad CPV määruse VI lisasse ja tegemist on üldkorras tellitavate teenustega, s.t tegemist ei ole lihtsustatud korras tellitavate teenustega RHS § 19 lg 1 tähenduses.

Arvestades, et Saarmas AS-le, Berendsen Textile Service AS-le ja Lindström OÜ-le 2014. a. ühe ja sama teenuse eest tasutud summa (17 317,18 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama nimetatud teenuse tellimiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.6. Ukselukkude ja lukutarvikute ostmine koos paigaldusega

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Lock Force OÜ-le, reg. kood 11884410, ukselukkude ja lukutarvikute eest kokku 12 687,09 eurot.

Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et ukselukkude ja lukutarvikute ostmiseks (koos paigaldusega) ei ole riigihanget korraldatud. RHS § 4 lg 4 lause 2 kohaselt hankelepingu, mis hõlmab lisaks ka asjade kohaletoomist või asjade paigaldustoid, loetakse samuti asjade hankelepinguks.

Arvestades, et Lock Force OÜ-le ukسلukkude ning lukutarvikute eest tasutud summa (12 687,09 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama ukسلukkude ja lukutarvikute ostmiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.7. Autokütuse ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Neste Eesti AS-le, reg. kood 10167511, autokütuse eest kokku 18 593 eurot. Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et autokütuse ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et Neste Eesti AS-le autokütuse eest tasutud summa (18 593 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama autokütuse ostmiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.8. Avariitööd

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatele ettevõtjatele haiglaehitistel teostatud avariitööde eest kokku 120 593,43 eurot, sh. AGR OÜ-le, reg. kood 10042399, (santehnilised avariitööd) 43 753,93 eurot, Astorfi OÜ-le, reg. kood 11280344, (elektri-avariitööd) 12 766 eurot, Ehitus Expert 7 OÜ-le, reg. kood 12205575, (avariitööd, peamiselt kommunikatsiooni šahtide avamine torustike remondiks) 64 073,5 eurot.

Hankija võttis järelevalvemenetluse käigus omaks, et avariitööde tellimiseks ei ole riigihanget korraldatud. Avariitööde tellimise vajadus esineb hankijal regulaarselt.

Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel on aluseks nii ühel ehitisel kui ka erinevatel omavahel funktsionaalselt seotud ehitistel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus, millele lisatakse ehitustöö tegemiseks vajalike hankija poolt pakkujale üleantavate asjade eeldatav maksumus üleandmise hetkel.

Rahandusministeeriumi hinnangul on avariitööd tervikuna, sõltumata konkreetsest üksik-tellimusest, vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks RHS § 23 lg 1 p 1 tähenduses, mistõttu tuleb avariitööde kogukulu eelarveaastal summeerida.

Arvestades, et avariitööde eest tasutud summa (120 593,43 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud ehitustööde lihthanke piirmäära (30 000 eurot), pidanuks hankija korraldama avariitööde ostmiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata väärteona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

Kui hankijal ei ole võimalik eelarveaasta alguses aasta kestel tellitavate avariitööde mahtusid siduvalt kindlaks määrata, soovitame kaaluda raamlepingu sõlmimist. Seejuures tuleb hankijal ka raamlepingu sõlmimiseks viia läbi eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus (kas lihthange või hankemenetlus).²⁰

²⁰ Raamleping on riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud leping, millega kehtestatakse selle lepingu kehtivusaja vältel (maksimaalselt 4 aastat avaliku sektori hankijal, võrgustiku

2.7.9. Toiduainete ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt (Noveal OÜ, Leibur AS, Premia Tallinna Külmoone AS, Viciunai Baltic OÜ) ostetud toiduainete eest kokku 12 133,57 eurot. Hankija võttis järelevalve käigus omaks, et toiduainete ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et eelarveaasta jooksul toiduainete eest tasutud kogusumma (12 133,57 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama toiduainete ostmiseks lihthanke. RHS § 21 lg 2 sätestab, et asjade hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatsetakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: (p.1) eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas järgmise perioodi vältel või (p.2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus.

Hankija ei või jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad (RHS § 23 lg 1).

Kahtlemata on erinevad toiduained vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi hankeosade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda (RHS § 23 lg 2).

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata vääртеona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

Toiduainetega seonduvate edasiste soetuste paremaks organiseerimiseks soovitame hankijal tutvuda Rahandusministeeriumis 2013. aasta augustis valminud analüüsiga „Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena“. See ja ka teised riigihangete seaduse selgitamiseks koostatud analüüsid on kättesaadavad E-riigihangete infoportaalis.²¹

2.7.10. Pesupesemisteenused

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Tallinna Pesumaja OÜ-le, reg. kood 10197587, pesupesemisteenuste eest kokku 311 443,86 eurot. Hankija võttis järelevalve käigus omaks, et nimetatud teenuse tellimiseks ei olnud 2014. aastal riigihanget korraldatud.

hankijal piiramata, kuid raamleping ei tohi konkurentsi vältida, piirata ega kahjustada) selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused eelkõige hinna või hinna ja kavandatud koguste või mahtude kohta (RHS § 7 lg 1). Raamlepingu puhul räägitakse kahest etapist – raamlepingu sõlmimine ja selle alusel konkreetsete hankelepingute sõlmimine. Raamleping võidakse sõlmida erinevate hankemenetluste kohaldamisega (RHS II ptk) ja raamlepingu sõlmimine toimub samamoodi nagu tavalise hankelepingu sõlmimine. Silmas tuleb pidada, et raamlepingu sõlmimisel on hanketeates kohustuslik näidata raamlepingu eeldatav maksumus. Hankijal on raamlepingu sõlmimisel see eelis, et ta ei ole seotud täpsete kohustustega ostetavate mahtude osas, tal on suurem vabadus.

vt. E-riigihangete infoportaal. KKK: Raamleping. – arvutivõrgus kättesaadav:

<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/raamleping> (17.05.2016)

²¹ E-riigihangete keskkond. Infoportaal. Kasulik teave. Analüüsid: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analuuksid1> (17.05.2016)

Pesupesemis- ja kuivpuhastusteenused (CPV 98310000-9), kuuluvad CPV määruse VII lisasse, s.t tegemist on lihtsustatud korras tellitavate teenustega RHS § 19 lg 1 tähenduses. RHS § 19 lg 1 kohaselt ei ole hankija kohustatud korraldama RHS-is sätestatud korras hankemenetlust teenuste hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatavast maksumusest rohkem kui 50 protsenti moodustavad CPV määruse VII lisas nimetatud teenused.

RHS § 19 lg 3 kohaselt järgib hankija lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid ning sõlmib hankelepingu RHS §-s 5 sätestatud juhtudel kirjalikus vormis. Soovist sõlmida RHS § 19 lg-s 1 nimetatud hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot, peab hankija teatama oma veebilehel või registri veebilehe kaudu (RHS § 19 lg 4).

Pärast RHS § 19 lg-s 3 nimetatud hankelepingu sõlmimist peab hankija esitama RHS §-s 37 sätestatud korras riigihanke aruande ja aruande lisa, kui hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot (RHS § 19 lg 6).

Seejuures peab hankija arvestama ka RHS § 19 lg-ga 2, mille kohaselt hankija on sõltumata RHS § 19 lg-s 1 sätestatud kohustatud korraldama hankemenetluse, kui CPV määruse VII lisas nimetatud teenuste kõrval sellise teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade ja VI lisas nimetatud teenuste eeldatav maksumus kokku või ehitustööde eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda.

Kui pesupesemis- ja kuivpuhastusteenusega kaasneb ka asjade (nt. pesu) ostmine, peab hankija lähtuma RHS § 4 lg-st 6, millele vastavalt hankelepingut, millega ostetakse asju ja tellitakse CPV määruse VI ja VII lisas nimetatud teenuseid, loetakse teenuste hankelepinguks üksnes juhul, kui hankelepinguga tellitavate teenuste eeldatav maksumus ületab ostetavate asjade eeldatava maksumuse – muul juhul on tegemist asjade hankelepinguga.

Arvestades, et Tallinna Pesumaja OÜ-le 2014. a. pesupesemisteenuse eest tasutud summa (311 443,86 eurot) ületab RHS § 19 lg-s 4 nimetatud summat (40 000 eurot), pidanuks hankija teatama hankelepingu sõlmimise soovist oma veebilehel või registri veebilehe kaudu. Hankija seda antud juhul ei teinud. Samuti ei ole hankija järginud RHS § 19 lg-s 6 sätestatud kohustust.

Eeltoodud etteheidetest hoolimata, toome siinkohal siiski tunnustavalt esile, et ITK korraldas 2016. aastal pesupesemisteenuse tellimiseks avatud hankemenetluse (vt. RH viitenumber 171822 „Pesupesemisteenus“; raamleping on sõlmitud 17.05.2016).

2.7.11. Kontrastaine ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt (MAP Medical Technologies OY, jt) ostetud kontrastaine eest kokku 314 147,73 eurot. Järelevalve käigus hankija mõõnis, et kontrastaine ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt ostetud kontrastaine eest tasutud summa (314 147,73 eurot) ületab RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke piirmäära (40 000 eurot), pidanuks hankija korraldama kontrastaine ostmiseks hankemenetluse. Kuna ostude kogumaksumus oli vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga (2014-2015 RHS § 10 lg 1 p-s 6 nimetatud hankija: 207 000 eurot), tulnuks tagada riigihanke piiriülesus, esitades hanketeade Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele avaldamiseks Euroopa Liidu Teataja lisas (TED – ing.k Tenders Electronic Daily).

Hankemenetluse korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 2 ja § 15 lg 1 p-st 2 tulenevaid nõudeid. Palume hankijal edasiste ostude kavandamisel arvestada, et alates 01.01.2015 on hankelepingu sõlmimine RHS-is nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata vääртеona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.12. Reagentide ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt (Mediq Eesti OÜ, Siemens Healthcare Oy Eesti filiaal, ISIS Medical OÜ, jt) ostetud reagentide eest kokku 2 497 588,43 eurot. Järelevalvemenetluse käigus hankija mõõnis, et reagentide ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt ostetud reagentide eest tasutud summa (2 497 588,43 eurot) ületab RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke piirmäära (40 000 eurot), pidanuks hankija korraldama reagentide ostmiseks hankemenetluse.

Kuna ostude kogumaksumus oli vähemalt võrdne, tegelikult ületas oluliselt, rahvusvahelist piirmäära (2014-2015 RHS § 10 lg 1 p-s 6 nimetatud hankija: 207 000 eurot), tulnuks tagada riigihanke piiriülesus, esitades hanketeade Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele avaldamiseks ELT lisas (hanketeates rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava riigihanke eeldatava maksumuse kohta teeb hankija vastava märke, mis tagab hanketeate edastamise Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele).

Hankemenetluse korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 2 ja § 15 lg 1 p-st 2 tulenevaid nõudeid. Palume hankijal edasiste ostude kavandamisel arvestada, et alates 01.01.2015 on hankelepingu sõlmimine RHS-is nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata vääртеona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.13. Operatsiooni lisavahendite ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt (Antsma OÜ, Wimberg OÜ, Baltrade OY, jt) ostetud operatsiooni lisavahendite eest kokku 1 703 309,4 eurot. Järelevalve käigus hankija mõõnis, et operatsiooni lisavahendite ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et 2014. aastal erinevatelt ettevõtjatelt ostetud operatsiooni lisavahendite eest tasutud summa (1 703 309,4 eurot) ületab RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke piirmäära (40 000 eurot), pidanuks hankija korraldama operatsiooni lisavahendite ostmiseks hankemenetluse.

Kuna ostude kogumaksumus oli vähemalt võrdne, tegelikult ületas oluliselt, rahvusvahelist piirmäära (2014-2015 RHS § 10 lg 1 p-s 6 nimetatud hankija: 207 000 eurot), tulnuks tagada riigihanke piiriülesus, esitades hanketeade Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele avaldamiseks ELT lisas (hanketeates rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava riigihanke eeldatava maksumuse kohta teeb hankija vastava märke, mis tagab hanketeate edastamise Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele).

Hankemenetluse korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 2 ja § 15 lg 1 p-st 2 tulenevaid nõudeid. Palume hankijal edasiste ostude kavandamisel arvestada, et alates 01.01.2015 on hankelepingu sõlmimine RHS-is nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata vääртеona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.14. Silmaproteeside ostmine

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal Valtera Protēžu Laboratorija SIA-le silmaproteeside eest kokku 29 490 eurot. Hankija võttis järelevalve käigus omaks, et silmaproteeside ostmiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Arvestades, et Valtera Protēžu Laboratorija SIA-le silmaproteeside eest tasutud summa (29 490 eurot) ületab RHS § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks hankija korraldama silmaproteeside ostmiseks lihthanke.

Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 16 lg-st 1, § 18² lg-st 2 ja § 15 lg-s 3 tulenevaid nõudeid. Alates 01.01.2015.a. on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget korraldamata vääртеona karistatav (vt. RHS § 111⁷).

2.7.15. Tervishoiuteenused

ITK kuluandmete kohaselt tasus hankija 2014. aastal erinevatele ettevõtjatele tervishoiuteenuste osutamise eest kokku 1 327 421,91 eurot, sh. Dermatoonkoloogia Kliinik OÜ-le (amb ravijuhud) - 72 663 eurot, Nova Vita Kliinik AS-le, Põhja-Eesti Regionaalhaigla SA-le, jt-le (med teenus ja uuringud) - 115 001,63 eurot, Taastava Kirurgia Kliinik AS-le, Tartu Ülikooli Kliinikum SA-le, jt-le (med teenused) - 521 125,15 eurot, Alliance Medical B.V.-le (kontrastaine-med teenus) - 42 138,5 eurot, Overall Medical OÜ-le (mrt uuring) - 344 258,07 eurot,

Gold Cold OÜ-le (ülikülmravi) - 83 398,28 eurot, Taastava Kirurgia Kliinik AS-le (ravi statsionaaris) - 148 837,28 eurot. Järelevalve käigus hankija mõõnis, et tervishoiuteenuste tellimiseks ei ole riigihanget korraldatud.

Tervishoiuteenused (CPV 85100000-0), sh. haigla- ja muud vastavad teenused (CPV 8511 0000-3), haiglateenused (CPV 85111000-0), taastusravihaigla teenused (CPV 85111400-4), jms tervishoiuteenused, kuuluvad CPV määruse VII lisasse, s.t tegemist on lihtsustatud korras tellitavate teenustega RHS § 19 lg 1 tähenduses. RHS § 19 lg 1 kohaselt ei ole hankija kohustatud korraldama RHS-is sätestatud korras hankemenetlust teenuste hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatavast maksumusest rohkem kui 50 % moodustavad CPV määruse VII lisas nimetatud teenused. RHS § 19 lg 3 kohaselt järgib hankija lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid ning sõlmib hankelepingu RHS §-s 5 sätestatud juhtudel kirjalikus vormis. Soovist sõlmida RHS § 19 lg-s 1 nimetatud hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot, peab hankija teatama oma veebilehel või registri veebilehe kaudu (RHS § 19 lg 4). Pärast RHS § 19 lg-s 3 nimetatud hankelepingu sõlmimist peab hankija esitama RHS §-s 37 sätestatud korras riigihanke aruande ja aruande lisa, kui hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot (RHS § 19 lg 6).

Arvestades, et 2014. aastal tellitud tervishoiuteenuste eest tasutud kogusumma summeeritult (1 327 421,91 eurot) ja erinevate tervishoiuteenuste eest tasutud summad eraldivõetuna (nt. Overall Medical OÜ - mrt uuring - 344 258,07 eurot) ületavad RHS § 19 lg-s 4 nimetatud summat (40 000 eurot), pidanuks hankija teatama hankelepingu(-te) sõlmimise soovist oma veebilehel või registri veebilehe kaudu. Hankija seda antud juhul ei teinud. Samuti ei ole hankija järginud RHS § 19 lg-s 6 sätestatud kohustust.

2.8. Riigihanke aruanne ja aruande lisa

RHS § 37 lg 1 kohaselt esitab hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande. Hankemenetluse lõppemise alused on loetletud ammendavalt RHS § 29 lg 3 p-des 1–7.

RHS § 29 lg 4 kohaselt riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks jagamisel lõpeb hankemenetlus pärast iga osa suhtes mõne lg-s 3 sätestatud aluse esinemist või juhul, kui lg 3 punktis 6 nimetatud otsus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks tehakse kogu hankemenetluse kohta. RHS § 37 lg 4 paneb hankijale kohustuse esitada registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa [RT I, 31.12.2010, 2 – jõust. 01.01.2011].

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 § 29 lg-s 3 sätestatud hankemenetluse lõppemise aluse esinemist nendest osadest mõne suhtes.

Aruandluskohutus laieneb ka lihthangetele (RHS § 18² lg 9) ning lihtsustatud korras tellitavatele teenustele maksumusega üle 40 000 euro (RHS § 19 lg 6).

Kuigi riigihanke aruanded on ITK esitanud tähtaegselt, leidis siiski riigihankeid, milles aruande lisa esitamise tähtaegu oli ületatud (vt. RH viitenumbriid): 158243; 157881; 158069; 156381; 155969; 155225; 150711; 150716.

2.9. Maksuvõlgade puudumise kontroll

01.01.2011 jõustunud RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt on hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlusest pakkujat, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt 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.

Lisaks hankemenetluse algamise päeva seisule kontrollib hankija RHS § 38 lg 1¹ alusel enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta RHS § 38 lõike 1 punkti 4 osas andmekogus olevate avalike andmete põhjal või nõuab Maksu- ja Tolliameti ning pakkuja või taotleja elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri või pakkuja 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 1¹ sätestatud hankija kohustus oli tagatud RHS v.r § 111 lg 3 p-s 2 (vt. RHS u.r § 111) kätkevad väärtekoosseisuga, mille järgi pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamata jätmise eest, kui riigihangete seaduses on selline kohustus sätestatud ning hankijale on teada kohustusliku kõrvaldamise aluse esinemine pakkuja suhtes, karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot. Maksuvõlgade kontrollimiseks võib pakkujalt või taotlejalt nõude 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 (edaspidi AvTS) § 43¹ lg 1 annab andmekogu legaaldefiniitsiooni, 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 eraettevõtjate loodud infosüsteemide kanded, nt. Krediidinfo jt.²²

Alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist, sh hankemenetluse algamise päeva seisuga, kontrollida eRHR-i vahendusel.²³

Kuigi RHS ei sätesta otseselt 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 (edaspidi ka: MTA) RHS § 38 lg 3 punktist 2 lähtudes pakkujatele hankemenetluses osalemiseks tõendeid ega hankijatele tõendeid pakkujate vastavuse kohta riigihangete seadusele.²⁴

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.^{25,26}

²² 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: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/138588> (04.05.2016)

²³ Rahandusministeeriumi selgitused maksuvõlgade kontrolliga seonduvalt: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/maksuvõlgade-kontroll> (04.05.2016)

²⁴ Maksu- ja Tolliameti selgitused. Maksuvõlgade kontroll alates 01.01.2011 alustatud hangetel: <http://www.emta.ee/?id=21589> (04.05.2016)

MTA e-päringu vahendusel ei ole võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p-s 4 sätestatud nõuetele vastavalt – s.o taandkuupäevaga, eRHR-is hanketeate avaldamisega algava riigihanke korral (avatud, piiratud või väljakuulutamisega läbirääkimistega) hankemenetluse algamise päeva seisuga. Avalikeks andmeteks on üksnes teave maksumaksja kehtivate maksuvõlgnevuste kohta (MKS § 27 lg 1 p-d 4-5), millest järeldub, et kustunud (tasutud) maksuvõlgade kohta avalik e-päring andmeid ei väljasta. Andmed maksumaksja, kes on hankemenetluses pakkujaks, tasutud (kustutatud) maksuvõlgade kohta on kaetud maksusaladusega (vt. MKS § 26 jj). Maksusaladuse avaldamist reguleerivate sätete eesmärk on kaitsta maksukohustuslast teda puudutavate andmete eest, mis võivad rikkuda maksukohustuslase mainet ja ärialast reputatsiooni (PS § 17) või pakkuja ettevõtlusvabadust (PS § 32), ning mille ilmsikstulekut maksukohustuslane ei soovi (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). Maksukorralduse seaduse (MKS) § 29 punkt 10 sätestab, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Rahandusministeeriumile taotleja või pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks vastavalt riigihangete seadusele. Seepärast on maksusaladust sisaldava maksuteabe avaldamine hankijale võimalik ainult Rahandusministeeriumi hallatava eRHR-i päringu(te) kaudu.

Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-i vahendusel tagab ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringud, vähendades ja lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.

Kuigi riigihangete seadusest tulenevalt ei ole hankija lihthanke korraldamisel kohustatud viima maksuvõlgade kontrolli läbi RHS §-s 38 sätestatud viisil,²⁷ oli ITK poolt korraldatud lihthangetes analoogne maksuvõlgade kontrollimise viis ette nähtud lihthanke alusdokumentides. Näiteks lihthanke „Gammaandur radioaktiivselt märgistatud lümfisõlmede leidmiseks operatsiooni ajal“ (RH viitenumber 155236) kehtestas hankija lihthanke teates (LHT p III.2.1.2) kõrvaldamise aluse, mille kohaselt hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt 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.

Lisaks nägi lihthanke dokumendi (LHD) p 17.2 ette, et hankija kontrollib edukaks tunnistatud pakkuja maksuvõlgade puudumist vahetult enne hankelepingu allkirjastamist. eRHR-i teabe vahetuse töölehel („päringud välisregistritesse“) ei nähtu, et hankija oleks maksuvõlgnevusi kontrollinud (seda nii lihthanke teate avaldamise päeva seisuga kui vahetult enne hankelepingu sõlmimist).

eRHR-ist ei nähtu, et hankija oleks kontrollinud maksuvõlgu vastavalt RHS § 38 lg 1 p-s 4, lg-s 1¹ ja lg 3 p-s 2 (ning lihthanke alusdokumentides) nõutule järgmiste riigihankemenetluste osas: 158070; 158417; 157613; 155622; 158069; 157614; 157852; 157611; 156911; 156906; 156799; 155212; 156904; 155920; 156626; 155914; 156272; 156381; 156396; 156013; 155030; 155439; 155303; 155883; 155204; 155225; 155419; 155150; 155236; 155275; 154995; 154048; 154222; 152795; 154044; 153040; 153485; 153435; 153449; 153400; 152305; 152493; 152838; 152058; 152629; 151362; 151407; 151251; 151050; 150711; 150777; 150716; 149231; 148868.

²⁵ vt. eelmine viide

²⁶ Maksu- ja Tolliameti infovoldik "Maksuvõlgade kontroll riigihankel": <http://www.emta.ee/index.php?id=31110> (04.05.2016)

²⁷ RHS § 18 lg 3 sätestab, et lihthanke dokumendi koostamisel lähtub hankija RHS §-s 24, § 31 lg-tes 2–5 ja 8, §-des 32 ja 33, § 38 lg-tes 1–3¹ ja 5, §-des 39–41, §-des 47–50 sätestatust või mõnest neist.

Seega esines ITK-l puudusi maksuvõlgade kontrollimisega 79,41% juhtudest (s.o 54-s hankes 68-st riigihankest). Kontrollvisiidi käigus ITK esindaja mõõnis, et eelnimetatud riigihangetes ei ole maksuvõlgasid nõuetekohaselt kontrollitud. Hankija on lubanud oma praktikat maksuvõlgade kontrollimisel parandada.

3. Tähelepanekud ja soovitused

- 3.1.** Nagu eelnevalt välja toodud (vt. kontrollakt, p. 2.1), ei ole hankekord ja hankeplaan ITK veebilehel igaühele avalikult kättesaadavad, mistõttu peame vajalikuks juhtida hankija tähelepanu Rahandusministeeriumi poolt antud soovitustele.

Hinnates ning analüüsid 2014 I kvartalis kokku 50 hankija hankekordasid, koostas Rahandusministeerium „Hankekordade analüüsi“, mille p-s 4.1 anti hankijatele soovitus ja tehti ettepanek avaldada nii hankekord kui ka hankeplaan veebilehel vabadena mistahes juurdepääsupiirangutest.

Nii hankekord kui hankeplaan on riigihangete üldpõhimõtetest kantuna avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel. Kuigi hankekord ning hankeplaan on reguleerimisobjektilt internsed aktid (hankija siseõigus, organisatsiooniline juhtimismudel ja protseduuriline korraldus), ei ole riigihankeõiguse ja teabeõiguse seisukohast tegemist eranditult „asutusesiseseks kasutamiseks“ mõeldud teabega, millele hankija saaks seada juurdepääsupiiranguid.²⁸

Hankekorra ja hankeplaani avalikustamist toetavad RHS §-s 3 sätestatud riigihanke aluspõhimõtted. Hankija varasoetused peavad olema ettenähtavad ja kontrollitavad. Hankijad ei tohiks sattuda eksitusse RHS §-i 13¹ sõnakasutusest „...kehtestab *asutusesises* hankekorra“, mis tähistab reguleerimisobjekti, mitte ei sätesta erialust teabele juurdepääsupiirangu seadmiseks. Riigikohus on korduvalt rõhunud läbipaistvusele, kontrollitavusele ja võrdsele kohtlemisele kui olulistele riigihankeõiguse aluspõhimõtetele.²⁹

Läbipaistev peab olema nii riigihankemenetlus ise kui ka hankija toimingud, mis eelnevad riigihankemenetlusele, sealhulgas riigihanke planeerimine.

Riigikontroll on samasugusel seisukohal, et hankija hankekord ja iga-aastane hankeplaan kuuluvad avalikustamisele.³⁰

- 3.2.** Kontrollimenetluses leidis tuvastamist, et ITK on sõlminud enne 2014. aastat riigihanketa mitmeid teenuse ositamise lepinguid, mis on tähtajatud ning mille alusel teenuse osutamist ja osutatud teenuse eest maksmist oli jätkatud ka 2014. aastal. Rahandusministeeriumi hinnangul eiraks tähtajatute lepingute edasikestmine riigihankeõiguse aluspõhimõtetest kantud head tava, sest lepingud on sõlmitud ettevõtjate vahelist konkurentsi efektiivselt ära kasutamata, millega on mindud mööda riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest.

Euroopa Kohus on selgitanud, et tähtajatute hankelepingute sõlmimise praktika on riigihankeid reguleerivate Euroopa Liidu õigusnormide süsteemile ja eesmärgile iseenesest võõras.

²⁸ Hankekordade analüüs. Näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Rahandusministeerium. 2014, p 4.1, lk 26. – arvutivõrgus kättesaadav (17.05.2016): https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf

²⁹ vt. RKKHo 06.03.2014, nr 3-3-1-13-12, p 22; RKKHo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 18; RKKHo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p-d 15.2-15.3.

³⁰ Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 05.02.2013, lk-d 15-16.

Kuigi tähtajatud hankelepingud (kui nende sõlmimisele on eelnenud õigusaktides sätestatud riigihankemenetlus) ei ole ühenduse õigusega keelatud, võib selline praktika aja jooksul siiski kahjustada võimalike teenuseosutajate vahelist konkurentsi ning takistada (riigi)hankemenetluse avalikustamist puudutavate riigihankeid reguleerivate direktiivide kohaldamist (vt. Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus asjas C-454/06, p 73).

Ka RHS-i kohaselt ei ole tähtajatute lepingute sõlmimine, tingimusel, et see on toimunud RHS-is ette nähtud reegleid ning menetlust järgides, sõnaselgelt keelatud, kuid arvestades Euroopa Kohtu praktikat, samuti asjaolu, et tähtajatute hankelepingute sõlmimise praktika on iseenesest võõras riigihankeõigust reguleerivate Euroopa Liidu õigusnormide süsteemile ning eesmärgile, soovitab Rahandusministeerium tähtajatute lepingute sõlmimisest hoiduda.

- 3.3.** Hankelepingute muutmise ning hankelepingute mittenõuetekohase täitmise dihhotoomia kohta soovime märkida, et RHS § 69 lg-te 3 ja 4 kohaselt tuleb iga konkreetse hankelepingu muudatuse lubatavuse küsimuse lahendamisel selgitada: kas muudatus on tingitud objektiivsetest asjaoludest; kas hankija oleks selliseid objektiivseid asjaolusid saanud või pidanud hankelepingu sõlmimisel ette nägema; kas lepingu muutmata jätmisel satuks täielikult või olulisel määral ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamise ning kas konkreetse muudatuse näol on tegemist muudatusega, mis tingiks uue riigihanke korraldamise. Hankelepingu muutmise lubatavuse hindamisel peab hankija igal üksikul juhul kaaluma, kas eelpool viidatud nõuded on täidetud. Ainult juhul, kui on täidetud kõik RHS § 69 lg-st 3 ja lg-st 4 tulenevad kumulatiivsed eeldused, on hankelepingu muutmine lubatud ja õiguspärane. Hankelepingu täitmisel lähtuvad pooled lepingutingimustest ja võlaõigusseadusest. Erandlikult sekkub riigihangete seadus üksnes hankelepingu muutmisse, eesmärgiga tagada riigihangete korraldamise üldpõhimõtete sekundaarne kaitse.

Kui töövõtja või müüja ei täida hankelepingut nõuetekohaselt (nt tähtaegselt), soovitame alati kaaluda, kas tegemist võib olla töövõtja-/müüjapoolse lepingu rikkumisega. Lepingu rikkumise korral saab hankija kaaluda hankelepingust enesest ja võlaõigusseadusest tulenevate õiguskaitsevahendite kohaldamist.

Reeglina on esmaseks õiguskaitsevahendiks kohustuse täitmise nõue (VÕS § 101 lg 1 p 1 ja VÕS § 108), millega antakse lepingut rikkunud poolele võimalus rikkumine lõpetada. Selleks määratakse lepingut rikkuvale poolele täiendav (mõistlik) tähtaeg lepingulise kohustuse nõuetekohaseks täitmiseks (VÕS § 114). Juhul, kui lepingupartner teatab, et ta ei ole suuteline lepingut tähtaegselt (st nõuetekohaselt) täitma, soovitame hankijal mitte sõlmida kokkuleppel teise poolega tähtaja pikendamise osas hankelepingu muudatust, vaid kaaluda vastaspoolele kohustuste täitmiseks täiendava tähtaja andmist, et välistada seeläbi (hooletusest) hankelepingu võimalikku õigusvastast muutmist.

Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes on jätkuvalt karistatav. RHS § 111¹ lg 1 kohaselt karistatakse hankelepingu muutmise eest, kui see on toimunud riigihangete seaduses sätestatud nõudeid rikkudes, rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

4. Järeldused

- 4.1.** Rahandusministeeriumi hinnangul väärib tunnustamist, et ITK on täitnud talle 19.07.2013 tehtud ettekirjutuse ja alustanud hankija kohustuste järgimist. Siiski peab tõdema, et hankija ei ole riigihangete seadusest tulenevate kohustuste täitmisel veel saavutanud rahuldavat taset. Hankija riigihankekorralduses on teatavaid puudujääke.
- 4.2.** Kontrollimise käigus tuvastati ITK hanketegevuses mitmeid puudusi, mis on seotud: (i) riigihanke ebaseadusliku osadeks jaotamisega, (ii) hankemenetluse ja lihthanke korraldamata jätmisega, (iii) maksuvõlgade puudumise kontrolli ebakohasusega, (iv) vastuoludega hanke alusdokumentides, (v) hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumisega hanketeates kehtestatud tingimustest, (vi) hanke alusdokumentidega vastuolusolevate selgituste andmises (hanketingimuste muutmine selgituste teel), (vii) ebaproportsionaalsete kvalifitseerimistingimustega, (viii) riigihangete registrile riigihanke aruande lisa hilinenult esitamisega.

4.3. Rahandusministeerium palub ITK juhatusel analüüsida riigihangete õigusvastase osadeks jaotamise ning sellest tingitult hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise põhjusi. Näib, et tegemist võib olla süsteemset laadi protseduurilis-organisatsioonilise küsimusega ITK eelarvestamise, riigihankekorralduse ja majanduskulude tegemise protsessis, samuti erinevate üksuste omavahelises kommunikatsioonis. Hankemenetluse ja lihthanketa asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimine võib viidata:

- (A) puudustele hankija tööprotsessides (*hankija nimel ja arvel majandustehinguid tegema volitatud isikud ei ole eelnevalt veendunud riigihankereeglite järgimises, hanketeenistusel puudub teave tehingute tegemise kohta ja tehingute eest tasumine ei ole seotud hanketeenistuse poolse eelkontrolliga hankemenetluse/lihthankete nõutavuse või mittenõutavuse kohta*);
- (B) kitsaskohtadele hankija töökorralduses (*vastutavate isikute suur töökoormus*);
- (C) vajadusele kaaluda nii protseduurilisi (*nt. tehingu/tellimuse tegemisele ja arvete tasumisele eelneb hanketeenistuse poolne kooskõlastus*) kui võimalikke teenustusalaseid ümberkorraldusi (*nt. tööülesannete ümberjagamine, riigihanketeenistusse täiendava personali värbamine vms meetmed*).

4.4. Järelevalve käigus ilmnenu rikkumiste osas saab täheldada hankija praktika olulist paranemist ajas. Näiteks on ITK 2015. aastal eRHR-is kajastatud riigihangete rahalisest mahust arvestatuna võimaldanud pakkumuste ja taotluste esitamist elektrooniliselt juba 98,16% ulatuses, millega RHS § 55 lg-s 7 sätestatud kohustus on selgelt täidetud.

4.5. Samuti tuleks positiivse tendentsina tõsta esile, et mitmes valdkonnas, mille puhul tuvastati 2014. aastal lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmisi või väljamaksete tegemist enne 2014. aastat riigihanketa sõlmitud tähtajatute lepingute alusel, on tänaseks viidud läbi lihthange või hankemenetlus ning jõutud hanke- või raamlepinguni. Näiteks meditsiiniliste gaaside ostmiseks on hankija aastatel 2015-2016 viinud läbi avatud hankemenetlusega riigihanke „Meditsiinilised gaasid“ (RH 168324). Samuti korraldas ITK 2016. aastal pesupesemisteenuse tellimiseks avatud hankemenetlusega riigihanke „Pesupesemisteenus“ (RH 171822).

4.6. Korrates veelkord eelpooltoodut, märgime, et hankemenetlusteta või lihthanketa hankelepingu sõlmimisest hoidumine on edaspidi seda olulisem, et 01.01.2015 jõustunud RHS § 111⁷ lg 1 järgi on hankelepingu sõlmimine RHS-is nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata väärteona karistatav.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets

osakonnajuhataja asetäitja
riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov

jurist riigihangete järelevalve alal
riigihangete ja riigiabi osakond

611 3468; mihhail.antonov@fin.ee