



## 07.06.2019 kontrollakt nr 12.2-4/19 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Maanteeametis

Kontrollimise alus: rahandusministeeriumi 04.10.2018.a kiri nr 12.2-4/198-1

Kontrolliobjekti nimetus: Maanteeamet

Kontrolliobjekti registrikood: 70001490

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: peadirektor Priit Sauk

Kontrolli käigus andsid selgitusi: õigusosakonna juhataja Kristo-Taavi Ruus ja õigusosakonna riigihangete talituse juhataja Andry Palu.

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2017 – 31.12.2017

### 1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Maanteeameti (edaspidi ka hankija) ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017. aasta riigihangete korraldamisel kehtinud riigihangete seadustes sätestatud nõuetest kinnipidamine.
- 1.2. Kontrollitaval ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 reguleeris riigihangete korraldamist 01.05.2007 jõustunud riigihangete seaduse redaktsioon, mis jõustus 26.10.2016 (redaktsiooni avaldamismärke RT I, 25.10.2016) (edaspidi RHS) ja kehtis kuni 31.08.2017. Alates 01.09.2017 alustatud riigihangete läbiviimist reguleeris 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadus (edaspidi alates 01.09.2017 kehtiv RHS).
- 1.3. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide valik on olnud õigus-pärane.
- 1.4. Kontrollitaval ajavahemikul on hankija riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 442 riigihanke menetlust, millest 273 avatud hankemenetlusega riigihanget, 134 lihthanget, 27 minikonkurssi raamlepingu alusel, 6 väljakuulutamiseta läbi-rääkimistega hankemenetlust ja 2 lihtsustatud korras teenuste tellimise riigihanget.
- 1.5. Riigihangete korraldamise kontroll hõlmas järgmisi eRHR-i kaudu korraldatud riigihankeid: nr 193454, 187859, 185500, 187385, 187230, 185820, 188343, 184853, 192043, 189461, 182919, 183772, 187300, 190924, 189432, 191235, 188752, 184707, 188387, 183533, 188034, 187187, 188402, 183387, 189441, 192729, 185866, 193562, 192172, 187598, 189826, 192845, 187637, 183227, 185249, 185919, 185309, 183394, 181697, 183215, 184081, 184629, 183204, 182489, 185399, 193386, 191806, 185706, 189415, 193434, 186068, 193561, 182376, 188886, 181851, 182227, 183550, 182987, 193524, 189902, 183306, 184249, 185268, 182843, 184796, 181680, 182863, 190120, 189182, 188022, 181982, 182988, 185976, 190448, 187503, 187815, 182841, 187897,

182622, 184579, 183236, 187064, 191299, 183762, 186054, 184662, 189531, 186357, 183889, 182542, 187564, 186769, 186541, 189991, 193264, 190434, 182603, 185295, 184835, 185311, 190235, 188544, 193019, 182007, 192254, 193463, 191241, 188335, 190834, 186396, 185171, 188654, 183008.

- 1.6. Riigihangete korraldamist ajaperioodil 01.01.2017 – 08.10.2017 reguleeris Maanteeameti peadirektori 07.12.2015.a käskkirjaga nr 297 kinnitatud hankekord. Kontrolliperioodil 09.10.2017 – 31.12.2017 reguleeris riigihangete korraldamist Maanteeameti peadirektori 09.10.2017 käskkirjaga nr 0270 kinnitatud hankekord.
- 1.7. Tehingute tegemisel on RHS-s sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud hankija 2017. aasta raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja hankija selgituste alusel.
- 1.8. Kontrollakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 28.05.2019. Hankija kontrollakti projektile vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

## **2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine**

### 2.1. Hankekorrad ja hankeplaan

RHS § 13<sup>1</sup> kohaselt lasus hankijal kohustus kehtestada hankekord juhul kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 500 000 eurot.

Tulenevalt RHS § 13<sup>1</sup> punktist 1 reguleerib hankekord muuhulgas riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva.

„Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on reguleerida hankija siseõigust ehk seda, kuidas hankija sisemiselt hankeid korraldab (kes vastutab näiteks tehnilise kirjelduse kokkupanemise eest ning kes läbiviimise ja teavitamise eest, kuidas toimub nende riigihangete läbiviimine, millele seadus konkreetseid menetlusreegleid ei sätesta, kuid mida raamivad riigihangete üldpõhimõtted). Lisaks sellele tagab juhend, et asutus on oma sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud ja sisemise juhendiga määranud ka hankemenetluse eest vastutava isiku või isikud. Korra kehtestamine loob suurema protseduurilise selguse, hankijate sarnasema tegutsemise, parema kontrollitavuse järelevalvemenetluse korras, järjepidevuse inimeste vahetumisel ning aitab tagada läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte rakendamist.

Hankekorra kehtestamise kohustamine seadusega teenib ka riigihangete põhimõtete laiaulatuslikumat rakendamist, mille eesmärgiks on juhtida hankijat riigihangete korraldamist käsitlema laiemalt, kui vaid hankemenetluse praktiline läbiviimine. Riigihangete põhimõtete kohaselt tuleb käituda nii riigihanke planeerimise faasis (näiteks juba asutuse eelarve planeerimisel) kui ka hankelepingu täitmisel (näiteks mitte sõlmida hankelepingu muudatusi, kui faktiliselt on sama tulemus saavutatav ka uue hankega, mis edendab konkurentsi ning tagab pakkujate võrdset kohtlemist).“<sup>1</sup>

Alates 01.09.2017 jõustunud RHS § 9 lg 1 ei näe ette hankekorra kehtestamise kohustuse eelduste osas varasemalt kehtinud seaduses sätestatuga võrreldes erisusi, sätestades, et avaliku sektori hankija kehtestab organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas

---

<sup>1</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 860 SE. Riigikogu XI. Seletuskiri, lk 4.

planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.

Kontrollimisele kuulus hankija ajavahemikul 01.01.2017–31.08.2017. a riigihangete korraldamisel kehtinud RHS sätestatud nõuetest kinnipidamine ning ajavahemikul 01.09.2017–31.12.2017. a riigihangete korraldamisel alates 01.09.2017 kehtivas RHS-s sätestatud nõuetest kinnipidamine.

Üksnes eRHR-i kaudu korraldatud hangete puhul ületas Hankija 2017. aastal ostetavate asjade ja tellitavate teenuste kogumaksumus 80 000 euro (asjad ja teenused kokku üle 290 000 000 euro km-ta) ning ehitustööde kogumaksumus 500 000 euro piiri (ehitustööde maksumus kokku üle 300 000 000 euro km-ta). Eeltoodust tulenevalt oli Hankijal kohustus lisaks hankekorra kehtestamisele koostada hankeplaan.

Hankija edastas järelevamenetluses rahandusministeeriumile peadirektori 03.12.2015 käskkirjaga nr 0297 kinnitatud hankekorra, peadirektori 09.10.2017 käskkirjaga nr 0270 kinnitatud „Hankekord (riigihangete korraldamine)“ ning peadirektori 31.10.2018 käskkirjaga nr 1-2/18/429 kinnitatud hankekorra. Ühtlasi edastas hankija 2017. aasta hankeplaani. Vastavalt kontrollakti punktile 1.1 kuulus kontrollimisele riigihangete korraldamine perioodil 01.01.2017–31.12.2017, mistõttu ei kuulunud 31.10.2018 käskkirjaga nr 1-2/18/429 kinnitatud hankekord otseselt kontrollifookusesse.

#### 2.1.1. Peadirektori 03.12.2015 käskkirjaga nr 0297 kinnitatud hankekord

Hankekorra regulatsioon jõustus RHS-s 01.01.2012 (redaktsiooni avaldamismärge RT I, 23.02.2011, 40), seega pidi 03.12.2015 kinnitatud hankekord vastama RHS §-s 13<sup>1</sup> sätestatule.

RHS § 13<sup>1</sup> järgi peab hankekord reguleerima 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 käesoleva seaduse § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise;
- 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra.

Hankija esitatud 03.12.2015 kinnitatud hankekord vastas RHS § 13<sup>1</sup> sätestatule. Alljärgnevalt on esitatud üksikud väheolulised tähelepanekud.

Hankija on 03.12.2015 kinnitatud hankekorra punktis 12.1.6 märkinud, et hankeplaanis näidatakse osade kaupa muuhulgas kaastäitev struktuuriüksus ja hanke üldine kirjeldus. Järelevamenetluses edastatud 2017. hankeplaanis nimetatud andmeid ei sisaldunud. Olenemata sellest, et RHS ei sätestanud konkreetselt, millised andmed hankeplaanis sisalduma peavad, soovitame hankekorras esitatud nõudeid hankeplaanis hankijal ka järgida.

Hankekorra punkti 12.6.1 on hankija sõnastanud järgnevalt: „*Lepingu (hankelepingu) tähtaeg ei tohi reeglina ületada kolme aastat, välja arvatud asjakohaselt põhjendatud juhtudel.*“ Punktist 12.6.1 selgub, et lepingu täitmise tähtaeg võib olla üldjuhul maksimaalselt kolm aastat ning üksnes erandjuhtudel võib see olla pikem. Järelevamenetluse käigus leidis tuvastamist, et kolmeaastane või lühem lepingu täitmise tähtaeg on pigem erand ning

tavapärane on see, et hankelepingu täitmise tähtaeg on pikem kui kolm aastat. Nii on see näiteks riigihangetes viitenumbritega 183204 (hankelepingu punkti 6.2 kohaselt ca 39 kuud), 184081 (hankelepingu punkti 3.2 kohaselt 66 kuud), 183215 (hankelepingu punkti 3.2 kohaselt 62 kuud), 182489 (HD punkti 6.2 kohaselt 90 kuud), 189415 (HD punkti 6.2 kohaselt 63 kuud), 182376 (HD punkti 6.2 kohaselt 63 kuud), 183306 (HD punkti 6.2 kohaselt 64 kuud). Kokkuvõtvalt on enamjaolt kontrolli valimisse sattunud riigihangete hankelepingute täitmise tähtaeg oluliselt pikem kui kolm aastat. Kõnealune tingimus hankelepingu täitmise tähtaja kohta sisaldub ka kehtivas ehk 31.10.2018 kinnitatud hankekorras (punktid 13.10.1 ja 13.21.2), seega soovitame nimetatud punkt hankekorrast välja arvata või muuta selliselt, et see oleks vastavuses hankija praktikaga.

Hankekorra punktis 12.8 on hankija esitanud: „*Hanked, mille asjade ja teenuste maksumus on 10 000 eurot – 40 000 eurot ning ehitustööde maksumus on 30 000 eurot – 250 000 eurot*“. Hankija on soovinud nimetatud punktiga reguleerida lihthangete korraldamist, ent esitatud sõnastusest võib järeldada, et eeldatava maksumusega 40 000 km-ta asjade ja teenuste ning 250 000 eurot km-ta ehitustööde puhul on hankijal õigus korraldada lihthange. Selline sõnastus on eksitav, sest maksumused 40 000 km-ta asjade ja teenuste ning 250 000 eurot km-ta ehitustööde puhul on RHS-i kohaselt riigihankemenetluse piirmäärad, millisel juhul tuleb hankijal järgida hankemenetlustele kohalduvaid sätteid. Sarnaselt hankekorra punktile 12.8 on hankekorra punktis 12.11.1.3 ette nähtud, et „*teenuste hankelepingu, mille eeldatavast maksumusest rohkem kui 50 protsenti moodustavad CPV määruse VII lisas nimetatud teenused ja mille eeldatav maksumus on üle 40 000 euro tuleb lähtuda käesoleva korra punktidest, mis reguleerivad 10 000 euro – 40 000 euro maksumusega asjade või teenuste hangete läbiviimist*. Täiendavalt märgime, et kehtivas ehk 31.10.2018 kinnitatud hankekorras piirmäärade sõnastamises probleemi ei esine.

#### 2.1.2. Peadirektori 09.10.2017 käskkirjaga nr 0270 kinnitatud „Hankekord (riigihangete korraldamine)“

Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 4 kohaselt sätestatakse hankekorras muu hulgas:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine;
- 3) alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord;
- 4) vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas;
- 5) vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord;
- 6) meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

Hankija esitatud 09.10.2017 kinnitatud hankekord vastas üldjoontes alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg-le 4. Alljärgnevalt on esitatud mõned tähelepanekud.

09.10.2017 kinnitatud hankekorras puudub alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 4 p 1 kohast iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev. Hankekorras on sätestatud hankemenetluse ettevalmistamise ja tehnilise kirjelduse koostamise regulatsioon

(punkt 12.1.1), kuid see ei sisalda hankeplaani koostamise ega kinnitamise korda ega tähtpäeva. Hankija on kinnitanud 31.10.2018 uue hankekorra, mis on kehtiv ning selles sisaldub ka alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 4 p-s 1 nõutud regulatsioon tervikuna. 09.10.2017 kinnitatud hankekorra punkt 12.1.10.2. näeb sarnaselt 03.12.2015 kinnitatud hankekorraga ette, et „*lepingu (hankelepingu) tähtaeg ei tohi reeglina ületada kolme aastat, välja arvatud asjakohaselt põhjendatud juhtudel*“. Tähelepaneku sisu ja soovitus hankijale on esitatud kontrollakti punktis 2.1.1.

Hankekorra punkt 12.7 näeb ette „*Eriteenuste hankelepingute menetlusreeglid (edaspidi lihtsustatud korras tellitavad teenused)*“ ning punkt 12.7.2 kohaselt „*Lihtsustatud korras tellitavate teenuste, maksumusega kuni 59 999 eurot, menetlus viiakse läbi järgides hankekorda, mis reguleerib asjade ja teenuste hankeid maksumusega alla 30 000 euro.*“. Märkime, et alates 01.09.2017 kehtivas RHS-s järgi avaliku sektori hankija, kes kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid ei korralda, ei saa kohaldada lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimise korda. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 171 alusel korraldatakse lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid üksnes kaitse- ja julgeoleku valdkonnas, mistõttu ei pea me termini „lihtsustatud korras tellitavad teenused“ kasutamist avaliku sektori hankija puhul õigus-päraseks, kuivõrd see on eksitav. Võttes arvesse, et sama sõnastust on hankija kasutanud ka kehtivas ehk 31.10.2018 kinnitatud hankekorras (punktid 13.17 ja 13.17.2), soovime sõnastust korrigeerida selliselt, et see vastaks alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i regulatsioonile.

## 2.2. Hankelepingu lõppemisest teavitamata jätmine

2.2.1. Hankija on väljakuulutamiseta läbirääkimistega riigihankes „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2017-2018“ (viitenumber 183008) sõlminud hankelepingu eRHR-i andmetel 22.03.2017 ning esitanud hankelepingu sõlmimise kohta riigihanke aruande eRHR-i 23.03.2017. Hankelepingu täitmise tähtpäev oli eRHR-i andmetel 16.02.2019.

Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 219 lg 1 alusel viiakse enne käesoleva seaduse jõustumist alustatud riigihanked lõpuni lähtudes seni kehtinud riigihangete seaduses (edaspidi käesolevas paragrahvis riigihangete seadus) sätestatud nõuetest, välja arvatud sama seaduse §-s 37 sätestatud kohustus esitada riigihanke aruanne ja aruande lisa. Nimetatud riigihangete lõppedes on hankijal kohustus teatada hankemenetluse lõppemisest käesoleva seaduse §-s 83 sätestatud korras. Osundatud sätte kohaselt tuli hankijal pärast 16.02.2019, kui hankijal hankeleping lõppes, esitada eRHR-le alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg 7 kohane teave. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg 7 järgi esitab hankija 30 päeva jooksul pärast hankelepingu lõppemist registrile järgmise teabe: 1) hankelepingu tegelik maksumus; 2) hankelepingus tehtud muudatused, mille kohta hankelepingu muutmise teadet ei esitatud; 3) ettevõtjapoolsed hankelepingu rikkumised, mille tulemusena on kohaldatud käesoleva seaduse § 95 lõike 4 punktis 8 nimetatud õiguskaitsevahendit, ning teave selle kohta, kas hankija nõue on vaidlustatud. Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et nimetatud teavet hankija eRHR-i esitanud ei ole, mistõttu juhime hankija tähelepanu alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg-s 7 nõutud teabe esitamise kohustusele.

2.2.2. Riigihange „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2017-2018“ (viite-number 183008) on korraldatud RHS § 28 lg 5 p 2 alusel, mille kohaselt on hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusena tellitakse uusi ehitustöid või teenuseid, mis seisnevad samalt pakkujalt kuni kolm aastat varem avatud või piiratud hankemenetluse tulemusel sõlmitud hankelepingu alusel tellitud ja esialgse projektiga kooskõlas olevate ehitustööde või teenuste kordamises, kusjuures esialgses

hanketeates on teavitatud sellise hankelepingu sõlmimise võimalusest. Hankija on korraldanud 19.12.2014 avatud menetlusega riigihanke „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2015-2016“ (viitenumber 157065) ning hanketeate punktis II.2.2) on hankija märkinud RHS § 28 lg 5 p 2 kohase võimaluse tellida uusi teenuseid samalt pakkujalt kuni kolm aastat varem avatud hankemenetluse tulemusel sõlmitud hankelepingu alusel tellitud esialgse projektiga kooskõlas olevate teenuste kordamises. Vaatamata sellele, et riigihange „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2015-2016“ (viitenumber 157065) ei kuulunud vahetult järelevalvemenetluse kontrollivalimisse, on see seotud kontrollivalimis sisalduva väljakuulutamiseta läbirääkimistega riigihankega „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2017-2018“ (viitenumber 183008), mistõttu juhime hankija tähelepanu ka riigihanke „Liiklusloenduse tegemine riigimaanteedel aastatel 2015-2016“ (viitenumber 157065) hankelepingu lõppemisest teavitamise vajadusele, sest hankelepingu lõppemise kohta edastatav teave on ka selles riigihanges esitamata. Hankelepingu täitmise tähtpäev eRHR-i andmetel oli 18.02.2017.

2.2.3. Avatud hankemenetlusega riigihankes „Maanteeameti sõidukite kindlustusteenus“ (viitenumber 184796) on hankija hankelepingu sõlminud 12.05.2017 ning hankelepingu täitmise tähtpäev oli eRHR-i andmetel 11.02.2018. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg 7 alusel hankelepingu lõppemise teadet hankija eRHR-i esitanud ei ole, mistõttu palume see esitada.

2.2.4. 2017. aasta raamatupidamisandmete kontrollimisel leidis tuvastamist, et hankija on tasunud arveid 16.06.2015 alustatud avatud hankemenetlusega riigihanke „Maanteeameti teenindajate ametiriietus“ (viitenumber 163355) tulemusel 11.08.2015 sõlmitud hankelepingu alt. Hankelepingu täitmise tähtpäev oli eRHR-s esitatud andemete alusel 10.11.2017. Hankija kinnitas ka kontrollivisiidil, et hankeleping on lõppenud, mistõttu palume hankijal esitada nimetatud hankelepingu lõppemise kohta alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg 7 kohase teate.

### **3. Soovitused ja tähelepanekud**

#### **3.1. Eksitava teabe edastamine huvitatud isikutele**

Avatud hankemenetlusega riigihankes nr 190924 „Tee 43 Aovere-Alatskivi-Omedu Alatskivi jõel asuva pinnaspaisu ja jalgte silla taastamine“, mille hanketeade avaldati eRHR-is 28.09.2017, küsis huvitatud isik, mis on riigihanke eeldatav kogumaksumus. Hankija vastas, et Riigihanke eeldatav maksumus on 35 000 € käibemaksuta. Küsimuse küsinud huvitatud isik pakkumust ei esitanud. Riigihankes laekus kaks pakkumust maksumustega 153 882,07 € ja 186 500 €. Riigihanke tulemusena sõlmiti hankeleping AS-iga TREF Nord 14.12.2017, maksumusega 153 882,07 €.

Hankija vastas Rahandusministeeriumile, et vastus päringule oli ekslik ja tegelik riigihanke eeldatav maksumus oli 190 000 €.

Märgime, et hankija ei või anda huvitatud isikutele eksitavat teavet, kuna see võib kaasa tuua RHS § 3 üldpõhimõtete eiramise riigihanke korraldamisel, samuti pakkumuste esitamata jätmise huvitatud isikute poolt. Edasises hankepraktikas tuleb hankijal eksitava teabe edastamist hoiduda.

### 3.2. Riigihanke osadeks jaotamine ühe hankemenetluse raames

Hankija on korraldanud 17.04.2017 avatud hankemenetlusega riigihanke „Maanteeameti autodele mootorikütuse ostmine“ (viitenumber 185268), eesmärgiga osta Bensiini 95, 98 ja diislikütust. Tehnilise kirjelduse punkti 4 järgi pidi pakkujal olema minimaalne nõutav tanklate arv järgmistes piirkondades: Tallinn (5 tanklat), Narva (1 tankla), Tartu (3 tanklat), Pärnu (2 tanklat), Haapsalu või Uuemõisa alevik (1 tankla), Viljandi (1 tankla), Võru (1 tankla), Valga (1 tankla), Rakvere (1 tankla), Paide või Mäo küla (1 tankla), Rapla (1 tankla), Kuressaare (1 tankla), Kärdla (1 tankla), Jõgeva (1 tankla), Põlva või Mammaste küla (1 tankla), Jõhvi (1 tankla). Lisaks on hankija märkinud, et tanklad võivad asuda kuni 3 km kaugusel nimetatud asulate piiridest.

Hankija ei ole hankemenetluse raames riigihanget osadeks jaotanud. Hankija ei ole riigihanget ühe menetluse raames osadeks jaotanud ka pärast seda, kui huvitatud isik 24.04.2017 palus kaaluda hankijal võimalust jaotada riigihange osadeks või vähendada nõuet asukohtade osas, et riigihankel saaks osaleda rohkem kütusemüüjaid. Hankija vastas 25.04.2017 huvitatud isikule, et tulenevalt hankija struktuurist ja tööde iseloomust kasutatakse enamuse sõidukeid üle vabariigi ning mitme kütusetarnija ja piirkonna tekkimine suurendab halduskoormust ning enamuse sõidukeid tuleb varustada mitme kütusekaardiga. Samuti tekitab selline süsteem ebamugavust sõidukite kasutajatele, sest nad peavad jälgima, millises piirkonnas nad liiguvad ja millist tanklat selles piirkonnas kasutada. Hankija lisas, et on näinud ette allhanke võimaluse hankedokumentides.

RHS § 24 kohaselt võis hankija jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile osadele. Hankija ei olnud RHS järgi otsesest kohustust riigihanget osadeks jaotada, ent lähtuvalt alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 27 lg-st 2 soovitate edaspidi kütuse ostmisel kaaluda riigihanke osadeks jaotamist, mis võimaldab riigihankel osaleda ka teistel ettevõtjatel. Riigihankel on pakkumuse esitanud üksnes AS Alexela Oil ning ka eelmises samasisulisel riigihankel „Kütuse ostmine“ (viitenumber 150645), mis korraldati 24.03.2014, esitas pakkumuse üksnes AS Alexela Oil. See ilmestab üheselt, et riigihanke tehnilised tingimused on vastuvõetavad üksnes ühele pakkujale. Selline lähenemine ei ühti avaliku sektori direktiivi 24/2014 põhjenduspunktiga 78, mille järgi väikese- ja keskmisesuurusega ettevõtted (VKE-de) osalemise hõlbustamiseks hankemenetlustes ning konkurentsi suurendamiseks tuleks avaliku sektori hankijaid eelkõige kutsuda üles jaotama suured lepingud osadeks. Osundatud põhjenduspunkti kohaselt tuleks selline osadeks jaotamine teha kvantitatiivsel alusel, et eri riigihankelepingute suurus vastaks paremini VKE-de suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ja spetsialiseerumisega, et kohandada eri riigihankelepingute sisu täpsemalt VKE-de spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ja kooskõlas erinevate järgnevat projektietappidega.<sup>2</sup>

### 3.3. Hankeplaani muutmine ja avalikustamine

Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 7 järgi avaldab hankija hankekorra või muu organisatsioonisisese töökorraldust käsitleva dokumendi või selle osa oma veebilehel viivitamata pärast hankekorra kehtestamist või muutmist või käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud meetmete kindlaksmääramist või muutmist ja avaldab registris viite oma

<sup>2</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta - ELT L 94, 65-242.

veebilehele. Vaatamata sellele, et seadus ei kohusta hankijat otsesõnu hankeplaani kohta muudatusi vormistama juhul, kui see erinevatest asjaoludest tulenevalt muutub, soovitame läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttest tulenevalt hankeplaani ajakohastada vastavalt tegelikule olukorrale.

Osundatud sättest ei tulene ka otseselt hankija kohustust pärast hankeplaani muutmist see oma veebilehel avaldada, ent soovitame seda siiski teha. Hankekorra ja hankeplaani avalikustamise kui vaba ja piiranguteta elektroonilise kättesaadavuse eesmärk on tagada hankekorraldamise kontrollitavus ja läbipaistvus ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. Läbipaistev peab olema nii hankemenetlus ise kui ka hankija toimingud, mis eelnevad hankemenetlusele, sh riigihanke planeerimine kui osa avaliku sektori hankija üldisest haldustegevusest.<sup>3</sup> Juhul, kui hankija hankeplaani aasta jooksul muudab, ent veebilehel on avalikustatud esialgselt kinnitatud hankeplaani, milles ei sisaldu kõiki hankija korraldatavaid hankeid, ei võimalda see tagada täielikku kontrollitavust ja läbipaistvust hanke korraldamisel ning konkurentsi efektiivset ärakasutamist riigihankel, kuivõrd huvitatud isikud ei saa teada, et mõni riigihange on hankeplaani lisandunud.

### 3.4. Hanke korraldamisel järgitavad põhimõtted

RHS § 3 p 1 järgi peab hankija kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 3 p 5 sätestab teiste üldpõhimõtete seas kohustuse kasutada rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, sõlmida hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning viia riigihange läbi mõistliku aja jooksul.

Hankija on nii 03.12.2015 käskkirjaga nr 0297 kui ka 09.10.2017 käskkirjaga nr 0270 kinnitatud hankekorras näinud ette: „*Hanke läbiviijal tuleb järgida riigihangete teostamise head tava, tagada kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine ning pakkujate paljususe korral tuleb pakkumusi küsida võimalusel kolmelt või enamalt pakkujalt.*“. Olenemata sellest, et riigihanke üldpõhimõtteid tuleb kohaldada vastastikusel mõjus, üht või teist põhimõtet esiplaanile seadmata,<sup>4</sup> on riigihanke üldpõhimõtted alates 01.09.2017 kehtivas RHS-s järjestatud erinevas järjekorras võrreldes RHS-s sätestatuga, et rõhutada läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete, kui riigihangete põhipostulaatide olulisust teiste põhimõtetega võrreldes.<sup>5</sup> Hankedirektiivides sätestatud regulatsiooni esmaseks eesmärgiks on pakkujate võrdne ja rahvusest sõltumatu kohtlemine ning kaupade ja teenuste vaba liikumise tagamine riigihangete korral ning riigihangete regulatsiooni abil püütakse edendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 28 tuleneva kaupade vaba liikumise, artiklist 49 tuleneva teenuste pakkumise vabaduse ja artiklist 43 mainitud vabaduse põhimõtete teostumist.<sup>6</sup> Alates 01.09.2017 kehtivas RHS-s on seega rõhutatud ja olulisimaks peetud Euroopa Liidu õigusest tulenevaid põhimõtteid võrreldes säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõttega, mis on seadusesse lisatud riigisisiselt.

Lisaks, Euroopa Kohus on rõhutanud, et võrdse kohtlemise põhimõte on riigihankedirektiivide peamiseks sisuks, selle eesmärgiks on edendada konkurentsi direktiividega hõlmatud valdkondades.<sup>7</sup> Vaatamata sellele, et riigihangete korraldamisel tuleb

<sup>3</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu juurde, lk 25. Eelnõu 450 SE. Riigikogu XIII.

<sup>4</sup> TlnRko 29.09.2014, 3-14-51156, p 16.

<sup>5</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu juurde, lk 13. Eelnõu 450 SE. Riigikogu XIII.

<sup>6</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 326 , 26/10/2012 Lk 0001 – 0390.

<sup>7</sup> EKO 17.09.2002, C-513/99, p 81.



järgida hankijal riigihanke üldpõhimõtteid läbivalt, on hankija rõhutanud hankekorras säästlikkuse ja konkurentsi tagamise, ent mitte näiteks võrdse kohtlemise põhimõtet. Eeltoodust tulenevalt juhime hankija tähelepanu sellele, et lisaks rahaliste vahendite ratsionaalsema ja säästlikuma kasutamise juures tuleb tähelepanu pöörata ka Euroopa Liidu õigusest tulenevatele põhimõtetele, mis võivad kaaluda üle riigisisesele lisatud säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõtte juhul, kui nende vahel peaks tekkima ületamatuid vastuolusid.

### 3.5. Hindamise kriteeriumid

RHS § 31 lg 3 II lause kohaselt võis hankija sõlmida hankelepingu üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on hankedokumentides ammendavalt määratletud. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 85 lg 4 järgi võib Hankija majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvestada ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui hankija jaoks sõltub pakkumuse majanduslik soodsus ainult pakkumuse hinnast või kulust ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on riigihanke alusdokumentides ammendavalt kindlaks määratud. Osundatud säte põhineb riigihankedirektiivide lähtekohast, et hankeleping tuleb sõlmida alati majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel.<sup>8</sup> Avaliku sektori hankedirektiivi art 67 lg 1 kohaselt, ilma et see piiraks teatavate asjade hinda või teatavate teenuste osutamise eest tasustamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaldamist, tuginevad avaliku sektori hankijad riigihankelepingute sõlmimisel majanduslikult soodsaimale pakkumusele.<sup>9</sup>

Järelevalvemenetlusest nähtub, et hankija kasutab enamjaolt, seda nii ehitustööde, omaniku-järelevalve kui ka projekteerimistööde tellimisel pakkumuste hindamiseks hindamise kriteeriumit madalaim hind. Arvestades avaliku sektori hankedirektiivi ning sellel põhineva alates 01.09.2017 kehtiva RHS regulatsiooni, soovitame hankijal edaspidi kaaluda hindamise kriteeriumi madalaim maksumus asemel kasutada ka muid kriteeriume peale madalaima hinna.

### 3.6. Eksitav info hanketeates

Avatud hankemenetlusega riigihankes „Eesti Maanteemuuseumi Ekspositsioonihalli rekonstrueerimise ja näitusehoone ehitustööde omaniku-järelevalve“ (viitenumber 189902) hanketeate punktis VI.2) on märgitud viide Euroopa Liidu projektile/programmile „piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeringute toetuse meede“. Samas hanketeate punktis on hankija aga vastanud küsimusele, kas hankeleping on seotud Euroopa Liidu vahenditest rahastatava projekti ja/või programmiga eitavalt. Hanketeate punktis VI.2) on seega esitatud eksitav info.

RHS § 105 lg 3 kohaselt vastutas registrile esitatud andmete õigsuse eest hankija. Ka alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 181 lg 3 järgi vastutab hankija tema poolt registrile esitatud andmete õigsuse eest, mistõttu soovitame hankijal edaspidi Euroopa Liidu rahastamise korral kõnealusele hanketeate punktile tähelepanu pöörata.

<sup>8</sup> Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu juurde, lk 73. Eelnõu 450 SE. Riigikogu XIII.

<sup>9</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta - ELT L 94, 65-242.

#### 4. Järeldused

4.1. Hankija on korraldanud 2017. aastal riigihankeid kooskõlas riigihangete seadustega. Järelevalvemenetluses tuvastatud üksikud kõrvalekalded on rahandusministeeriumi hinnangul käsitletavad pigem väheoluliste eksimustena. Tunnustame hankijat ja hankija riigihangete korraldamisega tegelevaid isikuid süsteemse ja hea tasemega hankepraktika eest.

4.2. Soovitame riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel ka edasises hankepraktikas järjepidevalt tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud juhendmaterjalidega riigihangete korraldamisest, korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/870>) ning riigihangete läbiviimist puudutavate analüüsidega (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuusid-ja-uuringud>). Riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega on võimalik pöörduda rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: [riigihanked@fin.ee](mailto:riigihanked@fin.ee), tel 611 3701 (nõustamispäringud); [register@riigihanked.riik.ee](mailto:register@riigihanked.riik.ee), tel 611 3693, 611 3703 (riigihangete registri kasutajatugi).

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Estella Põllu

osakonnajuhataja asetäitja

osakonnajuhataja ülesannetes

riigihangete ja riigiabi osakond

#### **Kontrollijad:**

Marit Piirisaar

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3033; [marit.piirisaar@fin.ee](mailto:marit.piirisaar@fin.ee)

Madli Juhani

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3931; [madli.juhani@fin.ee](mailto:madli.juhani@fin.ee)