



**27.06.2017 kontrollakt nr 12.2-4/8 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta  
Tallinna Muusikakeskkoolis**

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 09.05.2017.a kiri nr 12.2-4/03677

Kontrolliobjekti nimetus: Tallinna Muusikakeskkool

Kontrolliobjekti registrikood: 70004287

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Timo Steiner, direktor

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Tõnu Jaanvere, majandusjuhataja

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2016 – 31.12.2016

**1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus**

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Tallinna Muusikakeskkooli (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2016 – 31.12.2016.
- 1.2 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 (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 4 riigihanget:
  - 1) 2 lihthanget;
  - 2) 2 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust.
- 1.4 Riigihangete korraldamist 2016. aastal reguleeris Hankija direktori poolt 16.01.2014 käskkirjaga nr 1-1/3 kinnitatud Tallinna Muusikakeskkooli hankekord.
- 1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2016. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijatele esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 16.06.2017 kirjaga nr 12.2-4/04700. Hankija kontrollakti projekti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

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

**2.1 Aruandlus – riigihanke aruande tähtaegne esitamine**

RHS § 37 lg 1 kohaselt esitab Hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses on riigihanke aruande (ja selle lisa) esitamine oluline RHS § 3 kohaste riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (eelkõige läbipaistvus ja kontrollitavus) täitmise tagamiseks.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega riigihanke viitenumbri 171889 „Lennupiletite ost

Tallinn-New York ja Miami-Tallinn“ hanketeate kohaselt oli hankelepingu sõlmimise kuupäev 07.03.2016. Hankija esitas riigihanke aruande 23.05.2016. so 77. päeval.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 37 lõikest 1 tulenevat korda riigihanke aruande esitamisel.

## 2.2 Maksuvõlgade kontroll

RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt on hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlusest pakkuja, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intress (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 1<sup>1</sup> 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 Tolliamet ja 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 ilmneb, et pakkujal on nimetatud päeval maksuvõlg, ei sõlmi hankija selle isikuga hankelepingut ja kõrvaldab ta hankemenetlusest.

Kuigi RHS-ist tulenevalt ei ole hankija lihthanke korraldamisel kohustatud läbi viima maksuvõlgade kontrolli RHS §-s 38 sätestatud viisil, oli Hankija poolt korraldatud lihthangetes samane maksuvõlgade kontrollimise viis ette nähtud lihthanke alusdokumentides. Näiteks lihthankes viitenumbriga 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ kehtestas Hankija lihthanke teates (LHT p III.2.1.2) riigihankest 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.

Selgitame, et alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist kontrollida eRHRi vahendusel. Kuigi RHS ei sätesta otseselt kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli eRHR-i keskkonnas (teabevahetus – päringud välisregistritesse), puuduvad hankijal üldjuhul teistsugused vahendid veendumaks, ei pakkujal või taotlejal ei ole riigihanke algamise kuupäeva seisuga maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p-i 4 tähenduses.

eRHRist ei nähtu, et Hankija oleks kontrollinud eRHRi „Teabevahetus“ rubriigis „Päringud välisregistritesse“ pakkujate maksuvõlgade puudumist järgmistes riigihanketes:

- 1) väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses viitenumbriga 171889 „Lennupiletite ost Tallinn-New York ja Miami-Tallinn“ hankemenetluse algamise päeva seisuga<sup>1</sup>, so 01.03.2016<sup>2</sup> ning enne hankelepingu sõlmimist, so 07.03.2016<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus algab hankija hankedokumentide esitamisega ühele või mitmele tema valitud huvitatud isikule (RHS § 29 lg 2 teine lause).

<sup>2</sup> eRHRi „Teabevahetus“ rubriigis „Hanke süsteemsed teavitused“ nähtub, et Hankija esitas pakkumuse esitamise ettepanekud 01.03.2016.

<sup>3</sup> Riigihanke aruande osa V punkti 1.1 kohaselt sõlmis Hankija hankelepingu 07.03.2016.

- 2) lihthankes viitenumbri 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ lihthanke algamise päeva seisuga<sup>4</sup>, so 19.04.2016;
- 3) lihthankes viitenumbri 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ lihthanke algamise päeva seisuga<sup>5</sup>, so 02.11.2016.

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses viitenumbri 171889 „Lennupiletite ost Tallinn-New York ja Miami-Tallinn“ pakkujad maksuvõla tõendeid ei esitanud.

Lihthankes viitenumbri 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ esitas pakkuja OÜ IS Music Trading Tallinna Transpordiameti tõendi seisuga 19.04.2016 Tallinna teede/tänavate sulgemise maksu osas. Seega oleks Hankija pidanud kontrollima Tallinna müügitasumise ja reklaamimaksu tasumist ning riiklike maksude tasumist. Pakkuja Aktsiaselts ESTONIA Klaverivabrik esitas Tallinna Transpordiameti tõendi seisuga 21.04.2016 Tallinna kohalike maksude, ja Tallinna müügitasumise ja reklaamimaksu tasumise osas ja väljavõtte e-maksuametilt tõendist seisuga 21.04.2016. Seega oleks Hankija pidanud kontrollima nii riiklike kui kohalike maksude tasumist, kuna tõendid on esitatud vale kuupäeva seisuga – oleks pidanud olema seisuga 19.04.2016.

Lihthankes viitenumbri 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ esitas pakkuja OÜ IS Music Trading nõutud kuupäeva seisuga Tallinna Transpordiameti tõendi Tallinna teede/tänavate sulgemise maksu osas. Seega oleks Hankija pidanud kontrollima Tallinna müügitasumise ja reklaamimaksu tasumist ning riiklike maksude tasumist.

*Hankija selgitas, et viidatud riigihangete puhul kontrolliti maksuvõla puudumist nii Maksu- ja Tolliametite e-päringu kaudu kui ka Krediidinfo andmebaasi kaudu. Lisaks esitas pakkumuse esitaja kinnituse nõustumise osas hanketeates ja dokumentides esitatud tingimustega.*

Avaliku teabe seaduse § 43<sup>1</sup> 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, nagu nt Krediidinfo jt.<sup>6</sup>

Mis puutub pakkuja poolt esitatud kinnituse seoses nõustumisega hanke alusdokumentides esitatud tingimustega, siis RHS § 38 lg 3 kohaselt nõuab hankija asjakohaste dokumentide esitamist RHS 38 lg 1 punktis 4 nimetatud asjaolude puudumise kohta, kui neid andmeid ei ole hankijal võimalik kontrollida andmekogus olevate avalike andmete põhjal. Seega lasub hankijal maksuvõla puudumise osas sisulise kontrolli teostamise kohustus – maksuvõla puudumise kontroll ei saa olla vaid formaalne.

Märgime, et Maksu- ja Tolliameti avaliku e-päringu alusel saadav info ei tõenda isiku vastavust RHS § 38 lg 1 p-le 4, kuna päringust saadav info kajastab võlgnevusi Maksu- ja Tolliametile maksukorralduse seaduse § 32 mõistes. Samas märgime, et Maksu- ja Tolliameti avaliku e-päringu kaudu ei ole võimalik kontrollida elu- või asukoha kohalike maksude tasumist.

---

<sup>4</sup> Lihthange algab lihthanke teate avaldamisega registris (RHS § 18<sup>2</sup> lg 1).

<sup>5</sup> sama.

<sup>6</sup> Riigihangete vaidlustuskomisjon leidis oma 06.06.2011.a otsuses nr 96-11/118624 punktis 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.

Lisaks selgitame, et Maksu- ja Tolliameti e-päringu vahendusel ei ole võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p-s 4 sätestatud nõuetele vastavalt – s.o möödunud kuupäevaga. 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.

Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-i vahendusel tagab ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete (RHS § 3 p 2) täitmise, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringuid, vähendades ja lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.

Väljavõtteid (nt screenshot'i vms) Hankija Maksu- ja Tolliameti e-päringu teostamise osas ei esitanud. RHS § 3 p-i 2 kohaselt peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse.

Olukorras, kus ei ole võimalik kontrollida Hankija väidete õigsust ja läbiviidud kontrolli tulemusi, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eiranud RHS § 3 p-i 2 ja § 38 lõike 1 punkti 4 ja lõiget 1<sup>1</sup>.

### 2.3 Hankekord

Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on tagada, et hankija oleks oma riigihangete korraldamise sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud ning suunata hankijaid põhjalikumalt oma hankeid planeerima.

RHS § 13<sup>1</sup> punkti 3 kohaselt reguleerib hankekord muu hulgas allapoole RHS § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära (st allapoole lihthanke piirmäära, so 10 000 eurot) jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise.

Hankija hankekorra § 4 reguleerib lihtsustatud korras asjade ja teenuste hankimist. Selle lõike 1 kohaselt on vastavalt HTM-i hankekorra punktile 23 lihtsustatud korras hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta 5000 eurot ja üle selle. Hankija hankekorra sama paragrahvi lõige 5 reguleerib asjade ostmist, uurimist, rentimist ja teenuste tellimist alla 2000 euro (ilma käibemaksuta). Seega puudub Hankija hankekorras regulatsioon soetuse tegemiseks, mis jääb vahemikku 2000 kuni 5000 eurot (käibemaksuta).

RHS § 13<sup>1</sup> punkt 3 ei sätesta summat, alates millest on kohustuslik hankekorras allapoole lihthanke piirmäära jäävaid oste reguleerida. RHS § 3 kohaseid riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (sh olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel ning konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemine) peab hankija järgima sõltumata soetuse maksumusest, st alates esimesest eurosendist. Seega on seadusandja tahe olnud, et hankija mõtleks läbi oma riigihangete korraldamise sisese protseduuri ja planeeriks põhjalikult kõiki soetusi sõltumata nende maksumusest. Samas märgime, et mida väiksem on ost, seda vähem formaalsed on ka menetlusreeglid, kuid RHSi reguleerimisala välistamine hankekorras teatud vahemikus ei ole RHSiga kooskõlas.

Sama põhimõtte kehtib ka RHS § 19 alusel lihtsustatud korras tellitavatele teenustele.<sup>7</sup>

Märgime, et Hankija hankekorras viidatud Haridus- ja Teadusministeeriumi hankekorra<sup>8</sup>

<sup>7</sup> RHS § 19 lg 3 kohaselt järgib hankija lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid, täpsustama sealjuures piirmäärasid.

<sup>8</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi ministri 23.12.2011.a käskkiri nr 999 „Haridus- ja Teadusministeeriumi ning

punkt 23 reguleerib hankelepingu kirjaliku sõlmimise kohustuse piirmäära, so 5000 eurot ja üle selle. Mistõttu jääb Hankija hankekorra § 4 lõikes 1 (reguleerib hankekorra mõistes lihtsustatud korras tellitava teenuse piirmäärasid) viite tegemine HTMi hankekorra punktile 23 ebaselgeks.

Riigihangeteks RHSi tähenduses on mh ka ehitustööde tellimine. Hankija hankekorra § 4 reguleerib aga vaid lihtsustatud korras asjade ja teenuste hankimist. Palume Hankijal täiendada hankekorda ka alla lihthanke piirmäära jäävate ehitustööde tellimise korraga.

Siinkohal juhime tähelepanu, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis 2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi.<sup>9</sup> Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale RHS §-s 13<sup>1</sup> loetletud puuduolevate kohustuslike elementide lisamise.

*Hankija märkis, et plaanivad uue hankekorra töötada välja uue riigihangete seaduse jõustumisel.*

#### 2.4 Pakkumuste avamine lihthankes

Riigihanke viitenumbriga 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ hanketeate IV osa punkti 3.8 kohaselt oli pakkumuse avamise aeg 29.04.2016 kell 15.00. eRHRist nähtub, et Hankija alustas pakkumuste avamisega 02.05.2016 kell 07.50.

Riigihanke viitenumbriga 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ hanketeate IV osa punkti 3.8 kohaselt oli pakkumuse avamise aeg 16.11.2016 kell 15.00. eRHRist nähtub, et Hankija alustas pakkumuste avamisega 16.11.2016 kell 16.24.

Oleme seisukohal, et kui hankija on lihthankes kehtestanud tingimused, antud juhul määranud pakkumuse avamise aja, tuleb tal riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks (RHS § 3) ka enda kehtestatud tingimustest kinni pidada. Hanketingimused, sh pakkumuste avamise aeg tuleb aga nimetada lähtuvalt Hankija enda vajadustest ja võimalustest.

Kõne all oleval juhul oleks Hankija pidanud pakkumuste avamisega alustama vastavalt 29.04.2016.a kell 15.00 ja 16.11.2016.a kell 15.00.

#### 2.5 Lihthankes tehtud otsustest teavitamine

RHS § 18<sup>2</sup> lõike 7 kohaselt lähtub hankija lihthankes otsustest teavitamisel RHS §-des 54 ja 55 sätestatust.

RHS § 54 lg 1 kohaselt esitab hankija pakkujatele viivitamata, kuid mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul kirjalikult teate mh pakuja kvalifitseerimise otsusest, pakkumuse vastavaks tunnistamise otsusest ja pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest koos pakkujate nimedega.

eRHRist nähtub, et Hankija on lihthankes viitenumbriga 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ 04.05.2016 ning lihthankes viitenumbriga 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ 18.11.2016 koostanud kvalifitseerimise, vastavaks tunnistamise ja edukaks tunnistamise protokollid (eRHR rubriik „Protokollid ja otsused“), kuid Hankija ei ole nimetatud protokolle pakkujatele avalikuks märkinud. Samas ei nähtu eRHRi hanke

---

tema valitsemisala hankekorra kinnitamine“ lisa „Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala hakekord“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://vplive.hm.ee/sites/default/files/hanakekord.pdf>, 27.06.2017.

<sup>9</sup> Hankekordade analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLEF-30402.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLEF-30402.pdf), 27.06.2017.

süsteemsete teavituste alt, et pakkujad oleksid saanud ka automaatseid teavitusi protokollide koostamise kohta.

Hankija esitas järelevalvemenetluse käigus pakkujatele kõne all olevates riigihangetes e-maili teel edastatud teavitused, mille sisuks oli vaid üksnes pakkujate teavitamine parima pakkumuse teinud pakkujast.

Eeltoodust tulenevalt ei saa RHS § 54 lõikest 1 tulenevat teavitamiskohustust pakkujate kvalifitseerimise ja vastavaks tunnistamise osas lugeda täidetuks, kuna Hankija teavitas pakkujaid üksnes parima pakkumuse teinud pakkujast, aga mitte pakkuja kvalifitseerimise otsusest ning pakkumuse vastavaks tunnistamise otsusest.

## 2.6 Kvalifitseerimise tingimuste nimetamine

### 2.6.1 Hanke esemega võrreldes ebaproportsionaalne käibenõue

RHS § 18<sup>2</sup> lg 4 lubab hankijal lähtuda lihthanke kvalifitseerimistingimuste nimetamisel RHS §-des 39-41 sätestatust.

Riigihangete vaidlustuskomisjon leidis oma 11.07.2013.a otsuse nr 151-13/143733 punktis 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.

Samas on hankija kohustatud lihthanke järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3), mille punkti 3 kohaselt peavad kõik isikutele seatavad kriteeriumid olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Kvalifitseerimise tingimust saab pidada vastavaks ja proportsionaalseks, kui see on kohane ja vajalik:

- a) kohane on tingimus siis, kui selle alusel saab hinnata pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita;
- b) tingimus on vajalik siis, kui seda asjaolu ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.<sup>10</sup>

Kvalifitseerimislävendid peavad olema igal üksikjuhul sisuliselt põhjendatud, kusjuures põhjendamiskohustus lasub hankijal.

Lihthanke viitenumbriga 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ lihthanke teate osa III punkti 2.2 kohaselt pidi pakkuja viimase kolme majandusaasta keskmine (aritmeetiline) netokäive olema vähemalt 2 000 000 eurot (so keskmiselt 666 666,67 eurot aasta kohta). Samas riigihanke eeldatav maksumus oli eRHRi kohaselt 20 283 eurot. Seega nõudis Hankija ca 33-kordset majandusaasta netokäivet võrreldes hankelepingu eeldatava maksumusega.

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 riigihangete vaidlustuskomisjoni praktikas on leitud, et pakkujate või taotlejate majandusliku ja finantsseisundi kontrollimise eesmärgiks on tagada, et isik oleks võimeline

---

<sup>10</sup> TlnRKO 22.12.2008 nr 3-08-1994.

tehtavaid töid sellises mahus majanduslikult juhtima ning finantseerima. 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).

Siinkohal toome võrdluseks, et 2017. aasta 1. septembril jõustuv riigihangete seadus näeb asjaomase direktiivi eeskujul ette, et hankija võib nõuda pakkujal netokäibe olemasolu summas, mis ei või üldjuhul olla suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus.

Rahandusministeerium on järelevalvepraktikas näiteks leidnud, et ebaoproportsionaalne on kvalifitseerimise tingimusena seatud majandusaasta netokäibe maksumus, mis ületab riigihanke eeldatavat maksumust 36-kordselt.<sup>11</sup>

Arvestades riigihanke objekti eeldatava maksumusega ning riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu kestusega (8 päeva) ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul 20 283 eurot maksva hankelepingu täitmise võime tõendamiseks *ca* 33-kordse netokäibe nõudmine proportsionaalne. Eeltoodud lepingut oleks majanduslikult võimeline juhtima ning finantseerima ka oluliselt väiksema netokäibega isik.

Eeltooduga on Hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid isikutele seatavate kriteeriumide proportsionaalsuse, asjakohasuse ja põhjendatuse osas (RHS § 3 p 3) ning RHS § 39 lg-t 1.

#### 2.6.2 Referentslepingute tunnuste nimetamata jätmine lihthankes

Lihthanke viitenumbri 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ hanketeate III osa punktis 2.3 nõudis Hankija pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamiseks, et pakkuja peab olema viimase kolme aasta jooksul täitnud sarnaste toodete müügi lepinguid. Pakkuja pidi esitama olulisemate viimase kolme aasta jooksul täidetud müügilepingute nimekirja koos nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teiste lepingupoolte kohta.

RHS § 18<sup>2</sup> lg 4 kohaselt võib hankija lihthanke dokumendi koostamisel lähtuda RHS §-des 39-41 sätestatust. RHS § 40-41 määratlevad, milliseid andmeid ning dokumente on hankijal õigus pakkujalt kvalifikatsiooni kontrollimiseks küsida, kuid RHS ei kirjuta hankijale ette sisulisi kvalifitseerimise tingimusi. Sisuliste kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel on hankijatele jäetud avar kaalutusruum, mille teostamisel tuleb järgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3).

Hankijal tuleb igakordselt seada konkreetne kvalifitseerimistingimus, millele vastavust on võimalik viidatud dokumentide abil kontrollida. Leiame, et konkreetsete kvalifitseerimistingimuste seadmine on alus riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3) täitmiseks.

Referentslepingute tunnuste, sh näiteks millistele tingimustele vastavat toodet peab hankija hankeesemega sarnaseks tooteks, millistele tingimustele vastavat lepingut oluliseks ning mitu referentslepingut tuleb esitada, määratlemata jätmisega on Hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3), ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamise osas (RHS § 3 p 2). Kui sätestatud tingimused on ebaselged, ei ole võimalik kontrollida esitatud tingimuste täitmist ning ka Hankija tegevust tingimuste täitmise kontrollimisel.

---

<sup>11</sup> 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](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216247&folderId=212248&name=DLFE-10801.pdf), 27.06.2017.

## 2.7 Hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel raamlepingu sõlmimine ning tähtajatu raamlepingu sõlmimine

Hankija avaldas 29.02.2016 eHRHis andmed väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse viitenumbri 171889 „Lennupiletite ost Tallinn-New York ja Miami-Tallinn“ (edaspidi käesolevas punktis Riigihange) kohta. Riigihange oli eHRHi andmete kohaselt läbi viidud eesmärgiga sõlmida hankeleping lennupiletite ostmiseks Tallinn-New York ja Miami-Tallinn. Riigihanke aruande V osa punkti 1.1 ja järelevalve raames esitatud lepingu kohaselt sõlmis Hankija hankelepingu 07.03.2016.a.

Hanke alusdokumentides puudus hankelepingu projekt. *Järelevalve raames antud Hankija selgituse kohaselt olid olulised tingimused esitatud kõigile hankest huvitatud isikutele pakkumuste esitamiseks.*

Hankija poolt järelevalve raames esitatud Riigihanke hanketingimused olid:

- 1) Lend Tallinn - New York: väljalend Tallinnast New Yorki 18. augustil, kohal New Yorgis 16 tunni jooksul (hiljemalt kell 18 kohaliku aja järgi), vahemaandumisega Euroopas või USAs, ilma vaheööbimiseta;
- 2) Lend Miami - Tallinn: tagasilend Miami Tallinna 28. augustil alates kella 20.00st, kohal Tallinnas 16 tunni jooksul, vahemaandumisega Euroopas või USAs, ilma vaheööbimiseta.

Reisijaid on 32, neist 30 on õpilased vanuses 15-19 aastat.

Hankija oleks pidanud hankelepingu ka eelloetletud tingimustel sõlmima.

Rahandusministeerium palus järelevalvemenetluse raames esitada Riigihanke tulemusena sõlmitud hankeleping.

Hankija esitas CWT Estonia ASiga 07.03.2016.a sõlmitud lepingu, kuid tegemist ei olnud mitte ühekordse soorituse osas sõlmitud hankelepinguga, so lennupiletite soetamine Tallinn-New York ja Miami-Tallinn, vaid kõne all oleva lepingu sisuks oli tähtajatu püsikliendilepingu sõlmimine Kliendi töötajate reisiteenuste korraldamiseks kodu- ja välismaal Eestis asuvate CWT Estonia reisibüroode abiga.

Eeltooduga on Hankija sõlminud raamlepingu hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel, sh hanketingimuste kohaselt RHSi mõttes ka valet liiki lepingu.

Hanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel hankelepingute sõlmimisega on Hankija eiranud RHS § 36 lg-t 1.

Ühtlasi leiame, et hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentides 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.

## 2.8 Pakkumuse hindamise kriteeriumid

Lihthanke viitenumbri 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ hanke alusdokumentidest nähtub, et Hankija hindas pakkumuste majanduslikku soodsust. Pakkumuse hindamise kriteeriumid olid nimetatud hanketeate osa IV punktis 2.1 ning hankedokumentis „Pakkumuse hindamise kriteeriumid“.



Pakkumuse majandusliku soodsuse hindamise kriteeriumid olid hanketeate osa IV punkti 2.1 kohaselt:

- 1) vastab tehnilistele tingimustele  
Osakaal: 75;
- 2) parim on lühem tarneaeg kuudes  
Osakaal: 20;
- 3) parim on pikim garantiaeg aastates  
Osakaal: 5.

Seda, kuidas viidatud hindamiskriteeriumide alusel pakkumustele majandusliku soodsuse väärtuspunkte anti, hanke alusdokumentidest ei selgu. Hankija on hankedokumentis täpsustanud vaid, et 100% tehnilistele tingimustele vastavus omab osakaalu 75%.

Siinkohal jääb ebaselgeks, mis valemi alusel sai edukaks tunnistatud pakkumus 100 punkti ja teiseks jäänud pakkumus 97,5 punkti.

Enim riivab ebaselgete tingimuste kehtestamine riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõuet. Kui hanketeates ja hankedokumentides sätestatud tingimused on ebaselged, ei ole võimalik kontrollida esitatud tingimuste täitmist ning ka Hankija tegevust tingimuste täitmise kontrollimisel. Riigihanke läbipaistvuse eesmärgiks on ausa turusituatsiooni loomine läbi Hankija selge ja kontrollitava tegevuse. Olukorras, kus ei ole selge, millist meetodit hankija pakkumuste hindamiseks kasutab, ei ole tagatud ka riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Ka Tallinna Ringkonnakohus on otsuse nr 3-08-85 punktis 19 leidnud, et kui pakkumiste hindamine ei ole läbipaistev ega kontrollitav, ei ole reeglina võimalik veenduda ka selles, et saavutatud on parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe.

Samas on Hankija hindamiskriteeriumina nimetatud juba pakkumuste vastavuse kontrollimise etapis kontrollitud kriteeriumi.

*Hankija selgitas, et kuna klaver on suhteliselt keeruline instrument, kus tema kõla kvaliteet sõltub väga just kasutatud materjalidest, siis kontrollime alati üle pakkumuses toodud parameetrite vastavuse meie tingimustele.*

Hankedokumentis „Vastavustingimused“ oli Hankija sätestatud, et pakkumus peab vastama tehnilisele kirjeldusele, täpsustamata sealjuures, et lubatud on mittevastavus mõnele tingimusele. Seega on eluliselt usutav, et pakkumus pidi vastama kõikidele tehnilises kirjelduses toodud nõuetele. Mistõttu oli välistatud, et pakkumuste hindamise etappi jõuab pakkumus, mis mõnes osas ei vastanud tehnilistele tingimustele. Nõustume Hankijaga, et pakkumuse vastamine Hankija kehtestatud tingimustele on äärmiselt oluline, kuid samas ei näe vajadust seetõttu teostada samade tingimuste täitmise osas samasisulist kontrolli riigihanke erinevates etappides. Eeltoodust tulenevalt on pakkumuste tehnilistele tingimustele vastavuse hindamise puhul tegemist sisutu hindamiskriteerium, st et kriteerium ei võimalda pakkumuste sisulist hindamist.

Majandusliku soodsuse hindamisel soovitame Hankijal välja töötada ka valem juhuks, kui pakkumused saavad võrdse arvu punkte.

Hindamissüsteem peab tervikuna tagama, et pakkumustele omistatavad väärtuspunktid oleksid läbipaistvalt ja kontrollitavalt omistatud<sup>12</sup>.

Käesoleval juhul on seda nõuet rikutud.

---

<sup>12</sup> Riigihangete vaidlustuskomisjoni 07.04.2014.a otsus nr 55-14/148369.

Hankija peab kehtestama lisaks hindamise kriteeriumide osakaalule ka kriteeriumide rakendamise täpse korra, sh valemi või arvutuskäigu punktide arvestamiseks.

## 2.9 Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ning kohas(t)e riigihankemenetlus(t)e mitte läbiviimine

Õiguspärane menetlusliigi valik RHSis sõltub hankelepingu eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS §-des 20-22, samuti tuleb arvestada RHS §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega.

Siinkohal soovitame tutvuda ka e-riigihangete keskkonna infoportaali rubriigis „Analüüsid ja uuringud“ avaldatud eeldatava maksumuse määramise teemalise analüüsiga.<sup>13</sup>

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHSis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. RHS § 23 lg 2 täpsustab, et osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Seega riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega on tegemist nt juhul, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse määramisel liitnud RHSi mõttes kokkukuuluvate lepingute maksumusi.

Selguse huvides rõhutame, et Hankijal puudub kohustus tellida sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju ühe riigihankemenetluse raames, kuid eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimiseks tuleb hankelepingute eeldatavad maksumused summeerida. Hankija saab valida, kas korraldada, summeeritud maksumust arvesse võttes, üks hankemenetlus (sh. jaotada riigihanke osadeks ühe riigihankemenetluse raames vastavalt RHS §-le 24) või mitu riigihankemenetlust.

Selgitame, et CPV kood ei ole seadusest tulenevaks õiguslikuks aluseks soetuste kokkukuuluvaks määramisel. CPV kood on riigihangete klassifikaator ehk riigihangete puhul kohaldatav ühtne klassifikatsioonisüsteem, et ühtlustada hankijate poolt lepinguobjektide kirjeldamiseks kasutatavad viited.<sup>14</sup>

### Koolimööbli soetamine

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija 2016. aastal erinevatelt ettevõtjatelt (Aatrium Sisustuskaubamaja, Furnistiil OÜ, Jalax AS, Laborimööbel OÜ, Basic Kontorimööbel OÜ, AJ Tooted AS ja Pixner OÜ) soetatud koolimööbli eest (enamjaolt toolid ja lauad) kokku 28 248,71 eurot (käibemaksuta).

Arvestades, et eelarveaasta jooksul mööbli eest tasutud kogusumma ületab RHS § 15 lõikes 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), pidanuks Hankija korraldama mööbli ostmiseks lihthanke(d).

<sup>13</sup> Raidla Ellex Advokaadibüroo OÜ analüüs „Riigihanke eeldatava maksumuse määramine“. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-37301.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-37301.pdf), 27.06.2017.

<sup>14</sup> E-riigihangete keskkonna infoportaali rubriigi „Kasulik teave“ (riigihangete korraldamine – CPV koodid). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/cpv-koodid>, 27.06.2017.

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).

*Hankija selgitas, et tegu ei ole hanke jaotamisega osadeks, sest osteti spetsiifilist mööblit: füüsikaklassi sisustus, üldruumide sisustus, algklasside sisustus, gümnaasiumiklasside sisustus.*

Asjade hankelepingute korral saab ühe ja sama majandusliku ja tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ning need on ka sisult sarnased või täidavad oma funktsiooni kui koos toimivad omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatsetakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toidudained või kontorimööbel.<sup>15</sup>

Selgitame, et RHSi mõistes tuleb asjade sama eesmärgi ja funktsionaalset koostoimivust hinnata ka teatava üldistuse astmega. Kahtlemata on koolimööbel vajalik sama eesmärgi saavutamiseks ning funktsionaalselt koostoimiv. Näiteks laudade eesmärgipäraseks kasutamiseks on ilmselgelt vajalikud ka toolid.

Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi hankeosade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda (RHS § 23 lg 2).

Hankijal lasub riigihangete teostamisel planeerimiskohustus. Kui hankija eelarve ja tegelik vajadus ei lange kokku, siis hiljemalt momendil, kui hankija on järgmise soetusega ületamas lihthanke piirmäära (või riigihanke piirmäära), peab hankija siiski arvestama RHS § 23 lõigetes 1 ja 2 sätestatuga ning järgnevad ostud tegema lihthankena (või hankemenetlusena).

Juhul kui hankija ei tea täpselt ette kui palju ja millist mööblit tuleb ühel eelarveaastal soetada, samas on teada eelnevate aastate põhjal, et vajadus siiski aasta jooksul erinevaid esemeid osta on, siis oleks üheks võimaluseks RHS-is sätestatud nõuete järgimiseks raamlepingu sõlmimine.

Koolimööbli soetamiseks soetuste eeldatavate maksumuste liitmata jätmisega ning lihthanke (lihthangete) korraldatama jätmisega on Hankija eiranud RHS § 23 lõikeid 1-2, § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja § 18<sup>2</sup> nende koostoimes.

Soovitame tutvuda ka e-riigihangete keskkonna infoportaali rubriigis „Analüüsid ja uuringud“ avaldatud eeldatava maksumuse määramise teemalise analüüsiga.<sup>16</sup>

Lisaks juhime tähelepanu, et Rahandusministeerium on oma järelevalvepraktikas korduvalt väljendanud seisukohta, et eelarveaasta jooksul soetatava mööbli hankelepingute eeldatavad maksumused tuleb õiguspärase menetlusliigi valikuks summeerida – nt Rahandusministeeriumi 29.07.2014.a kontrollaktis nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, mille punktis 2.10 leidis Rahandusministeerium, et nii lasteaiamööbli kui koolimööbli soetamise eeldatavad maksumused tuleb summeerida, kuna mööblit kasutatakse ühes ja samas hoones ning ühe ja sama asutuse haldusülesannete

<sup>15</sup> Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-36601.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-36601.pdf), 27.06.2017.

<sup>16</sup> Raidla Ellex Advokaadibüroo OÜ analüüs „Riigihanke eeldatava maksumuse määramine“. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-37301.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=523891&name=DLFE-37301.pdf), 27.06.2017.

täitmisel. Samuti 03.03.2017.a kontrollaktis nr 12.2-4/7 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Kaitseministeeriumis.

## 2.10 Riigihanke vastavustingimustele tõendamiseks nõutava dokumendi sisu reguleerimine

Lihthankes viitenumbriga 179933 „Marimba ost Tallinna Muusikakeskkoolile“ on Hankija riigihanke dokumendis „Vastavustingimused“ nimetatud nõude nr 2, mille kohaselt pakkuja peab vastama tehnilisele kirjeldusele, mis on kättesaadav Hankedokumentid lehelt. Pakkuja esitab pakkumuse kirjelduse viisil, mis võimaldab hankijal kontrollida selle vastavust kõikidele tehnilises kirjelduses loetletud tingimustele. Pakkumuse kirjelduses tuleb esitada vähemalt järgmised andmed:

1. ....
2. ....
- .....

Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-24-13 asunud seisukohale, et riigihanke läbipaistvuse (RHS § 3 p 2) põhimõttega oleks vastuolus see, kui pakkujad peavad sisulistest kvalifitseerimistingimustest asuma tuletama nõutavaid dokumente ja andmeid.

Leiame, et viidatud kohtuasjas esitatud põhimõtte on analoogia korras kohaldatav ka käeoleval juhul, et riigihanke korraldamise läbipaistvuse põhimõtte eiramisega on tegemist, kui hankest huvitatud isik peab Hankija esitatud tingimustest hakkama tuletama nõutavaid andmeid. Kõne all oleval juhul jääb ebaselgeks, millised olid need minimaalsed andmed mida pakkuja pidi punktides 1 jj loetlema.

## 2.11 Mitteõiguspärase lihthankemenetluse korraldamine ja vale eeldatava maksumuse märkimine eHRIs

Lihthankena läbi viidud riigihanke viitenumbriga 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ (käesolevas punktis edaspidi nimetatud ka Riigihange) eeldatav maksumus eHRi kohaselt oli 20 283 eurot, Hankija 2016.a hankeplaani kohaselt 48 000 eurot (käibemaksuta) ja Hankija järelevalve raames antud selgituste kohaselt 40 000 eurot.

*Hankija järelevalve raames antud selgituste kohaselt oli hankeplaanis märgitud maksumuse puhul tegemist eksimusega, kogu eelarves eraldatud summa oli 48 000 eurot, kuhu pidi mahtuma ka käibemaks.*

Siinkohal, kui 48 000 eurost arvestada maha käibemaks, on summaks 40 000 eurot.

RHS § 15 lg 1 punkti 2 kohaselt on riigihanke piirmäär asjade hankelepingu korral 40 000 eurot, st kui riigihanke eeldatav maksumus on vähemalt võrdne 40 000 euroga, on hankija kohustatud korraldama hankemenetluse.

Kõne all olevas riigihankes laekus kaks pakkumust – maksumusega 40 566 eurot ja 39 125 eurot.

E-riigihangete keskkonna rubriigi „Korduma kippuvad küsimused“ alapunkti „Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus“ punktis 4 oleme olukorras, kus eeldatav maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, kuid pakkumusi laekub nii alla kui ka üle piirmäära, osas selgitanud, et juhul kui edukaks osutub pakkumus, mille maksumus on alla riigihanke piirmäära, ei ole hankija eeldatava maksumuse määramisel eksinud ning võib sellise pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu sõlmida. Samas, kui edukaks tunnistatakse pakkumus, mille maksumus ületab riigihanke piirmäära, on hankijal oluline põhjendada eeldatava maksumuse määramise kooskõla RHS § 20 sätestatuga. Juhul, kui hankija pole järginud eeldatava

maksumuse arvestamise reegleid tuleks riigihanke piirmäära ületavad pakkumused tagasi lükata ning korraldada RHSi § 16 lg 2 sätestatud reegleid kohaldades uus hankemenetlus.

Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3) kohaselt on hankijal kohustus tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus (p 2). Seega peab hankija olema suuteline põhjendama ja tõendama, kuidas riigihanke eeldatav maksumus määrati.

Tulenevalt aga Hankija poolt järelevalvemenetluses antud selgitustest kabinet-tiibklaverite soetamise eeldatava maksumuse osas, hankeplaanis kajastatud eeldatavast maksumusest ning Riigihankes laekunud pakkumuste maksumusest, on Rahandusministeerium seisukohal, et Riigihanke eeldatav maksumus oli võrdne riigihanke piirmääraga, mistõttu oleks Hankija pidanud lihthankemenetluse asemel korraldama RHS 2. peatükis sätestatud korda järgides hankemenetluse.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 punkti 2 ja § 16 lõike 2 nõudeid.

Vaatamata eeldatava maksumuse märkimise vabatahtlikkusele, oleme seisukohal, et vale eeldatava maksumuse märkimine eRHRis ei ole kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse osas (RHS § 3 p 2).

Samuti märgime, et Riigihanke hanketeate II osa punkti 1.5 kohaselt oli hankelepingu esemeks kahe kabinet-tiibklaveri ostmine. Seega pidi ka hankelepingu eeldatavas maksumuses, sh eRHRis märgitud hankelepingu eeldatavas maksumuses sisalduma kahe kabinet-tiibklaveri soetamise eeldatav maksumus.

## 2.12 Hankekorras kehtestatud reeglite mittejärgimine

Hankija hankekorra § 6 lõike 3 kohaselt on hankeplaanis kajastuvate hangete maksumuse alampiir asjade ja teenuste tellimise ning ehitustööde tellimise korral 5000 eurot (käibemaksuta).

Hankija 2016. aasta hankeplaanis oli kajastatud vaid kabinet-tiibklaverite soetamine. Samas Hankija kuluandmete kohaselt ületas 5000 euro piirmäära ka näiteks klaverite remonditeenuse ja IT hooldus- ja remonditeenuse tellimine, muude muusikainstrumentide soetamine ning lennupiletite ost Tallinn-New York ja Miami- Tallinn.

Hankija peab edaspidi olema hoolsam riigihangete planeerimise protsessis, sh mõtlema läbi kõik eelarveaasta jooksul tehtavad soetused.

## **3. Järeldused**

3.1 Järelevalvemenetluse käigus tuvastati mitmeid kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast, mis on seotud riigihanke aruande tähtaegselt esitamisega, maksuvõlgade nõuetekohase kontrollimisega, alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra reguleerimisega hankekorras, pakkumuste tähtaegse avamisega, lihthankes tehtud otsustest teavitamisega, proportsionaalse kvalifitseerimise tingimuse nimetamisega, referentslepingu tunnuste määratlemisega, hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel raamlepingu sõlmimisega, tähtajatu raamlepingu sõlmimisega, pakkumuste hindamise kriteeriumide nimetamisega, riigihanke õiguspärase osadeks jaotamisega, riigihanke vastavustingimustele tõendamiseks nõutava dokumendi sisu reguleerimisega, õiguspärase lihthankemenetluse korraldamisega ning hankekorras kehtestatud reeglite järgimisega.

3.2 Tuvastatud kõrvalekalded, va maksuvõlgade mittenõuetekohane kontrollimine, on üldjuhul käsitletavad pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena.

Maksuvõlgade kontrollimata jätmisega eRHRis (teabevahetus - päringud välisregistritesse) on tegemist pigem süstemaatilise rikkumisega. Hankija ei teinud eRHRi päringut mitte üheski 2016.a läbi viidud hankes. Samas nähtub pistelisel kontrollil, et Hankija ei vii maksuvõlgade päringuid eRHRi vahendusel läbi ka käesoleval aastal.

#### **4. Soovitused ja tähelepanekud**

##### 4.1 Hankekord

Hankija hankekorra § 1 lg 3 kohaselt kehtivad korras sätestatud tingimused:

- 1) riigihanke piirmäära ületavatele riigihangetele;
- 2) allapoole piirmäära jäävatele riigihangetele (edaspidi lihthange);
- 3) lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisele;
- 4) kooli hankeplaani koostamisele;
- 5) hankelepingu sõlmimise tingimustele ja tähtaegadele.

Eelviidatud punktis 2 nimetatud lihthange on sama, mis lihthange RHSi tähenduses. Mistõttu soovitame Hankijal selguse huvides lisada eeltoodud loetelusse ka alla lihthanke piirmäära jäävad riigihanged.

##### 4.2 Tallinna Muusikakeskkooli õpilaste toitlustamise tellimine

Hankija viis 2014. aastal RHS § 19 (lihtsustatud korras tellitavad teenused) alusel läbi riigihankemenetluse viitenumbri 154761 hankelepingu sõlmimiseks Tallinna Muusikakeskkooli õpilaste toitlustamiseks. Hankija sõlmis 28.07.2014.a hankelepingu Baltic Restaurants Estonia ASiga tähtajaga 20.06.2017. Hankelepingu maksumus oli 60 000 eurot.

RHSi kohaselt on riigihangeteks muuhulgas ka teenuste kontsessioonide andmine hankija poolt (RHS § 2 lg 2).

RHS § 17 lg 2 kohaselt kohaldab RHS § 10 lõikes 1 nimetatud hankija teenuste kontsessiooni andmisel 2. peatükis sätestatud avatud hankemenetluse või väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse korda, kui teenuse kontsessiooni alusel osutatavate teenuste eeldatav kogumaksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda.

RHS § 6 lg 2 kohaselt toimub RHSi tähenduses teenuste kontsessiooni andmine hankelepinguga, mille esemeks on CPV määruse VI ja VII lisas nimetatud teenuste tellimine ja mille kohaselt tasu teenuse osutamise eest seisneb kontsessionäärile antud õiguses osutada seda teenust ja saada selle teenuse kasutajatelt tasu teenuse osutamise eest või selles õiguses koos hankija rahaliste vahenditega.

Teisisõnu öeldes seisneb kontsessiooni puhul kontsessionääri tasu õiguses lepingu eset eksploateerida või teenust pakkuda, saades tasustatud teenust kasutatavalt kolmandatelt isikutelt, millele võivad, kuid ei pruugi lisanduda hankija tehtavad maksed.

Ainuuksi faktist, et täitjat tasustab kolmas isik, ei saa järeldada, et leping oleks tingimata kontsessioon. Teistest hankelepingutest eristava tunnusena on kohtupraktikas kasutusele võetud niinimetatud riski kriteerium, mis seisneb nõudluse või pakkumisega seotud riskis või mõlemas korraga. Kontsessionäär loetakse kandvaks äririski siis, kui tavapärase tegevustingimuste korral ei ole tagatud, et kontsessioonilepingu eseme eksploateerimisega kaetakse tehtud kulud. Kontsessionäärile üle mineva äririski osa sisaldab tõelist turul ettenägematute olukordade esinemise riski, mis tähendab seda, et kontsessionääri võimalik kahjum ei ole vaid marginaalne ja ebaoluline. Seega, kui lepingulises suhtes lasub risk hankijal, siis pole tegemist

kontsessioonilepinguga. Näiteks kui teenust osutavale isikule hüvitatakse kogu kahju, mis tal teenuse osutamisega seonduvalt tekkida võib, või kui hankija jätab kogu teenuse osutamisega seonduva riski enda kanda ning teenuse osutaja ei pea üldse arvestama turul esinevate ettenägematustega, pole sellise lepingu puhul tegemist teenuste kontsessioonilepingu, vaid teenuste hankelepinguga.

Menetlusreeglid teenuste kontsessiooni andmiseks on sätestatud RHS § 17 lg-s 3: Hankija kohaldab teenuste kontsessiooni andmisel RHS 2. peatükis sätestatud avatud hankemenetluse või väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse korda, kui teenuse kontsessiooni alusel osutatavate teenuste eeldatav kogumaksumus on võrdne riigihanke piirmääraga (40 000 eurot km-ta) või ületab seda. Kui teenuse kontsessiooni alusel osutatavate teenuste eeldatav kogumaksumus on väiksem riigihanke piirmäärast, lähtub hankija teenuste kontsessiooni andmisel §-st 18<sup>2</sup> ehk lihthanke korrast.

Eeldatava kogumaksumusena tuleb sellel juhul käsitleda käivet, mis ettevõtjal tekib teenuse osutamisel ja arvesse tuleb võtta kogu lepingu periood. Kui on soov pakkujatega läbirääkimisi pidada, tuleks eelistada väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlust (kui eeldatav maksumus ületab riigihanke piirmäära, so 40 000 eurot km-ta). Kui aga eeldatav maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, kuid ületab lihthanke piirmäära, tuleks läbirääkimiste pidamise võimalus ja tingimused sätestada lihthanke teates (RHS § 18<sup>2</sup> lg 6).

Oleme nõustamispäringutele vastates mitmetele hankijatele selgitanud, et sarnastel tunnustel lepingu sõlmimisel on ilmselt tegemist teenuste kontsessiooni tunnustele vastava tehinguga ja selliste lepingute sõlmimisel tuleb hankijal järgida RHS-i asjakohaseid sätteid.

Soovitame Hankijal analüüsida kas Tallinna Muusikakooli õpilaste toitlustusteenuse tellimise puhul võib tegemist olla teenuste kontsessiooni andmisega. Meie hinnangul vastab selline tehing pigem kontsessiooni kui tavapärase teenuse tellimise lepingu tunnustele.

### Hankelepingu muutmine

Hankija 2016. aasta kuluandmetest nähtub, et Hankija tasus Baltic Restaurants Estonia ASile 68 572,57 eurot. Seega juba ainuüksi 2016. aastal õpilaste toitlustamise eest tasutud summa ületab 2014. aastal sõlmitud hankelepingu maksumust.

*Hankija selgitas, et hange kuulutati välja lähtudes kolleegsetest tingimustest, et tasuta toitlustatakse vaid põhikooli õpilasi. 2016.a. lisandus ka gümnaasiumi õpilaste tasuta toitlustamine ning ühiselamus elavatele õpilastele tasuta hommikusöögid.*

Oleme seisukohal, et lihtsustatud korras tellitavate teenuste hankelepingu muutmisele riigihangete seaduse (RHS) § 69 lg 3 ja 4 sätestatud hankelepingu muutmise regulatsioon ei laiene (Hankija ei ole sellele ka hankedokumentis/hankelepingus viidanud), kuna RHS 2. peatükis sätestatud korra järgmine ei ole RHS § 19 sõnastuse kohaselt nõutav.

Kuigi RHS § 69 lg 3 ja 4 ei kohaldu lihtsustatud korras teenuse tellimisele, tuleb hankelepingu muutmise lubatavust hinnata siiski arvestades riigihanke alusdokumentides/hankelepingus sätestatud ning RHS § 3 üldpõhimõtteid arvesse võttes. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete sisustamisel saame lähtuda eelkõige Euroopa Kohtu lahendites antud tõlgendustest. RHS § 3 punktides 2 ja 3 nimetatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid on kohtupraktikas muu hulgas tõlgendatud nii, et hankijal tuleb rangelt kinni pidada enda kehtestatud reeglitest, seega peaks üldjuhul jääma hankelepingu tingimused täpselt selliseks nagu need olid esialgses riigihankes ja selle tulemusena sõlmitud hankelepingus sätestatud. Samas on Euroopa Kohtu praktikas leitud, et ebaolulised muudatused on siiski lubatavad.

Muudatuse olulise kaalumisel tuleb lähtuda Euroopa Kohtu kohtuasjas nr C-454/06 (Presstext) märgitud kriteeriumidest: oluliseks võib pidada sellist lepingumuudatust, millega tuuakse lepingusse sisse tingimusi, mida ei olnud seatud algse hankemenetluse ajal ja mis oleks juhul, kui nad oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistatud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti või kui muudetakse lepingu tasakaalu pakkuja kasuks.

Soovitame edaspidi lisada riigihanke alusdokumentidesse 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).

Soovitame tutvuda ka eRHRi infoportaalil avaldatud hankelepingute muutmise teemalise analüüsiga.<sup>17</sup>

#### 4.3 Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimine lihthankes hankelepingu sõlmimisel

RHS § 31 lg 2 punkti 3 kohaselt peavad hankedokumentides sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt, välja arvatud asjaolud, mille kohta hankija soovib võistlevaid pakkumusi, kui vastav teave ei ole nimetatud hanketeates.

RHS § 18<sup>2</sup> lg 4 kohaselt võib hankija kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes mh RHS § 31 lõigetes 2-5 sätestatust. Seega RHS § 31 järgimine lihthankes ei ole kohustuslik, küll aga on riigihanke korraldamise üldpõhimõtete (RHS § 3), sh riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte (RHS § 3 p 2) järgimine riigihankes (sõltumata hankelepingu maksumusest) kohustuslik. Lisaks on riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt hankija kohustatud kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ning saavutama parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (RHS § 3 p 1).

Hankija ei lisanud lihthanke viitenumbriga 173761 „Kabinet-tiibklaverite ost“ alusdokumentidesse hankelepingu projekti või kõiki tulevase hankelepingu tingimusi.

*Hankija selgitas, et hankelepingu projekti me reeglina ei esita.*

Järelevalve raames esitatud kõne all oleva riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingust nähtub, et lepinguga on reguleeritud mh ka sanktsioonid ja arveldus, mida riigihanke alusdokumentides esitatud ei olnud.

Leiame, et suure tõenäosusega omavad hankelepingu projektist tulenevad tingimused (sh finantstingimused ja sanktsioonid) mõju riigihankemenetluses osalemise kaalutlusele ning pakkumuse hinna kujunemisele. Seega, kuna pakkumuse esitamise hetkeks ei olnud kõigile pakkujatele teada sanktsioonid ja arveldamise tingimused, ei saa eeldada, et pakkujad lähtusid pakkumuste koostamisel samadest alustest ning tagatud oli parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhe.

---

<sup>17</sup> Evelin Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf), 27.06.2017.



*Hankija selgitas, et nimetatud redaktsiooni pakkus välja hanke võitja ja kuna ta võttis endale sellega kohustuse mittetähtaegse tarne korral maksta viivist, oli meie meelest see igati vastuvõetav tingimus, samas kuna rahalised vahendid olid meile eraldatud, siis maksetähtaja kohustusega nõustumises ei näinud me probleemi.*

Märgime, et kõne all oleva hankelepingu punkt 6 „Sanktsioonid“ ei kohaldunud mitte ainult tarnijale, vaid ka tellijale, so Hankijale.

Soovitame edaspidi jälgida, et riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks sisalduksid lihthanke alusdokumentides kõik olulisemad hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt ning hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke alusdokumentides ette nähtud tingimustel.

Muuhulgas märgime, et olukorras, kus hankija soovib jätta endale lihthankes läbirääkimiste pidamise võimaluse, peab hankija nimetama vastavasisulise võimaluse lihthanke teates, samas täpsustama konkreetsed tingimused läbirääkimiste pidamiseks (RHS § 18<sup>2</sup> lg 6).

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane

Osakonnajuhataja

Riigihangete ja riigiabi osakond

**Kontrollija:**

Doris Teiv

jurist riigihangete järelevalve alal

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3274; [doris.teiv@fin.ee](mailto:doris.teiv@fin.ee)