



**30.05.2019 kontrolliakt nr 12.2-4/21**  
**riigihangete teostamise kontrollimise kohta**  
**Eesti Töötukassa**

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 28.11.2018 kiri nr 12.2-4/266-1
Hankija nimi:	Eesti Töötukassa
Hankija registrikood:	74000085
Hankija õiguslik vorm:	Avalik-õiguslik juriidiline isik
Hankija juhtide nimed:	juhatuse esimees Meelis Paavel
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2017 – 31.12.2017
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	hankeosakonna juhataja Rene Pilleson

## **1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus**

- 1.1.** Kontrollimisele kuulus Eesti Töötukassa (edaspidi ka Hankija) riigihangete teostamisel riigihangete seaduses sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2017 – 31.12.2017.
- 1.2.** Eesti Töötukassa kui töötuskindlustuse seaduse (TKindlS § 1 lg 2, § 24) alusel loodud avalik-õiguslik juriidiline isik pidi ja peab järgima riigihanke teostamisel (asjade ostmisel, teenuste või ehitustööde tellimisel, samuti ideekavandite saamisel ja kontsessioonilepingute sõlmimisel) riigihangete seaduses sätestatud nõudeid, olles ajavahemikul 01.01.2017-31.08.2017 hankijaks RHS v.r § 10 lg 1 p 3 tähenduses ning 01.09.2017 alates avaliku sektori hankijaks RHS § 5 lg 2 p 3 järgi.
- 1.3.** Riigihangete ettevalmistamise ja läbiviimisega tegeleb Eesti Töötukassas hankeosakond, mis allub juhatuse esimehele ja mille koosseisu kuulub kaheksa töökohta, sh. osakonnajuhataja (vt. töötukassa veebilehel avaldatud struktuur seisuga jaanuar 2019 ja kontaktandmed).
- 1.4.** Ajavahemikul 01.01.2017 – 31.08.2017 pidi Hankija juhinduma riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse redaktsioonist [RT I 2007, 15, 76; 25.10.2016, 1] (edaspidi: RHS v.r) ning ajavahemikul 01.09.2017 – 31.12.2017 korraldatud riigihangete puhul 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadusest [RT I, 01.07.2017, 1] (edaspidi: RHS).
- 1.5.** Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada: kas Hankija on enne hanke- ja raamlepingute sõlmimist viinud läbi seaduse kohaselt nõutavad riigihanke menetlused (sh. hankemenetlused, lihthankemenetlused, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlused); kas Hankija on riigihanke osadeks jagamisel järginud riigihanke osadeks jaotamise korda (osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda); kas hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; kas hankija on järginud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.6.** Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija kajastanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) kokku 307 riigihanke menetlust, millest hankijate hankekogemusest lähtuva kategoriseerimise põhjal moodustatud juhuvalimi meetodit kasutades võeti järelevalvemenetluses eRHR-i põhiselt kontrollimisele üheksakümmend üks (91) riigihanget:

- 1.6.1. viis avatud hankemenetlust (RH 18194; 183597; 190009; 190096; 190662);
- 1.6.2. kuus lihthanget (RH 182565; 182432; 185236; 185681; 186745; 185357);
- 1.6.3. kuus lihthankemenetlust (RH 189950; 191371; 191652; 191655; 191770; 193048);
- 1.6.4. viiskümmend üks lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke menetlust (RH 185876; 190655; 181816; 184981; 190391; 182238; 188328; 185557; 182473; 190610; 185766; 185150; 186120; 189018; 189165; 184399; 187610; 186515; 188933; 190602; 186951; 188934; 190630; 186012; 186036; 186355; 189202; 190234; 183042; 190652; 184551; 181880; 184480; 188645; 190611; 182262; 182395; 189079; 183090; 187772; 182209; 186085; 185109; 189128; 190014; 190195; 185701; 190029; 188114; 183520; 189304);
- 1.6.5. kaksikümmend kolm sotsiaal- ja eriteenuse erimenetlust (RH 191624; 191338; 192416; 191308; 193396; 193560; 192800; 191905; 191193; 193646; 192992; 193257; 191002; 191836; 193571; 193554; 193154; 193388; 193203; 192716; 190805; 193291; 192563).
- 1.7.** Hankija poolt 2017. aastal alustatud 307-st riigihanke menetlusest ainult 2-s riigihankes oli esitatud vaidlustus riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi ka VAKO). Seega vaidlustuste protsent moodustab Hankija 2017. aasta riigihangetest alla 0,7%, kusjuures ühtegi vaidlustust vaidlustusmenetluses ei rahuldatud:
- 1.7.1. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihankes "Kaitstud töö" (RH 183205) esitatud vaidlustus jäeti VAKO 08.06.2017 otsusega nr 84-17/183205, vastavalt RHS v.r § 122 lg 3 p-le 2, läbi vaatamata, sest vaidlustaja ei olnud määratud tähtaja jooksul kõrvaldanud vaidlustuses esinevaid puudusi.
- 1.7.2. Lihthankemenetlusega teenuste riigihankes "Eesti Töötukassa töötajate rahulolu-uuring 2017" (RH 191852) esitatud vaidlustus jäeti VAKO 16.11.2017 otsusega nr 177-17/191852, vastavalt RHS § § 192 lg 3 p-le 5, läbi vaatamata, sest Hankija tunnistas oma 16.11.2017 otsusega nr 2-3/17/17912 vaidlustatud lihthankemenetluse kehtetuks, põhjendades oma otsust sellega, et lepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides ette nähtud tingimustel oli muutunud objektiivselt võimatuks. Lihthankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsust ei ole vaidlustatud.
- 1.8.** Eesti Töötukassa riigihanketegevusega seoses ei ole 2017. aastal Rahandusministeeriumile juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimiseks märgukirju (järelevalveteateid) esitatud.
- 1.9.** Majandustehingute teostamisel, sh. maksumuselt seaduses ette nähtud piirmäärasid ületavate hanke- ja raamlepingute sõlmimisel, RHS v.r-is ja RHS-is sätestatud korras kinnipidamist on kontrollitud Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile esitatud raamatupidamisprogrammi väljavõtte, eRHR-is avaldatud andmete ning kontrollvisiidi käigus antud selgituste ja e-posti teel esitatud täiendavate selgituste ja dokumentide alusel. Kontrolliaktis esitatud Hankija soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.10.** Kohapealne kontrollvisiit Hankija juures toimus 20.05.2019. Kontrolliakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 23.05.2019. Hankija kontrolliakti projektile vastuväiteid ei esitanud.

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

### **2.1. Hankekord ja hankeplaan**

- 2.1.1. 01.01.2012 jõustunud RHS v.r § 13<sup>1</sup> kohaselt pidi hankija kehtestama asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete (s.o summeeritult kõikide soetuste ja tellimuste) eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.
- 2.1.2. Hankekord pidi sätestama muu hulgas: 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva; 2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sh. hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise; 3) allapoole RHS v.r § 15 lg-s 3 nimetatud piirmäärade jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab RHS v.r §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise; 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra.

- 2.1.3. 01.09.2017 jõustunud RHS § 9 lg 1 kohaselt avaliku sektori hankija kehtestab organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. RHS § 9 lg 6 kohaselt on hankekord ja hankeplaan avalikud ning RHS § 9 lg-tes 7-8 on sätestatud, et hankija avaldab hankekorra ja iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist.
- 2.1.4. RHS § 9 lg 4 kohaselt tuleb hankekorrast sätestada järgmine teave: 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.
- 2.1.5. 28.11.2018 kirjas nr 12.2-4/266-1, millega alustati järelevalvemenetlust, palus Rahandusministeerium esitada Hankijal ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 Hankija asutuses kehtinud hankekord (ning juhul, kui seoses 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadusega võeti vastu uus hankekord, siis ka hankekorrast) ja 2017. a hankeplaan.
- 2.1.6. Hankija esitas järelevalvemenetluses kontrollimiseks Eesti Töötukassa juhatuse 29.10.2015 otsusega nr 106 kinnitatud "Eesti Töötukassa hankekorra" (edaspidi: Hankekord 2015) ning 01.09.2017 jõustunud RHS-iga seoses juhatuse 06.10.2017 otsusega nr 122 kinnitatud uue hankekorra (edaspidi: Hankekord 2017). Hankija selgituste kohaselt olid 2017. aasta hankeplaan ja hankekord avaldatud juurdepääsupiiranguteta kõigile ja igaühele kättesaadavalt Hankija veebilehel (<https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/hanked>).
- 2.1.7. Riigikogus 14.06.2017 vastu võetud, Vabariigi Presidendi 22.06.2017 otsusega nr 116 välja kuulutatud ja Riigi Teatajas 01.07.2017 avaldatud "Riigihangete seadus" (RT I, 01.07.2017, 1) jõustus 01.09.2017 (RHS § 238 lg 1). Teistsuguse rakendussätte ja jõustumisnormi puudumisel jõustus RHS § 9 samuti 01.09.2017. Seega pidid hankijad tagama, et nende hankekord oleks nimetatud kuupäevast alates kooskõlas RHS-iga, sh. RHS §-ga 9. Hankija kehtestas RHS-ile vastava hankekorra 06.10.2017.
- 2.1.8. PS §-s 10 sätestatud õiguse üldpõhimõtetest tulenevalt peab seadusandja uue õigusliku olukorra loomisel tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral aega (RKPJKo 30.06.2017, nr 3-4-1-5-17, p 74). Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu (RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26). Lisaks sellele on Riigikohus märkinud, et olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist, eelkõige juhul, kui regulatsiooni muudetakse adressaatide jaoks ebasoodsamaks (RKHKo 05.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 17).
- 2.1.9. Vaatamata sellele, et Hankija ei jõudnud kehtestada RHS-iga riimuvat hankekorda 01.09.2017, väärrib äramärkimist, et ka Hankekord 2015 sisaldas RHS § 9 kohaselt nõutud põhi-elemente. Nimelt vaatamata enne 01.09.2017 kehtinud RHS v.r-is vastava nõude puudumisele oli Hankija hea hankepraktikana juba 29.10.2015 otsusega nr 106 kinnitatud hankekorrast näinud ette meetmed huvide konflikti ennetamiseks riigihankel (vt. ka Hankekordade analüüs: Näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Rahandusministeerium, 2014, lk 28 jj). Hankekord 2017 reguleerib RHS § 9 lg 4 p-des 1-4 ja 6 nimetatud küsimusi. Võttes arvesse Hankija tegevusvaldkonda, RHS § 9 lg 4 p-s 5 nimetatud küsimusteringi (kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavad teenused) reguleerimisvajadus Hankijal puudub.

## **2.2. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramine ja sellele vastava menetlusliigi valik**

- 2.2.1. RHS § 219 lg 1 kohaselt viiakse üksnes enne RHS-i jõustumist alustatud riigihanked lõpuni, lähtudes seni kehtinud RHS v.r-is sätestatud nõuetest. Seega 01.09.2017 ja hiljem alustatud riigihangetele kohaldub RHS-is sätestatu. Lihthankemenetluse ja hankemenetluse, v.a välja kuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse, alustamiseks peab hankija esitama eRHR-ile avaldamiseks hanketeate ning nimetatud menetlused algavad hanketeate avaldamisega eRHR-is (vt. RHS § 45 lg 6, § 73 lg 1, § 74, § 125 lg 1, samasisuline regulatsioon sisaldus RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-s 1, § 29 lg-tes 1-2).
- 2.2.2. RHS § 15 lg 2 sätestab, et avaliku sektori hankija peab kohaldama hankelepingu sõlmimisel RHS 2. ptk-s sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. RHS 3. ptk 1. jaos sätestatud korda võib avaliku sektori hankija kohaldada üksnes siis, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui riigihanke piirmäär (RHS § 15 lg 1). Vastavalt RHS § 14 lg 2 p-le 2 on riigihanke piirmäär ehitustööde hankelepingu korral 150 000 eurot. Lihthanke piirmäär on ehitustööde hankelepingu korral 60 000 eurot (RHS § 14 lg 1 p 2). Seega ehitustööde, mille eeldatavaks maksumuseks on vähemalt 150 000 eurot, tellimiseks peab hankija viima läbi hankemenetluse, üldjuhul kas avatud või piiratud hankemenetlusena (RHS § 48 lg 1).
- 2.2.3. Riigihanke eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS-i 1. ptk 5. jaos. RHS § 23 lg 3 kohaselt peab hankija lähtuma riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest, mis peab kehtima riigihanke alustamise hetkel. Riigihanke eeldatava maksumuse hulka tuleb arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist (RHS § 23 lg 2 p 1).
- 2.2.4. Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse lisaks ehitustööde eeldatavale maksumusele arvesse ehitustööde tegemiseks vajalike hankijalt pakkujale üleantavate asjade ja osutatavate teenuste eeldatav maksumus üleandmise hetkel (RHS § 25). Ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on RHS-is sätestatud tulenevalt võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel (RHS § 23 lg 8).
- 2.2.5. Seega on hankelepingu (riigihanke) eeldatava maksumuse määramine prognoosotsus (vt. nt TlnHKO 19.05.2015, nr 3-15-875, p 25). Kuigi hankija ei ole selleks kohustatud, saab hankija korraldada riigihanke eeldatava maksumuse määramiseks RHS § 10 kohase järgi turu-uuringu. Sõltumata sellest, milliseid meetodeid hankija eeldatava maksumuse määramisel kasutab, peab hankija kahtluse korral suutma tõendada, et lähtus turuhinnale vastava hinnataseme välja selgitamisel asjakohastest allikatest, tõenditest ja kaalutlustest, see tähendab näitama ära, kuidas ta defineeris turu ja kuidas selgitas välja turuhinnale vastava hinnataseme (TlnHKO 19.05.2015, nr 3-15-875, p 25).
- 2.2.6. Olukorras, kus hankija on korraldanud lihthanke, kuid esitatud pakkumuste maksumused on vähemalt võrdsed või koguni ületavad riigihanke piirmäära, tõusetub kahtlus riigihanke eeldatava maksumuse määramise nõuetekohasuse suhtes, mistõttu RaM on sellises olukorras soovitanud hankijatel tunnistada lihthane kehtetuks ja alustada hankemenetlust (vt. KKK: Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017, lk 104). Samale seisukohale on asunud ka erialakirjanduses: "Kui riigihankel osutub edukaks pakkumus, mille maksumus on alla riigihanke piirmäära, siis pole 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 koosõla RHS-is sätestatuga.

- 2.2.7. Kui hankija pole järginud eeldatava maksumuse arvestamise reegleid, tuleks riigihanke piirmäära ületavad pakkumused tagasi lükata ning hankemenetluse reegleid kohaldades uus menetlus" (vt. D.Minumets, P.Kulm. Riigihangete õigus. Juura, 2014, P.Kulm, p 2.2.1).
- 2.2.8. Hankija alustas 15.09.2017 eRHR-is avaldatud hanketeatega (edaspidi ka: HT) lihthanke-menetlusega ehitustööde riigihanget "Eesti Töötukassa Ida-Virumaa osakonna Sillamäe büroo ruumide remonditööd" (RH 189950). Tähtaegselt laekus kaks pakumust: esimene maksumusega 138 081,20 eurot ja teine maksumusega 168 512,30 eurot. Madalama maksumusega pakumuse esitanud ettevõtja jäeti kvalifitseerimata ning edasises menetluses see pakkuja ei osalenud, s.t puudus alus nimetatud pakkuja esitatud pakumuse vastavuse kontrollimiseks. Hankija sõlmis 31.10.2017 ehitustööde hankelepingu ainsa kvalifitseeritud pakkuja esitatud ja vastavaks tunnistatud pakumusele vastavas summas, s.o 168 512,30 eurot.
- 2.2.9. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud 2017. aasta hankeplaani nähtub, et Hankija on kõnealuse riigihanke algatamise ajaks kuu täpsusega määranud märtsikuu ning lepingu eeldatava alustamise ajaks maikuu. Hankelepingu eeldatavaks maksumuseks on hankeplaanis (asutuse-siseseks kasutamiseks mõeldud hankeplaani versioonis) märgitud 70 000 eurot ning asjaomaseks menetlusliigiks on lihthange. Samuti esitati järelevalvemenetluses kontrollijale 26.07.2017 töökorraldus, milles on märgitud, et antud riigihanke eeldatavaks maksumuseks on "maksimaalselt 150 000 eurot". Esitatud dokumentidest ei selgu, milliseid meetodeid kasutades on riigihanke eeldatav maksumus määratud ja millega on seletatav eeldatava maksumuse summa märkimisväärt erinevus 2017. aasta hankeplaanis (sh. 20.09.2017 redaktsioonis) ja 26.07.2017 antud töökorralduses.
- 2.2.10. Rahandusministeerium järeltab eeltoodust, et kõnealuse ehitustööde eeldatava maksumuse määramine ei ole toimunud läbipaistvalt ja kontrollitavalt ning Hankija on hankemenetluse asemel lihthankemenetluse korraldamisel kohase menetlusliigi valiku reeglite suhtes eksinud.
- 2.2.11. Vaatamata sellele, et lihthanke korraldamiseks töökorralduse andmise päeval ning nädalapäevad enne kõnealuse lihthankemenetluse alustamist kehtinud RHS v.r § 15 lg 1 p 2 järgi oli ehitustööde riigihanke piirmääraks 250 000 eurot, pidi Hankija vaadeldava riigihanke menetluse alustamisel (s.t hanketeate eRHR-ile valdamiseks esitamisel 15.09.2017) juhinduma RHS § 14 lg 2 p-s 2, § 15 lg-s 2 ja § 48 lg-s 1 sätestatust.
- 2.2.12. Nimetatut toetab ka Euroopa Kohtu praktika, mille kohaselt relevantsete menetlusreeglite valikul omab õiguslikku tähendust riigihanke menetluse "välja kuulutamise" aeg – s.t akuutsed menetlusreeglid määratakse kindlaks riigihanke menetlust alustava hanketeate edastamise ja avaldamise ajahetke seisuga (vt. nt EKo 14.09.2017, nr C-223/16, *Casertana Costruzioni*, p-d 21-23; EKo 08.02.2018, nr C-144/17, *Lloyd's of London*, p-d 25-26).
- 2.2.13. Kuigi see ei muuda ülalnimetatud rikkumist olematuks, on Rahandusministeerium rikkumise raskuse ja süü suuruse hindamisel arvestanud asjaoluga, et hankelepingu sõlmimisele eelnes eRHR-is avaldatud hanketeatega alanud menetlus, mis tagas pakkujate paljususe ja konkurentsi. Samuti sellega, et RHS-i avaldamise ja jõustumise vahele jäänud ajavahemik võis olla hankijate jaoks ebapiisav kohandamiseks oma tööprotsesse RHS-ile vastavaks (vt. kontrolliakt, p 2.1.8). Teadaolevalt ei ole kirjeldatud rikkumisega kellelegi kahju tekitatud, mistõttu Rahandusministeerium peab antud juhtumil võimalikuks piirduda Hankija hoiatamisega. Hankija on kinnitanud, et on sarnastes olukordades edaspidi tähelepanelikum.

### **2.3. Ülemäärane käibenõue kvalifitseerimistingimusena**

- 2.3.1. RHS v.r § 40 lg 1 p 3 kohaselt võis pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks hankija nõuda andmete esitamist pakkuja kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta hankelepinguga seotud valdkonnas või hankelepingu esemele vastavas osas nende olemasolu korral kuni viimase kolme majandusaasta jooksul. RHS v.r § 39 lg 1 ls 2 sätestas, et 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.

- 2.3.2. Eeltoodust tulenes, et kvalifitseerimise tingimuses nõutava varasemate majandusaastate netokäibe suurus peab olema hankelepingu esemele vastav ja sellega proportsionaalne. Hankija ei tohtinud nõuda pakkujatelt hankelepingu maksumusest oluliselt suuremat varasemate aastate netokäivet. Riigihangete vaidlustuskomisjoni asjaomase praktika kohaselt oli hankelepingu maksumusega võrreldes 2,5 korda suurem netokäibe nõue ilmselgelt ebaproportsionaalselt suur (vt. nt VAKO 19.01.2011, nr 275-10/121397, p 8.5).
- 2.3.3. RHS v.r § 16 lg 1 ls 2 kohaselt, kui hankelepingu eeldatav maksumus oli riigihanke piirmäärast väiksem, pidi hankija lähtuma hankelepingu sõlmimisel riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS §-st 18<sup>2</sup>. RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-s 4 sätestatu järgi võis hankija lihthanke korraldamiseks kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes hankelepingu esemeks olevatest asjadest, teenustest või ehitustöödest. Lihthanke dokumendi koostamisel oli hankijal lubatud lähtuda RHS v.r §-des 39-41 sätestatust. Kuigi nõustamispraktikas on Rahandusministeerium aktsepteerinud tõlgendust, mille kohaselt lihthanke dokumendi sisu määratlemisel on hankijal paindlikud võimalused otsustada, kas järgida ühe konkreetse menetluse reeglistikku või kombineerida eri hankemenetluste elemente, ei saa tolereerida käsitlust, mille kohaselt hankija saaks kehtestada RHS v.r § 39 lg-s 1 väljendatud kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsuse põhimõttega vastuolusolevaid nõudeid. Nimetatu ei oleks kooskõlas RHS v.r § 16 lg-ga 1 ja § 3 p-ga 3, mille kohaselt hankija pidi jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.
- 2.3.4. Hankija alustas 19.04.2017 eRHR-is avaldatud hanketeatega (edaspidi ka: HT) lihthankena teenuste riigihanget "Audiitorteenus" (RH 185357). HT osa III p 2.2 kohaselt pidi pakkuja viimase kahe majandusaasta netokäive hankelepinguga seotud valdkonnas (majandusaasta aruandes märgitud tegevusala: auditeerimine) olema olnud vähemalt 150 000 eurot aastas. Lihthankes osales kuus pakkujat, kes kõik kvalifitseeriti. Sõlmitud hankelepingu maksumuseks (36 kuud) kujunes 13 311 eurot. Seejuures kõige suurema maksumusega pakkumuse maksumus 36 kuu kohta oli 28 200 eurot.
- 2.3.5. Korraldades riigihanke lihthankena, mille korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär oli asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot (vastavalt RHS v.r § 15 lg 1 p-le 2 ja lg-le 3, § 16 lg-tele 1-2, § 18<sup>2</sup> lg-le 2 pidi Hankija kohaldama tavateenuste tellimiseks lihthanke, kui lepingu eeldatav maksumus oli vähemalt 10 000 eurot, kuid jäi alla 40 000 euro, ning hankemenetluse, kui eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne 40 000 euroga või sellest suurem), mõönis Hankija, et hankelepingu eeldatav maksumus jääb alla 40 000 euro. Hankija prognoosotsus on olnud üpris täpne: kõik esitatud pakkumused, mida oli kokku kuus, jäid maksumuselt vahemikku 13 311 eurot – 28 200 eurot. Seega ei ole Hankija hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel eksinud. Küll aga on kvalifitseerimistingimusest seotud netokäibenõue (vähemalt 150 000 eurot aastas) hankelepingu eeldatava maksumusega võrreldes ilmselgelt ülemäärane.
- 2.3.6. Rahandusministeerium juhtis kontrollvisiidil Hankija tähelepanu ka RHS § 100 lg-le 3, mille kohaselt alates 01.09.2017 korraldatavates hankemenetlustes ei või pakkujatele esitatav netokäibenõue olla suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus. Kui hankelepingu täitmise seotud riskide tõttu on vajalik aastakäibe nõude määramine suuremas summas, peab hankija seda riigihanke alusdokumentides igakordselt põhjendama. Hankija kinnitas, et on viimati nimetatud nõudest teadlik ning kohustub seda edaspidises praktikas järgima.

#### **2.4. Riigihangete registrile esitatavad lepingu sõlmimise andmed**

- 2.4.1. RHS § 83 lg 1 kohaselt peab hankija esitama riigihangete registrile 30 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist hankelepingu sõlmimise teate, või kui hankemenetlus on lõppenud RHS § 73 lg 3 p-de 2-7 alusel, märkima registris peamised hankemenetluse lõppemisega seotud asjaolud. Kui hankija ei ole RHS § 72 lg 3 alusel alustanud riigihanget registris, esitab ta hankelepingu sõlmimise teate üksnes juhul, kui riigihange on lõppenud hankelepingu või raamlepingu sõlmimisega. Hankija peab teatama registrile RHS §-s 83 sätestatud korras muu hulgas ka lihthankemenetluse lõppemisest (RHS § 125 lg 10) ning sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse lõppemisest (RHS § 126 lg 11).

- 2.4.2. RHS § 3 p-s 1 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtte kohaselt peavad hankija poolt registreeritud esitatavad andmed olema tõesed, s.t vastama tegelikkusele, sest vastupidisel juhul ei oleks tagatud riigihanke korraldamise läbipaistvus ja kontrollitavus.
- 2.4.3. Riigikontroll on avaldanud arvamust, et Rahandusministeerium peab juhtima hankijate tähelepanu sellele, et on oluline esitada riigihangete registrisse õigeid andmeid (vt. Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 08.01.2019, lk 3). Sellega seoses on Riigikontroll soovitanud Rahandusministeeriumile riigihankejärelevalve teostamisel võrrelda riigihangete registrisse esitatud andmeid ja nende esitamise kuupäevi, et selgitada välja, kas registrisse on esitatud ebaõigeid andmeid (*Ibid*, p 33).
- 2.4.4. RHS § 120 lg 1 sätestab *expressis verbis*, et hankeleping tuleb sõlmida riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel. Nimetatu kehtib muu hulgas ka lihthankemenetluse või sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse tulemusel sõlmitava lepingu kohta (RHS § 125 lg 8, § 126 lg 10). Lepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel on RHS § 214 järgi väärtelise karistatav. Üheks riigihanke alusdokumendis ette nähtud hankelepingu täitmise tingimuseks on ka lepingu kestus, mis määratletakse aastates, kuudes, päevades või kindla algus- ja/või lõpukuupäevaga. Rahandusministeerium on varasemas järelevalvepraktikas korduvalt tuvastanud rikkumisi, mis seonduvad hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumisega riigihanke alusdokumentides lepingu täitmisele kehtestatud tingimustest, iseäranis hanketeates või muus riigihanke alusdokumendis ette nähtud lepingu täitmise tähtajast või kuupäevaliselt määratletud tähtpäevadest (vt. nt 29.11.2017 kontrollakt nr 12.2-4/9 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Aktsiaseltsis Kuressaare Soojus, p 2.4).
- 2.4.5. Eeltoodud põhjustel kontrollib Rahandusministeerium järelevalvemenetluse käigus ka seda, kas hankija on riigihanke menetluse tulemusel sõlminud eduka pakkujaga lepingu riigihanke alusdokumendis ettenähtud tingimustel, sh. hanketeates hankelepingu kestusele sätestatud tingimustel.
- 2.4.6. Käesoleva järelevalvemenetluse käigus on Rahandusministeerium tuvastanud, et mõnel juhul esines lepingu täitmise kestuse osas eRHR-is avaldatud lepingu sõlmimise andmetes erinevusi eelnevalt hanketeates märgitust (vt. nt avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Töötukassa infosüsteemide majutus 2017-2021", RH190662: HT osa II p 2.7 kohaselt pidi lepingu kestus kuudes olema 48 kuud; Sõlmitud lepingu andmetes oli hankelepingu sõlmimise kuupäevaks märgitud 01.11.2017 ja täitmise tähtpäevaks 30.11.2021, s.t eRHR-ist nähtus, justkui Hankija oli sõlminud hankelepingu kestusega ca 49 kuud).
- 2.4.7. Kontrollvisiidi käigus esitatud hankelepinguga tutvumisel selgus, et hankeleping oli siiski sõlmitud riigihanke alusdokumentides ette nähtud tingimustel (48 kuud). Hankija selgitas, et riigihanke eest vastutav isik eksis eRHR-i andmete sisestamisel. Täna on vastuolu eRHR-is parandatud (tegelik täitmise tähtpäev on 01.11.2021, mil mööduvad HT osa II p-s 2.7 ette nähtud 48 kuud). Rahandusministeerium märgib, et Hankija on käitunud õiguspäraselt, sõlmides hankelepingu riigihanke alusdokumendis sätestatud tingimustel, kuid edaspidi palume Hankijal olla hoolsam eRHR-ile lepingu sõlmimise andmete esitamisel.

## **2.5. Samaesemeliste soetuste summeeritud eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine**

- 2.5.1. RHS v.r § 16 lg 2 sätestas, et RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS v.r 2. ptk sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Tulenevalt RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-st 2 pidi RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija korraldama lihthanke, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli võrdne lihthanke piirmääraga või ületas seda. 01.09.2017 ja hiljem alustatud riigihangete puhul (RHS § 238 lg 1, § 219 lg 1) tulenevad vastavad kohustused RHS § 15 lg-test 1-2: Avaliku sektori hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS 3. ptk 1. jaos sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui riigihanke piirmäär, ning RHS 2. ptk-s sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda.

- 2.5.2. Ajavahemikul 01.01.2017-01.09.2017 oli asjade või teenuste puhul riigihanke piirmäär 40 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 1 p 2) ning lihthanke piirmäär 10 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 3), ehitustööde korral vastavalt 250 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 1 p 2) ja 30 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 3). Lihthanke piirmäärast, s.t 10 000 eurost ja 30 000 eurost, allapoole jääva maksumusega asjade ja teenuste soetamise ning ehitustööde tellimise puhul lihthanget ega hankemenetlust RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija enne 01.09.2017 korraldama ei pidanud. Alates 01.09.2017 kehtivad avaliku sektori riigihangetele järgmised piirmäärad: lihthanke piirmäär asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 60 000 eurot; riigihanke piirmäär asjade või (tava)teenuste hankelepingu korral 60 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 150 000 eurot.
- 2.5.3. Asjade või teenuste riigihanke eeldatava maksumuse määramisel pidid hankijad juhinduma ennekõike RHS v.r §-des 20-21 sätestatust. Nõnda sätestas RHS v.r § 20 lg 1 p 1, et riigihanke eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta arvestatud hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. RHS v.r § 21 p-de 1-2 kohaselt asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: (i) 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 (ii) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus.
- 2.5.4. Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid olid sätestatud RHS v.r § 22 lg-tes 1-2 järgmiselt: Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel on aluseks ühel ehitisel või erinevatel omavahel funktsionaalselt seotud ehitistel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus, millele lisatakse ehitustöö tegemiseks vajalike hankija poolt pakkujale üleantavate asjade eeldatav maksumus üleandmise hetkel; Kui asi antakse ehitustöö tegemise ajaks pakkuja kasutusse ja see asi ehitustöö tegemise ajal eeldatavalt täielikult ei amortiseeru, arvestatakse ehitustööde eeldatavale maksumusele juurde selle asja kasutamise keskmine turuhind pakkuja kasutuses oleku ajal.
- 2.5.5. Lisaks pidid hankijad arvestama RHS v.r §-des 23-24 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega, mille kohaselt hankija ei tohtinud jaotada riigihanget osadeks seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad või teenused. RHS v.r § 23 lg 2 kohaselt osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kuulus kohaldamisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatav kord. Vastavalt RHS v.r §-le 24 võis hankija küll jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, kuid sellisel juhul tulnuks riigihanke eeldatava maksumuse määramisel võtta arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumus.
- 2.5.6. Eeltoodu tähendab, et menetlusreeglid ehk see, kas hankija pidi korraldama lihthanke, hankemenetluse või mitte, sõltus hankelepingu eeldatavast maksumusest ning erinevateks osadeks jaotatud riigihanke (nt. samaliigiliste asjade ostmise) korral ka kõigi osade summeeritud eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid olid ette nähtud RHS v.r §-des 20-22, samuti pidi hankija arvestama RHS v.r §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega.
- 2.5.7. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendas seda, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmiti enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestati nende lepingute maksumust eraldi, mille tulemusel eiras hankija nõudeid või ei täitnud antud riigihanke-menetluse käigus suurema maksumusega hankelepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendas hankelepingute osadeks jaotamine riigihanke-eeskirjade rikkumist, kui hankija ei olnud riigihanke eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud kokkukuuluvate lepingute maksumusi.



- 2.5.8. Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks loeti ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatudki (vt. EKo 15.03.2012, nr C-574/10, *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 49). Riigihanke osadeks jaotamine ei olnud keelatud, kuid hankija pidi osadeks jaotamisel järgima RHS v.r §-s 23 sätestatut.
- 2.5.9. See tähendab, et hankija ei tohtinud jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti siis, kui hankelepingu esemeks olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega oli tegemist juhul, kui hankija tellis või ostis (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid.
- 2.5.10. RHS v.r § 24 alusel võis riigihanke (õiguspärane) osadeks jaotamine toimuda ka ühe hanke-menetluse raames. Riigihanke osadeks jaotamine oleks olnud õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldas hankija kõigi osade summeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda (v.a juhul, kui tegemist oleks olnud nn väikeste osade erandiga vastavalt RHS v.r § 23 lg-le 3, nimetatud erandit sai kuni 31.08.2017 kehtinud RHS v.r kohaselt kasutada üksnes juhul, kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga).
- 2.5.11. Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantssed järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid.
- 2.5.12. Euroopa Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on alternatiivne, mitte kumulatiivne (vt. Euroopa Üldkohtu 23.05.2013 otsus kohtuasjas T-384/10: *Hispaania Kuningriik vs. komisjon*, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 29). Kohtupraktikast tulenevalt saab välja tuua, et riigihangete kokkukuuluvusele viitavad muu hulgas järgmised indikaatorid: (i) sama majanduslik või tehniline ülesanne – põhikriteeriumina (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus kohtuasjas C-220/05: *Jean Aurooux jt vs. Commune de Roanne*, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 37); (ii) riigihangete üheaegne alustamine, riigihangete ajaline lähedus, hanketeadete sarnasus, geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu – täiendavate kriteeriumitena (Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p 65).
- 2.5.13. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tohi hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Samuti on Euroopa Kohus osundanud, et ühe kokkukuuluva riigihankelepingu olemasolu hindamiseks peab kohaldama ehitustöödele kehtivaid ühe majandusliku ja tehnilise funktsiooni kriteeriume ka teiste valdkondade korral (Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 41).
- 2.5.14. Näiteks asjade ostmise korral saab ühe ja sama majandusliku ning tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ja need on ka sisult sarnased või täidavad funktsiooni kui koos toimivad ja omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatsetakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel (vt. E-riigihangete infoportaalis avaldatud tõlkematerjal. Riigihangete osadeks jaotamisest. Juuni 2014).
- 2.5.15. Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihanke direktiivide kasuliku mõjuga. Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmääradest allapoole jäämine, millega piiratakse RHS-i v.r ning direktiivi kohaldamisala. Euroopa Kohus rõhutab oma väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ja ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ning tarbetu "tükkeldamine" õõnestaks neid eesmärke (vt. KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk 15, p 6).

- 2.5.16. Seega vastamaks küsimusele, kas Hankija pidi lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihanke osade summeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul oli 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 ning üheainsa hankija olemasolu.
- 2.5.17. Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.
- 2.5.18. 01.09.2017 jõustumisest alates pidi hankija järgima RHS-i 1. ptk 5. jaos (§-des 23-28) sätestatud riigihanke eeldatava maksumuse määramise ja riigihanke osadeks jaotamise reegleid. Võrreldes RHS v.r-iga ei ole riigihanke eeldatava maksumuse määramisel RHS-i 1. ptk 5. jaos suuri muudatusi ning eelnimetatud nõuded ja põhimõtted on jätkuvalt asjakohased.
- 2.5.19. Euroopa Kohus on mitmes kohtulahendis (näiteks C-16/98, C-187/04, C-220/05 ja C-574/10) toonud välja kriteeriumid, mille põhjal otsustada, kas tegemist on ühe hankeobjektiga, mida ei tohi kunstlikult tükeldada.
- 2.5.20. Nendeks on muuhulgas majanduslik-, ruumiline-, funktsionaalne-, tehniline või eesmärgiline seos, samuti ajaline seos, hanketeade sarnasus jne. Samal ajal on võimalik ühe hankeobjekti esmapilgul kokkukuuluvaid osi siiski käsitleda erinevate hankeobjektidena juhul, kui selleks on objektiivsed põhjused.
- 2.5.21. Objektiivseteks põhjusteks ei ole aga Euroopa Kohtu hinnangu eelarveõiguslikud põhjused. Nt. kohtuasjas C-574/10 leidis Euroopa Kohus, et Euroopa Liidu riigihankeõigust reguleerivate direktiivide mõttega on vastuolus, kui ühte riigihanget, mis puhtalt eelarvelistel põhjustel viiakse ellu mitmes etapis, käsitatakse ainult sel põhjusel mitme iseseisva hankena, et jääda niimoodi välja (riigihanke) direktiivi kohaldamisalast.
- 2.5.22. Siiski vajab äramärkimist, et ühe olulise muudatusena on alates 01.09.2017 hankijal lubatud kasutada nn väikeste osade erandit ka alla rahvusvahelise piirmäära jäävates hangetes. Kui varem kehtinud RHS v.r § 23 lg 3 kohaselt oli väikeste osade erandi kasutamise eelduseks asjaolu, et osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga, siis alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 28 lg-s 3 sellist piirangut ei ole, s.t et väikeste osade erandit on lubatud kasutada ka allapoole rahvusvahelist piirmäära jääva kogumaksumusega riigihankes. RHS § 28 lg 3 järgi võib hankija kohaldada osadeks jaotatava riigihanke mõne osa suhtes hankelepingute sõlmimisel vastava osa eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda eeldusel, et nende osade kogumaksumus ei ületa 20 protsenti kogu riigihanke eeldatavast maksumusest (vt. ka 450 SE I. Seletuskiri, lk 48: "Eelnõus on laiendatud n-ö väikeste osade erandit ka riigihangetele alla rahvusvahelise piirmäära").
- 2.5.23. **Trükiteenused**
- 2.5.23.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Hankija on 2017. aastal tasunud trükiteenuste (voldikute, plakatite jm trükiste tootmine) eest ühele ettevõtjale 26 erineva arve alusel kokku 29 393,01 eurot, sh. perioodil 01.01.2017-31.08.2017 16 erineva arve alusel kokku 18 167,39 eurot (iga üksiku arve summa eraldivõetuna on olnud alla 10 000 euro).
- 2.5.23.2. Hankija ei ole ülnimetatud soetuste maksumusi riigihanke eeldatava maksumuse määramiseks summeerinud ning sellest tulenevalt ei ole samaliigiliste ja samaeesmärgiliste teenuste summeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust korraldatud.
- 2.5.23.3. Rahandusministeeriumi hinnangul on Hankija ülnimetatuga eiranud RHS v.r § 15 lg-st 3, § 16 lg-st 1, § 18<sup>2</sup> lg-st 2 ja §-dest 20-23, nende koostoimes, tulenevat kohustust korraldada lihthanke piirmäära ületava summeeritud kogumaksumusega trükiteenuste tellimiseks lihthange, esitades selleks eRHR-ile valdamiseks (liht) hanketeate.

- 2.5.23.4. Summeerides eelarveaasta kestel tellitavate trükiteenuste maksumused, on Hankija 2019. aastal viinud läbi avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Trükiteenuse riigihanke raamlepingu sõlmimiseks" (RH 204883).
- 2.5.23.5. Summeeritavate trükiteenustena on Hankija käsitletud trükiste (voldikud, flaietid, plakatid, bännerid, visiitkaardid, kleebiseid, jms) trükkimist, kujundamist, muutmist, voltimist, pakendamist, kaanetamist, köitmist ja muid teenuseid, mis on tavapärasel trükiteenuste ostmisele ja tarnimisele (vt. RH 204883: HT osa II p 1.4). Viidatud hankemenetluse tulemusel on Hankija sõlminud trükiteenuste tellimiseks raamlepingu kahe pakkujaga (raamlepingu kestuseks on 20 kuud).
- 2.5.23.6. Tuginedes eeltoodule, saab nentida, et vaatamata trükiteenuste tellimiseks 2017. aastal nõutud lihthanke korraldamata jätmisele, on Hankija hankepraktika ajas paranenud ning edaspidi puudub oht kirjeldatud õigusrikkumise kordumiseks.
- 2.5.23.7. Rahandusministeerium peab siiski tarvilikuks juhtida Hankija tähelepanu sellele, et alates 01.01.2015 oli hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata väärtena karistatav (vt. RHS § 111<sup>7</sup>). Hanke- või raamlepingu sõlmimine nõutud menetlust korraldamata on karistatav ka RHS § 215 järgi.
- 2.5.23.8. Siiski, arvestades alates 01.09.2017 kehtivaid kõrgemaid piirmäärasid (RHS § 15 lg 1 ja § 14 lg 1 p 1 kohaselt peab avaliku sektori hankija korraldama lihthanke asjade või (tava)teenuste hankelepingu korral maksumusega alates 30 000 eurost), ei too kõnealune rikkumine antud juhul kaasa väärtemenetluse alustamist, sest KarS § 5 lg 2 kohaselt on seadusel, mis välistab teo karistatavuse, kergendab karistust või muul viisil leevendab isiku olukorda, tagasiulatav jõud isiku suhtes, keda ei ole selle teo eest jõustunud otsusega karistatud. Tegemist on igapäevase põhiõigusena sätestatud *nulla poena sine lege* põhimõtte loogilise jätkuna (PS § 23 lg 2). Kuigi põhiseaduse kõnealusel sättes räägitakse otsesõnu vaid kergema karistuse kohaldamise kohustusest, tuleb seda sätet siiski tõlgendada laiendavalt. Kergemat karistust sätestava seadusena tuleb mõista ka seadust, mis välistab üldse teo karistatavuse või asendab kriminaalkaristuse väärtekaristusega (RKÜKo 02.06.2008, nr 3-4-1-19-07, p 20; RKKKo 08.05.2015, nr 3-1-1-30-15, p 7).
- 2.5.23.9. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on isiku süüditunnistamine ja karistamine KarS § 5 lg-te 1 ja 2 kohaselt võimalik üksnes juhul, kui tema tegu on olnud jätkuvalt karistatav igal ajahetkel arvates teo toimepanemisest kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Isiku süüditunnistamine ja karistamine on välistatud nii siis, kui kohus leiab, et isiku tegu ei vasta toimepanemise ajal kehtinud kuriteokoosseisule, kui ka juhul, mil teo karistatavus on ära langenud alles hiljem (RKKKo 03.11.2010, nr 3-1-1-84-10, p 20). Blanketsete süüteo-koosseisude eesmärk on vältida vajadust kirjutada karistus-õiguslikult tagatud regulatsioon karistusseadusesse ümber, mis oleks enamikel juhtudel ka normitehniliselt üle jõu käiv.
- 2.5.23.10. Olemuslikult on karistusseaduse blanketi sisustav õigusnorm blanketse süüteo-koosseisu lahutamatu ja "täisväärtuslik" osa, millest tulenevatele koosseisu tunnustele laienevad kõik KarS-i üldosa sätted ja põhimõtted. Nende hulgas ka kergendava karistusseaduse tagasiulatava jõu põhimõte (KarS § 5 lg 2). Riigikohtu kriminaalkolleegium on selgitanud, et juhul, kui pärast teo toimepanemist muutub seadus, mis kohustab ametiisikut korraldama riigihanget varasemast kõrgema tellimuse kogumaksumuse puhul, tuleb riigihanke korraldamata jätmise hindamisel lähtuda uuest piirmäärast (RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 10.2).

### 3. Järeldused

- 3.1. Eesti Töötukassa riigihangete korraldus, üksikute mõõndustega, vastab seaduses sätestatud nõuetele ning võttes arvesse riigihangete arvu ja iga-aastaseid hankemahtusid, on riigihanked enamasti läbi viidud heal professionaalsel tasemel.

3.2. Kontrollimise käigus tuvastati küll üksikuid kõrvalekaldumisi seaduses sätestatud korrast, nt. seoses eksimusega hankelepingu eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse liigi valikul ning samaeesmärgiliste soetuste kogumaksumuse summeerimata jätmisega, mille tõttu jäeti korraldamata seaduse kohaselt nõutud ehitustööde hankemenetlus ja teenuste lihthange, ülemäärase netokäibenoudega ning eksimusega eRHR-ile lepingu sõlmimise kohta asjakohaste andmete esitamisel, kuid nimetatud kõrvalekaldumised on pigem erandlikud üksikjuhtumid, mitte süsteemset laadi rikkumised, mis ohustaksid riigihangete läbiviimise üldist taset.

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu  
osakonnajuhataja asetäitja osakonnajuhataja ülesannetes  
riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov

jurist riigihangete järelevalve alal  
riigihangete ja riigiabi osakond

611 3468; [mihhail.antonov@fin.ee](mailto:mihhail.antonov@fin.ee)