

Lugupeetud Mario Sõrm

Vaatasime läbi riigihangete seaduse (RHS) muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (VTK) ning meie arvamus on järgmine:

1) lisaks punktis 9.2.3 märgitud alltöövõtja, kellel esineb kõrvaldamise alus, asendamata jätmisega kaasneva tagajärje muudatusettepanekule (§ 122 lg 7), tuleks §-is 122 sätestatud alltöövõtjate kõrvaldamise regulatsiooni viia sisse ka muudatused, millega sätestatakse kõikides riigihanke piirmäära ületavates riigihankemenetlustes (mitte ainult ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessioonilepingu korral kohustuslike kõrvaldamise aluste osas) alltöövõtjate (nii pakkumuses nimetatud kui ka pärast hankelepingu sõlmimist hankelepingu täitmisele kaasatud alltöövõtjate ehk kogu alltöövõtu ahela) suhtes kõrvaldamise aluste kontrollimise kohustus. Kehtiv RHS kohustab hankijat kontrollima vaid esimese ringi alltöövõtjaid, kuid tegelikud alltöövõtuahelad on palju pikemad. Lisaks on kehtiv regulatsioon tekitanud olukorra, kus alltöövõtjat, kellel esineb RHS-is sätestatud kõrvaldamise alus, ei näidata pakkumuses ning ta kaasatakse hankelepingu täitmisele pärast hankelepingu sõlmimist. Alltöövõtjate kontrollimine on eluliselt vajalik, kuna Eestis on laialt kasutusel süsteem (ärimudel), kus peatöövõtjad on sisuliselt vaid projektijuhtimissettevõtted ja tööde teostamiseks kasutatakse alltöövõttu. Seega võib ühel ehitusobjektil olla sadu alltöövõtjaid (vt allolevat näidet Tallinna Vangla osas). Kõrvaldamise aluste kontrolli laiendamine kõikidele alltöövõtjatele avaldab kindlasti suuremat mõju sektori õiguskuulekusele. Kõrvaldamise aluste kontrollimine vaid peatöövõtjate ja üksikute alltöövõtjate lõikes ei täida soovitud eesmärki. Näiteks 15.07.2018 jõustunud RHS § 95 lg 1 p 2, mille üheks eesmärgiks on piirata ebaseadusliku võõrtööjõu kasutamist, ei täida siiski silmas peetud eesmärki, kuna suurematel peatöövõtjatel oskustöölisi ei ole ja renditööjõudu nad ei kasuta; ehitusobjektidelt tuvastatud ebaseaduslikku võõrtööjõudu kasutavad alltöövõtjad, kellele aga kõrvaldamise aluste kontroll ei laiene ja seega võivad nad jätkata riigihankeobjektidel töötamist ja ebaseadusliku võõrtööjõu kasutamist, riskides vahele jäämisel vaid rahatrahviga. Kõrvaldamise aluste kontrolli laiendamine alltöövõtjatele aitaks selliseid rikkumisi vältida ja rikkujad riigihankeobjektidelt kõrvale jätta.

Näiteks 2018. aastal viisime läbi vääртеomenetluse riigihankeobjektidel alltöövõtjana tööd teinud ettevõtte osas, kes pani toime aktsiisipettuse. Kõnealune ettevõtte kasutas teedeehitusel erinevates masinates konkurentsieelise saamiseks erimärgistatud diislikütust, mida on lubatud kasutada põllumajanduses. Ka selle ettevõtja osalemine samal või järgmistel riigihankeobjektidel pole piiratud, kuna tegemist on alltöövõtjaga, kelle puhul hankemenetlusest kõrvaldamise aluste kontrollimine ei ole kohustuslik. RHS § 122 lubab hankijal laiendada kõrvaldamise aluste kontrolli kogu alltöövõtuahelale, kuid kuna tegemist on võimaluse, mitte kohustusega, siis pole hankijad huvitatud selle rakendamisest, kartes ehitushindade tõusu ja halduskoormuse kasvu.

Ka valmiv riigihangete registri arendus juba toetab alltöövõtjate kontrollimise kohustuslikuks muutmist, mistõttu muutuks alltöövõtjate kontrollimine hankija jaoks kiiremaks ja mugavamaks.

2) punktis 9.2.6 märgitud kohaliku maksu maksuvõla tõttu hankemenetlusest kõrvaldamise (§ 95 lg 4 p 1) sätte muudatusettepaneku osas sooviksime lisada täpsustava märkuse, mis aitab põhjendada muudatusettepaneku vajalikkust. Nimelt mõjutab kohalike omavalitsuste (KOV) halduskoormust ka see, kui seal asub mõni arvukaid hankemenetlusi läbiviiv hankija, kuid pakkujatel ja pakkumustel pole mingit seost selle omavalitsusega. Nt asub Riigi Metsamajandamise Keskus (RMK) Lääne-Virumaal väikeses KOV-is. RMK on aktiivne hankemenetluste läbiviija, kuid valdavalt ei ole nende hanked seotud nende juriidilise aadressiga. Pakkujatel on aga kohustus esitada RMK asukohajärgse KOV-i tõend kohalike maksude maksuvõla puudumise kohta.

3) punktis 9.9.2 märgitud keskmise palga nõude osas toetame keskmise palga nõude sätestamist kohustusliku sektoriülese riigihankeõiguse välise normina (nt Vabariigi Valitsuse määruses

sätestatuna), mida teatud intervalli tagant (sh nt alampalga muutmisel) ajakohastatakse. Oluline on, et riigihankel osalevate ettevõtete töötajatele makstakse õiglast ja ausat palka. Riigil peaks olema õigus sätestada täiendavaid tingimusi pakkujatele ja nende alltöövõtjatele, kellele makstakse hankelepingu täitmise eest tasu riigieelarvest. Konkreetne lahendus selguks analüüsi ja sektoritega läbirääkimise käigus. Olenevalt sektori valmisolekust saaks kohustust rakendada sektorile tervikuna või üksnes riigihangete raames. Leiame, et keskmise palga tingimus tuleks kehtestada ka riigihangete seaduses. Keskmise palga nõue võiks riigihangete seaduses olla sõnastatud pigem üldsõnaliselt viitega nt Vabariigi Valitsusele antavale volitusnormile selle määrusega kehtestamiseks. Hankijal lasuks siiski endiselt keskmise palga kontrollimise kohustus, kuid sellest tulenevat halduskoormust saaks minimeerida riigi poolt pakutava mugava tehnilise lahenduse abil.

Kollektiivlepinguga palganõude kehtestamine võib Eestis olla raskendatud või isegi võimatu. Eestis ei ole levinud ametiühingud kui valdkonna töötajate esindusorganisatsioonid, mille olemasolu on kollektiivlepingute sõlmimise eelduseks. Ainult vastava valdkonna õigusakti tasemel reguleerimine ei pruugi kaasa tuua piisavat mõju, kuna nõutud tasemel palga mitte maksmine ei sea ettevõtjale mingeid piiranguid ning piiratud järelevalve ressursiga jõutakse väga väheste ettevõtjateni. Riigihangetel kohustuslikuna kehtiv palgatingimus distsiplineeriks ettevõtjaid, kes tahavad osa saada riigi tellimustest ja avalikust rahast, palganõuet täitma.

Palgatingimus peaks kindlasti laienema lisaks riigihangetel osalevate pakkujatele ka nende kõikidele alltöövõtjatele (st nii pakkumuses näidatud kui ka pärast hankelepingu sõlmimist hankelepingu täitmisele kaasatud alltöövõtjatele ehk kogu alltöövõtu ahelale). Palgatingimuse sätestamine hankelepingu eritingimusena ei toimi. Selle rakendamisega on õiguslikke probleeme ning kuna tegemist on hankija jaoks vabatahtliku võimalusega, ei ole hankijad selle rakendamisest ka huvitatud olnud.

Lisaks oleme ehitustööde riigihangetel korduvalt tuvastanud ümbrikupalga riskiga ettevõtteid (vt allpool olevat Tallinna Vangla objekti näidet).

Tallinna vangla

- ✓ Maksumus 74 mln + käibemaks
- ✓ Koostöö RKAS-iga kestis 21 kuud
- ✓ Peatöövõtjal kohustus pidada nimekirja ehitusplatsile lubatud isikutest

Mida teada saime?

- ✓ 126 erinevat alltöövõtjat;
- ✓ 10% töötajatest registreerimata;
- ✓ 40% alltöövõtjatest keskmine töötasu alla 70% ehitusvaldkonna keskmise;
- ✓ 17 ettevõttel keskmine töötasu alla 2017 miinimumpalga.



2018 II poolaastal (pa) eristasime ehitusobjektide vaatlustel rikkumiste statistikat riigi- ja eraobjektide lõikes:

2018 II pa välismaalased	Vaatluste arv Rikkumiste osakaal	Kontrollitud töötajate arv	Sh registreerimata töötajaid	Sh
-----------------------------	-------------------------------------	----------------------------	------------------------------	----

Riigihange	71	1125	92
23	8,20%		
Era	117	2330	177
46	7,60%		
Kokku	188	3455	269
69	7,79%		

4) punktis 9.9 esitatud põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse (§ 115) osas on praktikas ilmnenud, et hankijad ei ole mõistnud mõlema kontrolli (% meetod ja keskmine palk) tegemise on kohustuslikkusest. On ilmnenud eksiarmumusi, et seda peab tegema vaid juhul, kui tegemist on alapakkumisega; samuti ei saada aru, et kui üks või teine või mõlemad tingimused pole täidetud, tuleb küsida selgitust. Kuna sätte sõnastus on meie hinnangul selge ja arusaadav, siis ilmselt oleks abi sellekohase täiendava selgitustöö tegemisest, sh nt riigihangete seaduse seletuskirja kättesaadavaks tegemine ka Rahandusministeeriumi kodulehel riigihangete rubriigis.

5) lisaks ülaltoodud arvamusel teeme ettepaneku analüüsida RHS § 95 lg 4 p 11 muutmist selliselt, et teatud maksualaste rikkumiste toimepanemise eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine oleks hankemenetlusest kõrvaldamise kohustuslikuks aluseks. Maksualased süüteod on seotud maksukohustuse täitmise tahtliku eiramisega. Isikud, kes on tahtlikult ja korduvalt pannud toime maksupettuse, ei peaks saama osaleda ka riigihangetel, kus hankelepingu täitmise eest makstakse tasu riigieelarve vahenditest. Samas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 57 punktis 1 ja 2 esitatud kohustuslike kõrvaldamise aluste loetelu on esitatud ammendavalt ning selles sätestatud ühe aluse kohaselt jäetakse ettevõtja hankemenetluses osalemisest kõrvale, kui avaliku sektori hankija on teadlik, et ettevõtja on rikkunud maksude või sotsiaalkindlustusmaksete tasumise kohustusi ning kui seda on sedastatud õigus- või haldusotsusega, millel on lõplik ja siduv mõju selle riigi, kus see ettevõtja on asutatud, või avaliku sektori hankija asukohaliikmesriigi õigusaktide kohaselt. Seega on hankemenetlusest kõrvaldamise aluse siseriiklikus õiguses sätestamisel vajalik muuhulgas hinnata millised maksualased süüteod mahuvad maksude või sotsiaalkindlustusmaksete tasumise kohustuste rikkumise alla. Meie huvi oleks, et järgmised maksualased rikkumised, mille toimepanemise eest on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, oleksid pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamise kohustuslikuks aluseks:

- 1) KarS § 389'. Maksukohustuse varjamine ja tagastusnõude alusetu suurendamine
- 2) KarS § 391. Salakaubavedu
- 3) KarS § 393. Ebaseaduslikud toimingud tollisoodustusega kaubaga ja aktsiisikaubaga
- 4) MKS § 153'. Maksukohustuse varjamine ja tagastusnõude alusetu suurendamine

Järgmised maksualased rikkumised, mille toimepanemise eest on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, oleksid pakkuja hankemenetlusest vabatahtliku kõrvaldamise aluseks:

- 1) MKS § 154. Maksuhalduri tegevuse takistamine
- 2) MKS § 154'. Aktsiisiga maksustatavate kaupadega seotud eeskirjade rikkumine
- 3) MKS § 155'. Aktsiisilaopidaja ja registreeritud kaubasaaja kohustuste täitmata jätmine
- 4) MKS § 155''. Ebaseaduslikud toimingud aktsiisivabalt sisseveetud mootorikütusega
- 5) MKS § 155'''. Teabevahetuse takistamine
- 6) MKS § 156. Mõõtuuri või tõkendi rikkumine

Oleme valmis ülaltoodud teemades andma täiendavaid selgitusi ja seisukohti ning osalema edaspidistes vastavates aruteludes.

Lugupidamisega

Kersti Paavel
Maksu- ja Tolliameti juriidilise osakonna jurist
Tel 676 1449