



RAHANDUSMINISTEERIUM

Rahandusministeeriumi  
riigihangete ja riigiabi osakond

**2017. AASTA  
RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE**

ad hoc ja ex post järelevalve  
struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel

## SISUKORD

1. Riigihanke järelevalve liigitus .....	3
2. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused .....	6
3. Valimipõhised järelevalvemenetlused.....	13
4. Struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel.....	17
4.1. Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmise .....	19
4.2. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine .....	22
4.3. Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine .....	26
4.4. Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine.....	28
4.5. Pakkumuste avamine hanketeates märgitust hilisemal ajal .....	30
5. Valimipõhise järelevalve kokkuvõte .....	31

# 1. RIIGIHANKE JÄRELEVALVE LIIGITUS

Rahandusministeeriumi ülesandeks on teostada järelevalvet hankijate üle riigihangete seadusest (edaspidi: RHS) tulenevate kohustuste täitmisel. RHS-is ette nähtud Rahandusministeeriumi järelevalvetegevusel on kahetine iseloom – Rahandusministeeriumile on lisaks riikliku järelevalve pädevusele antud volitused ka haldusjärelevalve läbiviimiseks.

Vahetegu riiklikul ning haldusjärelevalvel põhineb järelevalvesubjekti õiguslikul staatusel. Riiklik järelevalve on eksterne järelevalve, millele on allutatud haldusvälised isikud – eraõiguslikud isikud, kes ei täida avaliku halduse ülesandeid. Haldusjärelevalve seevastu seisneb internses järelevalves, mille subjektide ring piirdub haldusekandjatega, kitsamalt haldusorganitega, kes täidavad avalikke ülesandeid ehk haldusülesandeid.

Riikliku ja haldusjärelevalve eristamisel puudub praktiline mõju Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuse sisule ja ulatusele, sest RHS ei anna haldusjärelevalve teostamisel ulatuslikumaid võimuvolitusi kui riikliku järelevalve puhul. Igapäevase järelevalvetegevuse seisukohast omab praktilisemat tähendust järelevalvemenetluse eesmärk ning sellest determineeritud menetluse algamise ja lõppemise viis.

<b>2017. AASTAL LÄBI VIIDUD JÄRELEVALVEMENETLUSED</b> (algamise viisi põhine liigitus)	
<b>JUHTUMIPÕHISED</b> järelevalvemenetlused <i>ad hoc</i>	<b>VALIMIPÕHISED</b> järelevalvemenetlused <i>ex post</i>
<b>21</b> Järelevalvemenetlust, mis hõlmasid <b>21 riigihanget</b>	<b>20</b> Järelevalvemenetlust, mis hõlmasid <b>292 riigihanget</b>

**Tabel 1.** 2017. aastal läbiviidud järelevalvemenetluste jaotus liikide lõikes.

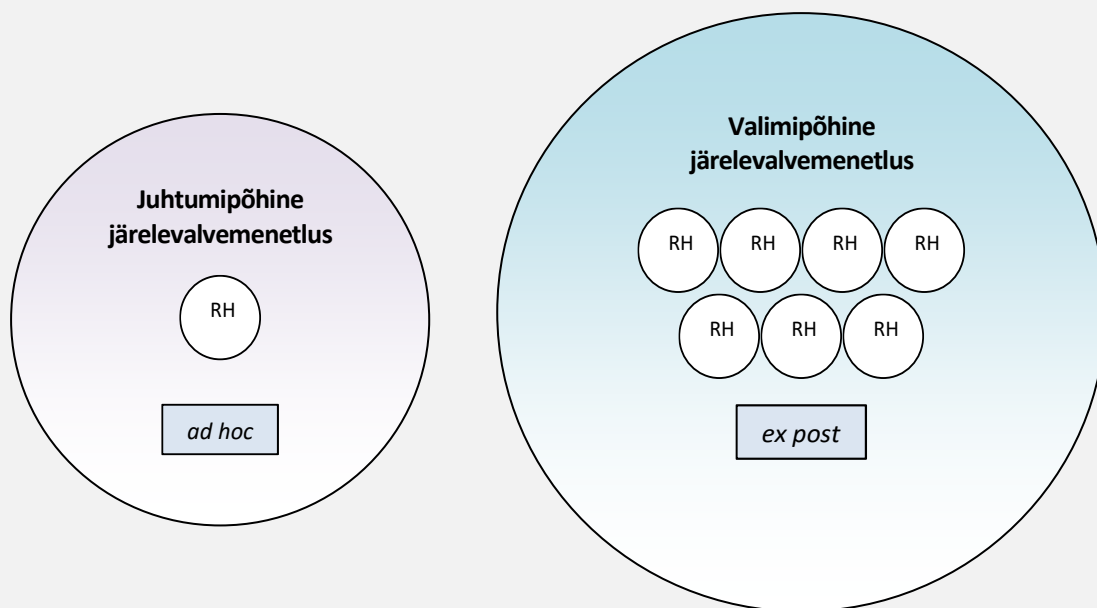
Järelevalvemenetluse algamise viisi põhjal saab 2017. aastal läbi viidud menetlused rühmitada järgmiselt: (i) Juhtumipõhised järelevalvemenetlused, s.o järelevalveteadete (märgukirjade)<sup>1</sup> põhjal või muul ajendil üksiku juhtumi kontrolliks läbi viidud järelevalvemenetlused, mille objektiks olid pooleliolevad (riigi)hankemenetlused; (ii) valimipõhised e. plaanilised järelevalvemenetlused, mille kontrolliobjekt hõlmas ajavahemikul 01.01.2016-31.12.2016 korraldatud ning järelevalvemenetluse läbiviimise ajaks juba lõppenud (riigihanke)menetlusi.<sup>2</sup>

2017. aastal laekus Rahandusministeeriumile kokku 75 järelevalveteadet, mille alusel viidi läbi 21 menetlust ning 54 korral keelduti menetluse algatamisest. Riskianalüüsi põhjal koostatud valimile tuginedes viis Rahandusministeerium 2017. aastal läbi 20 valimipõhist järelevalvemenetlust.

<sup>1</sup> 01.09.2017 jõustunud RHS § 207 lg 1 kohaselt on Rahandusministeeriumile esitatav pöördumine, milles osutatakse RHS-i rikkumisele, nimetatud „järelevalveteade“, millele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses märgukirja kohta sätestatud. Järelevalveteate võib esitada igaüks, sõltumata sellest, kas rikkumisena kirjeldatud juhtum rikub teate esitaja isiklike õigusi (RHS § 207 lg 2).

<sup>2</sup> 01.09.2017 jõustunud RHS-is kasutatakse valimipõhiselt läbiviidava plaanilise järelevalvemenetluse tähistamiseks terminit „valimipõhine kontroll“ (RHS § 205 lg 1 p 2, § 209 lg 1).

## JÄRELEVALVE ESE ERINEVAT LIIKI JÄRELEVALVEMENETLUSTES



**Joonis 1.** Järelevalveobjekt erinevat liiki järelevalvemenetlustes.

Valimipõhise järelevalve korras viiakse läbi *ex post* järelkontrolli, mis hõlmab kõiki kontrollitava perioodi hankeid. 2017. aasta plaanilise järelevalve menetluste käigus vaadati läbi kontrollisubjektide majandustehingud perioodil 01.01.2016 – 31.12.2016.

Valimipõhise järelevalve eesmärgiks oli anda hinnang hankijate riigihanketegevusele kontrolliperioodil 01.01.2016 – 31.12.2016 tervikuna, kontrollides eelkõige, kas:

- riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud nõuetekohane hankemenetlus;
- lihthanke piirmäära ületavate tehingute puhul on korraldatud nõuetekohane lihthankemenetlus;
- hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud RHS-i;
- hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt;
- erandlike hankemenetluse liikide (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse) valik on olnud õiguspärane.

Valimipõhise (plaanilise) kontrolli põhikese on suunatud eelkõige riigihanke menetluste korraldamise kohustuse kontrollimisele kui RHS-ist tuleneva põhikohustuse täitmisele. Plaanilist järelevalvet viiakse läbi iga-aastase järelevalve tööplaani alusel, enamasti hõlmab see kohapealset kontrollvisiiti, mille viivad üldjuhul läbi korraka kaks järelevalveametnikku.

Valimipõhise kontrolli tulemuse kohta koostab kontrollija kontrollakti, milles esitab kokkuvõtte kontrollimise käigust ja fikseerib kõik avastatud õigusrikkumised. Kontrollimise kohta koostab kontrollija elektroonilise toimiku, mis sisaldab järelevalvemenetluses kogutud dokumente, sh. hankijapoolseid vastuväiteid ja seletusi ning muud kontrollimisega seonduvat kirjavahetust.

Kontrollaktis esitatakse lisaks tuvastatud seadusrikkumistele üldjuhul ka tähelepanekud ja soovitused, mis peaksid toetama hankijat hea riigihanke tava järgimisel ja parima praktika kujundamisel ning edasiarendamisel. Plaaniline järelevalvemenetlus lõpeb alati kirjaliku kontrollaktiga, mis on avalik dokument ning mis tehakse teatavaks hankijale ning avalikustatakse Rahandusministeeriumi [veebilehel](#).

**RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE**  
**SUUNAB JA JUHENDAB HANKIJAJD, KAARDISTAB STRUKTUURSEID PROBLEEME**  
**JA ANNAB SISENDI RIIGIHANKEPOLIITIKA KUJUNDAMISSE**

Plaanilise järelevalvemenetluse käigus viiakse reeglina läbi ka kohapealne kontrollvisiit hankija juurde, mille käigus arutatakse läbi tuvastatud rikkumisjuhtumid ja vajadusel selgitatakse riigihanke-eeskirjade sisu. Kontrollvisiidi käigus saavad hankijad küsida Rahandusministeeriumilt tagasisidet oma hankepraktika kohta, saada soovitusi parema hankepraktika kujundamiseks ja teha ettepanekuid kehtiva riigihankeregulatsiooni täiustamiseks.

Soovitused ja juhised aitavad paremini kaasa sellele, et hankijad täidaks riigihanke-eeskirju mitte ainult heidutava mõjuga karistusähvarduse tõttu, vaid oleksid positiivselt motiveeritud, mõistaksid sisulist vajadust reeglite täitmise järele ning teadvustaksid riigihanke-eeskirjadest ettevõtjatele, hankijale ja ühiskonnale tervikuna tõusetuvat kasu.

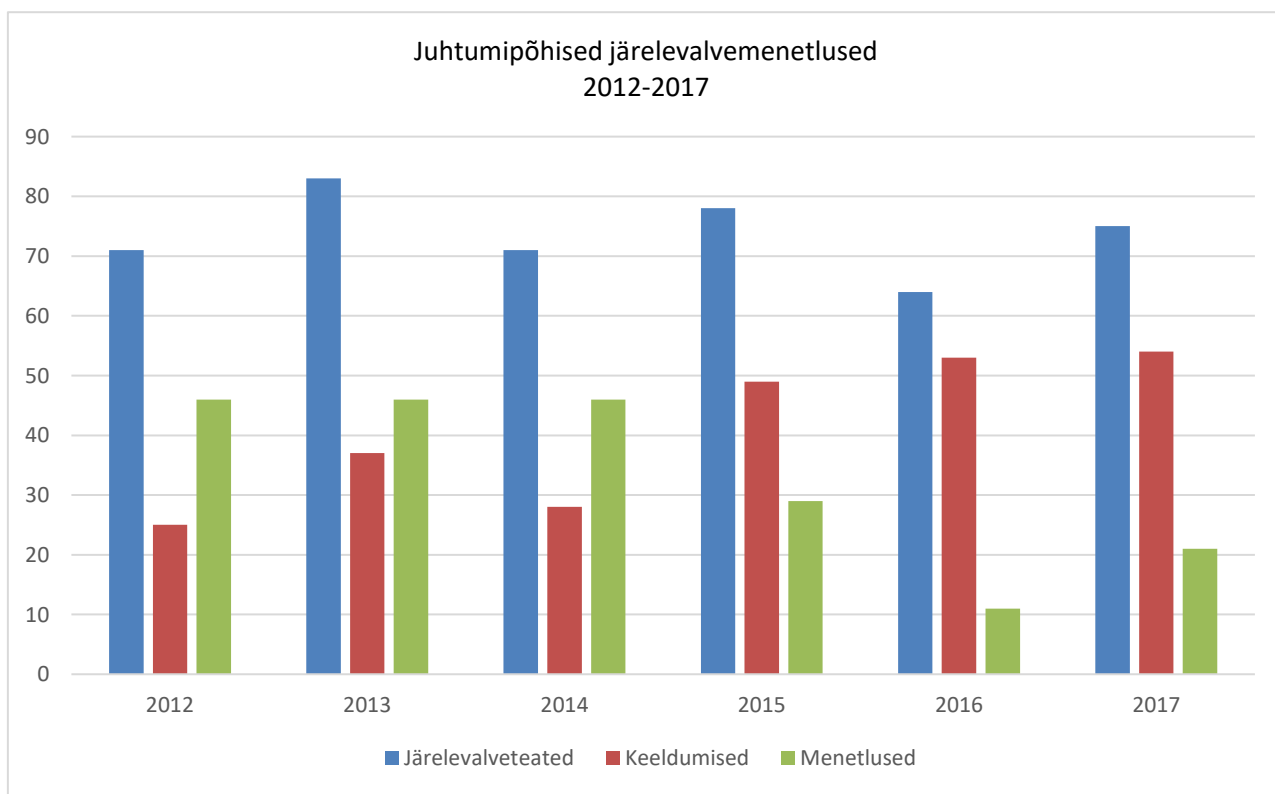
Riigihankedirektiivi 2014/24/EL<sup>3</sup> põhjenduspunktis 121 on rõhutatud, et riigihangete tõhusust aitab oluliselt suurendada avaliku sektori hankijate ja ettevõtjate parem juhendamine, teavitamine ning toetamine, suurendades teadmisi ja õiguskindlust ning muutes riigihanke menetluste läbiviimise professionaalsemaks. Ka riigihangete järelevalve rolli nähakse peaaesjalikult riigihankemaastiku struktuursete probleemide kaardistamises ning heade ja halbade praktikate väljatoomises.

---

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242)

## 2. JUHTUMIPÕHISED JÄRELEVALVEMENETLUSED

2017. aastal laekus Rahandusministeeriumile kokku 75 järelevalveteadet,<sup>4</sup> mille alusel viidi läbi 21 järelevalvemenetlust ja 54-l korral järelevalvemenetlust ei algatatud.



Joonis 2. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused 2012-2017

Olles analüüsinud juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud riigihanke-eeskirjade rikkumisi, saab Rahandusministeerium välja tuua järgmised rikkumised, mille esinemissagedus oli teiste rikkumistega võrreldes suurem:

- Pakkumuste hindamise kriteeriumide kehtestamata jätmine või nende mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele;
- Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete rikkumine;
- Selgituste teel hanke alusdokumendi muutmine;
- Nõuetele mittevastavad, sh. ebaproportsionaalsed, kvalifitseerimistingimused;
- Riigihankemenetluse jätkamine kavatsusega sõlmida hanke- või raamleping alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel.

<sup>4</sup> Esitatud järelevalveteadete arv hõlmab ka VAKO poolt esitatud teateid (VAKO esitas 2017. aastal 5 teadet). RHS § 195 lg 10 sätestab, et vaidlustuse läbivaatamise käigus sellise asjaolu ilmnmisel, mis võib kaasa tuua Rahandusministeeriumi ettekirjutuse RHS § 208 lg 1 sätestatud alusel, teavitab vaidlustuskomisjon viivitamata Rahandusministeeriumi ning peatab vaidlustuse läbivaatamise kuni Rahandusministeeriumi poolt järelevalve tegemise lõppemiseni.

Lisaks tuvastati vähemal arvul ka järgmisi rikkumisi:

- Pakkumuse muutmise võimaldamine pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva;
- Vale hankemenetluse liigi valik;
- Minikonkursi läbiviimise nõuete rikkumine;
- Seaduses nõutust lühem taotluste esitamise tähtaeg;
- Vaidlustusmenetluses peatatud hankemenetluse jätkamine;
- Pakkumuse vastuvõtmine pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva;
- Enne ooteaja möödumist hanke- või raamlepingu sõlmimine;
- Hankija otsustest pakkujate teavitamata jätmine;
- Pakkumuste avamise protokollis pakkumuste maksumuse märkimata jätmine;
- Riigihanke aruandes mittetõeste andmete esitamine;
- Puudused kõrvaldamisaluste kontrollimisel;
- Puudused pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimisel;
- Hanke alusdokumendi muutmise korral pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine.

54-l korral jättis Rahandusministeerium järelevalvemenetluse algatamata. Järelevalvemenetluse algatamata jätmise põhjused olid muu hulgas järgmised:

- riigihanke menetluse lõppemisest ning hankelepingu sõlmimisest/täitmisest tingitud järelevalvemeetmete rakendamise võimatus ja võimalike väärtegade aegumine
- järelevalveteates väidetud rikkumine oli samaaegselt kohtu menetluses või järelevalveteate esitajal oli oma subjektiivsete õiguste kaitseks võimalus pöörduda VAKO-sse (vaidlustustähtaeg ei olnud möödunud) või teate esitaja oli vastava õiguse minetanud, sest ei olnud oma kaebeõigust tähtaegselt kasutanud, ning võimaliku rikkumise asjaolusid ja muid tegureid arvesse võttes puudus järelevalvemenetluse läbiviimise vastu oluline avalik huvi
- järelevalveteates esitatud faktiväited ei võimaldanud sedastada esitatud teabes RHS-i rikkumist, järelevalveteates väidetud rikkumisele viitavad andmed ei olnud põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või väidetud rikkumist ei esinenud
- hankija tunnistas riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks või kõrvaldas ise õigusrikkumise

**Sealhulgas jäeti 10-l juhul (kirjalik) järelevalvemenetlus alustamata põhjusel, et Rahandusministeeriumi suulise või e-kirja teel edastatud pöördumise, tähelepanekute ja selgituste saamise järel kõrvaldas hankija RHS-i rikkumise ise või ootamata ära Rahandusministeeriumi ettekirjutust tunnistas riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks.**

Viimati nimetatud juhtumite puhul on olnud tegemist järelevalve operatiivse sekkumisega hankija õigusvastase tegevuse tõkestamisesse. Teatud juhtudel, kui hankija poolne rikkumine on ilmselge ja õigusrikkumist on veel võimalik kõrvaldada, võib olla vajalik riigihangete järelevalve kiire sekkumine. Järelevalve poolt suuliselt juhiste andmise eelduseks on, et hankija nõustub tehtud ettepanekutega ning avaldab soovi rikkumise viivitamatult kõrvaldada. Hankijale kirjaliku ettekirjutuse tegemiseks puudub vajadus, kui hankija on järelevalvemenetluse alustamise üle otsustamise käigus rikkumist tunnistanud ja avaldanud soovi rikkumise ise kõrvaldada, vajadusel ka riigihangete omal algatusel kehtetuks tunnistada, kui riigihanke menetlust pole enam võimalik õiguspäraselt jätkata. Kuna järelevalvemenetluse primaarseks eesmärgiks on rikkumiste tõkestamine ja edasiste rikkumiste ennetamine, on järelevalvepraktikas üldjuhul võimaldatud hankijal rikkumine ilma ettekirjutust tegemata ise kõrvaldada. Kirjeldatud järelevalvepraktika, olles ühtlasi tõhus, kiire ja tulemuslik, võimaldab saavutada järelevalvetegevuse eesmärgid väiksema aja- ja ressursikuluga.

## **Juhtumipõhise järelevamenetluse tulemusel tegi Rahandusministeerium:**

### **1 ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks:**

✚ **Tallinna Transpordiameti** avatud hankemenetlusega riigihange nr 180851 "Liikluskorraldusvahendite paigaldamine ja hooldusteenuse osutamine 2017-2022" – järelevamenetluse käigus tuvastati, et hankija sätestas hankedokumentides hankelepingu jõustumise ja teenuse osutamise alguse siduvalt kindla kuupäevaga. Hankedokumentides nimetatud kuupäevaks ei olnud hankelepingut sõlmitud. Hanke alusdokumentide muutmine on võimalik üksnes kuni pakkumuste esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud. Kuna pakkumuste esitamise tähtaeg oli möödunud ja hanke alusdokumentidest erineva sisuga hankelepingu sõlmimine ei ole ühelgi põhjusel seaduslik, puudus hankijal kujunenud olukorras muu õiguspärane alternatiiv hankemenetluse kehtetuks tunnistamisele. Vaatamata eelnimetatud asjaoludele kavatses hankija sõlmida edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud isikuga hankelepingu, seda riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel. Arvestades, et kõnealust rikkumist ei olnud võimalik kõrvaldada ega hankelepingu õigusvastast sõlmimist ära hoida teisiti, kui hankijale hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks kohustusliku ettekirjutuse tegemisega, otsustas Rahandusministeerium teha Tallinna Transpordiametile avatud hankemenetlusega riigihanke kehtetuks tunnistamiseks kohustava ettekirjutuse (ettekirjutus hankija poolt täidetud).<sup>5</sup>

### **1 ettekirjutuse kavatsuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks:**

✚ **Märjamaa Vallavalitsuse** piiratud hankemenetlusega riigihange nr 191714 "Märjamaa Gümnaasiumi spordihoone ehitustööd" – järelevamenetluse käigus tuvastati, et hankija tegevus kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel, selgituste andmisel ja hanketeate muutmise käigus taotluste esitamise tähtaja pikendamata jätmisel ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega. Tuvastatud rikkumised võisid mõjutada taotlejate ringi moodustumist ning sellest tulenevalt hankemenetluse edasist kulgu. Kuna taotluse esitamise tähtaeg oli järelevamenetluse ajaks möödunud, ei olnud toimepandud rikkumisi enam võimalik kõrvaldada ning riigihanget õiguspäraselt jätkata. Seega esines põhjendatud vajadus piiratud hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks hankijale ettekirjutuse tegemiseks.<sup>6</sup> Rahandusministeerium lõpetas 12.12.2017 järelevamenetluse põhjusel, et pärast ettekirjutuse kavatsuse tegemist tunnistas hankija hankemenetluse omal algatusel kehtetuks.<sup>7</sup>

### **2 ettekirjutuse kavatsust rikkumise lõpetamiseks:**

✚ **Tartu Vallavolikogu** alla lihthanke piirmäära riigihange "Tartu valla konsolideerimisgrupi 2016. a majandusaasta aruande auditeerimiseks audiitori valimine" – järelevamenetluse käigus tuvastati, et pakkumuse esitamise ettepanekus puudusid pakkumuste hindamise kriteeriumid, mistõttu ainsaks võimalikuks ning loogiliseks pakkumuste hindamise kriteeriumiks sai õiguspäraselt olla vaid pakkumuse maksumus (madalaim hind). Ent hankija oli hinnanud pakkumusi mitte madalaimast maksumusest lähtudes, vaid lähtudes üllatuslikest kriteeriumitest, mida ei olnud kehtestatud ja millest ei olnud pakkumuse esitamise ettepaneku saanud ettevõtjaid eelnevalt teavitatud (nt. maksumuselt teiseks jäänud pakkuja varasem töökogemus hankija koostööpartnerina jms). Seepärast leidis Rahandusministeerium, et hankija otsuses toodud põhjendused ja järeldused olid meelevaldsed, olles vastuolus riigihangete seaduses sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning võrdse kohtlemise põhimõtetega.

---

<sup>5</sup> RaM 16.05.2017 ettekirjutus nr 12.2-5/03558-1-1-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60729034>

<sup>6</sup> RaM 30.11.2017 ettekirjutuse tegemise kavatsus nr 12.2-1/2626-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://adr.rik.ee/ram/dokument/5376814>

<sup>7</sup> RaM 12.12.2017 kiri nr 12.2-1/2966-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://adr.rik.ee/ram/dokument/5391465>

Rahandusministeerium märkis, et hankijal on võimalik riigihanke menetlust õiguspäraselt jätkata üksnes juhul, kui hankija tunnistab õigusvastase otsuse kehtetuks ja valib eduka pakkumuse esitanud pakkuja välja lähtudes pakkumuse madalaimast maksumusest.<sup>8</sup> Rahandusministeerium lõpetas 01.03. 2017 järelevaevmenetluse põhjusel, et hankija tegi pakkumuse edukaks tunnistamise kohta uue otsuse, lähtudes pakkumuse madalaimast hinnast.<sup>9</sup>

✚ **Türi Vallavalitsuse** avatud hankemenetlusega riigihange nr 187810 "Türi tervisekeskuse projekteerimistööd" – järelevaevmenetluse käigus tuvastati, et hankija eiras ühispakkujatel hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise ning nende kvalifikatsiooni kontrollimisel seaduses sätestatud nõudeid. Riigihanke alusdokumentides ei olnud nõutud esitada iga ühispakkuja kohta eraldi vormistatult hankemenetluses osalemise avaldust ning kinnitust pakkujal hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kohta. Seega oli piisav, kui dokumendid esitas üks ühispakkujatest, kes oli volitatud tegema hankemenetlusega seonduvaid toiminguid mõlema ühispakkuja nimel. Seetõttu leidis Rahandusministeerium, et hankijal puudus õiguslik ja faktiline alus nimetatud vormide esitamata jätmise motiivil ühispakkujate kvalifitseerimata jätmiseks. Täiendavalt selgitas Rahandusministeerium hankijale, et kõnealused vormid ei ole tegelikult seotud pakkuja kvalifitseerimisega, vaid pakkumuse vastavuse kontrollimisega ning kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimisega. Samuti selgitati hankijale, et isegi olukorras, kus pakkuja või ühispakkujad ei ole hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kohta nõutud andmeid või dokumente (nt. kinnitust) esitanud, ei tohiks hankija kinnituse esitamata jätnud pakkuja/ühispakkujat/ühispakkujaid koheselt hankemenetlusest kõrvaldada. Juhul, kui hankijal on võimalik kontrollida kõrvaldamise aluste puudumist avalike andmete põhjal ise (nt riigihangete registri, äriregistri jms andmekogu kaudu), ei ole hankijal õigust pakkujat üksnes kinnituse esitamata jätmise tõttu menetlusest kõrvaldada. Lisaks eelnevale märkis Rahandusministeerium, et ühispakkujate automaatset kvalifitseerimata jätmist ei saanud tuua kaasa ka asjaolu, et allhanke kasutamise kinnituse vormis oli üks lahter (allhanke maht %-na) täitmata. Pakkuja kvalifikatsiooni tõendamiseks on piisav, kui (ühis)pakkuja, kes tugineb oma tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamisel teise isiku vahenditele/meetmetele/spetsialistidele, on märkinud, millise teise isiku vahendite/meetmete/spetsialistide alusel soovib ta oma kvalifikatsiooni tõendada ja pakkujal on võimalik kasutada antud isikut hankelepingu täitmisel. Hankija peab alati kontrollima pakkuja(te) vastavust hanketeates sätestatud kvalifitseerimise tingimustele sisuliselt. Riigikohus on kohtuasjas nr 3-3-1-24-13 asunud seisukohale,<sup>10</sup> et riigihankes pisimagi vea korral pakkuja kvalifitseerimata jätmise ei ole proportsionaalne ning puuduste kõrvaldamise võimalus tuleb anda pakkujatele ka siis, kui nõutud dokumendid või andmed on esitamata, ebaselged või ebapiisavad või kui on ilmne, et pakkuja on teinud dokumentide vormistamisel inimliku vea.<sup>11</sup> Rahandusministeerium lõpetas 20.07.2017 järelevaevmenetluse põhjusel, et ettekirjutuse tegemise kavatsuses nimetatud õigusvastase otsuse kehtetuks tunnistamisega lõpetas hankija ettekirjutuse kavatsuses viidatud rikkumised ning kohustus viima uuesti läbi seadusest tulenevad kontrollikohustused.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> RaM 21.02.2017 ettekirjutuse tegemise kavatsus nr 12.2-5/01662. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58458692>

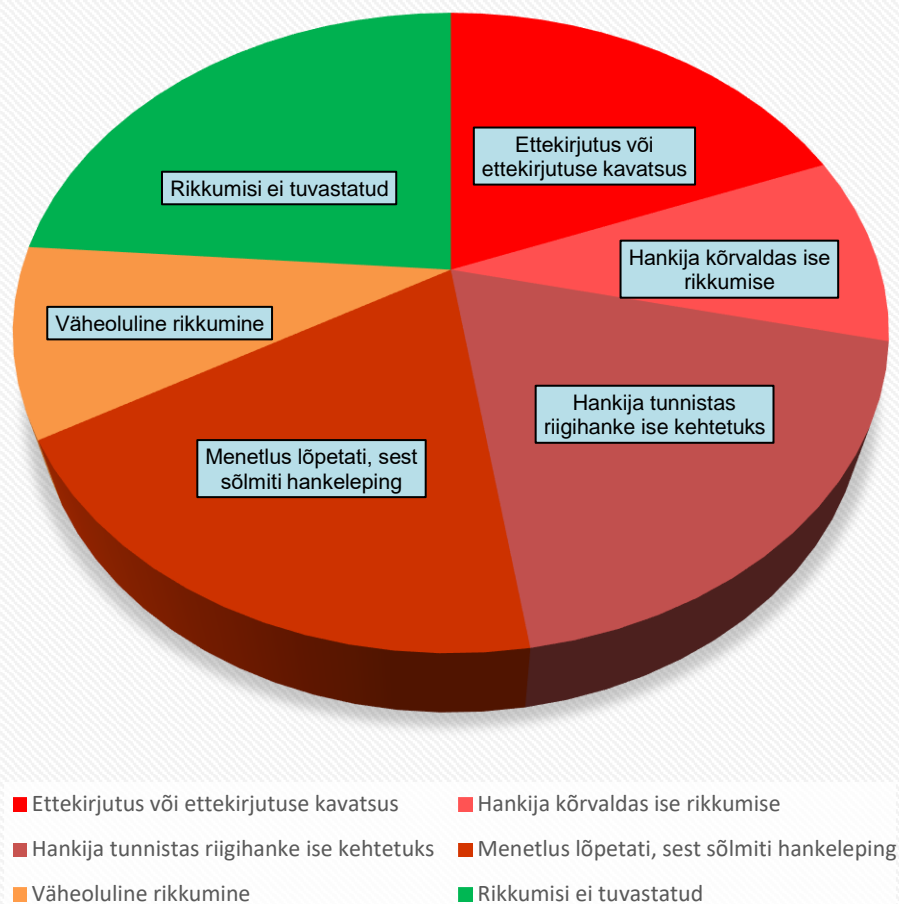
<sup>9</sup> RaM 01.03.2017 kiri nr 12.2-1/01610-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58674743>

<sup>10</sup> RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p-d 17 ja 22.

<sup>11</sup> RaM 17.07.2017 ettekirjutuse tegemise kavatsus 12.2-5/05483. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=62212430>

<sup>12</sup> RaM 20.07.2017 kiri nr 12.2-1/05448-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=62287628>

### Juhtumipõhise järelvalvemenetluse tulemused 2017. aastal



**Joonis 3.** Juhtumipõhiste järelvalvemenetluste tulemused

Seega 21-st läbi viidud järelvalvemenetlusest kaasnus ettekirjutuse või ettekirjutuse tegemise kavatsus 4-l juhul. Lisaks eelnevale 6-l korral pärast järelvalvemenetluse alustamist (ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist) kõrvaldasid hankijad rikkumise (kahel juhul) või tunnistasid riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks (neljal korral). 2-l juhul tuvastati küll rikkumine, kuid rikkumise iseloomu ja ulatust ning kõiki teisi asjaolusid kogumis hinnates leiti, et ettekirjutuse tegemine riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks oleks ebaproportsionaalne (väheoluline rikkumine). Lisaks lõpetati järelvalvemenetlus 4 juhtumil põhjusel, et pärast järelvalvemenetluse alustamist selgus, et riigihanke menetlus oli lepingu sõlmimisega lõppenud, mis välistas ettekirjutuse tegemise (viimati nimetatud neljast juhtumist kahe puhul sõlmis hankija hankelepingu järelvalvemenetluse kestel,<sup>13</sup> vältides seeläbi ettekirjutuse tegemist).<sup>14</sup> Ainult 5-l korral lõpetati järelvalvemenetlus põhjusel, et hankija tegevuses rikkumist ei tuvastatud.

<sup>13</sup> Tallinna Linnatranspordi AS-i riigihankes "Kasutatud busside ostmise" (RH 184994) ja Päästeameti riigihankes "Tulekustutusjopede ja -pükste ostmise" (RH 182707) tuvastas Rahandusministeerium küll rikkumised, kuid ettekirjutuse tegemine osutus võimatuks, sest hankija sõlmis järelvalvemenetluse kestel (enne ettekirjutuse kavatsuse tegemist) hankelepingu.

vt. RaM 11.08.2017 kiri nr 12.2-1/05378-1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=62724331>

vt. RaM 04.08.2017 kiri nr 12.2-1/05771-3. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=62567523>

Eeltoodu võimaldab järeldada, et Rahandusministeeriumi sekkumine on olnud produktiivne ning täitnud oma eesmärgi. Üldjuhul on hankijad lõpetanud õigusrikkumise koheselt järelevalveametniku suulise pöördumise peale, samuti kirjaliku järelevalve algatamise teate saamisel või vastavasisulise ettepaneku tegemisel või siiski hiljemalt ettekirjutuse tegemise kavatsuse (koormava haldusakti projekti) teatavaks tegemisel.

Järelevalvemenetluse käigus Rahandusministeeriumi koormava haldusakti tegemiseta (hankijapoolse õigeksvõtu alusel) kõrvaldatud ning heastatud rikkumiste osakaal on võrreldav vaidlustusmenetluses vaidlustuste läbivaatamata jätmise suhtarvudega.<sup>15</sup>

Võrreldes eelnevate aastatega (2012-2014) on viimasel kolmel aastal (2015-2017) suurenenud järelevalvemenetluse läbiviimisest keeldumiste arv ning vastavalt vähenenud kirjalike järelevalvemenetluste ja rikkumise tuvastamiseta lõpetatud järelevalvemenetluste osakaal (vt. Joonis 2).

Nimetatu on seletatav mõningase praktikamuutusega järelevalve töös. Rahandusministeerium on alates 2015. aastast kaalunud järelevalvemenetluse alustamise põhjendatust senisest sisulisemalt, andes juba järelevalve alustamise otsustamisel eelhinnangu järelevalveteates ette heidetud rikkumise esinemise tõenäosusele ning võimalike järelevalveabinõude tõhususele. Vajadusel on Rahandusministeerium kogunud väljaspool järelevalvemenetlust järelevalvemenetluse alustamise otsustamiseks täiendavat teavet, sh. tutvunud riigihangete registris avaldatud andmete ja dokumentidega, suhelnud nii hankija kui pakkujatega. Eelöeldu võimaldab põhjendatud rikkumiskahtluse puudumisel mitte koormata hankijat ressursimahuka järelevalvemenetlusega ja säästa järelevalveüksuse ressursse tegelemaks süvitsi eelkõige avaliku huvi seisukohast olulisemate ja eelhinnangu põhjal probleemsemate riigihankemenetluste õiguspärasuse kontrollimisega.<sup>16</sup>

Riigihangete järelevalves koormavate haldusaktide vähesus on seletatav hankijate aktiivsusega järelevalve poolt tuvastatud rikkumiste vabatahtlikul kõrvaldamisel. Riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine Rahandusministeeriumi otsusega või ettekirjutuse alusel ei ole kunagi olnud eesmärk omaette, mille poole järelevalve *eo ipso* peaks püüdlema.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS v.r [RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 25.10.2016, 20] ei keelanud järelevalvemenetluse ajal (enne ettekirjutuse tegemist) hankelepingu sõlmimist (vt. RHS v.r § 108 lg 6). Riigihangete läbiviimise seaduslikkuse tagamiseks ning järelevalvemenetluse efektiivsuse tõstmise eesmärgil on 01.09.2017 jõustunud RHS [RT I, 01.07.2017, 1] § 205 lg-s 3 sätestatud, et juhtumipõhise kontrollina alustatud järelevalvemenetluse korral ei tohi hankija anda nõustumust hankelepingu või raamlepingu sõlmimiseks enne järelevalvemenetluse lõppemist või enne ettekirjutuse täitmist. Nimetatud keeldu rikkudes sõlmitud hankeleping või raamleping on tühine. Seega ei saa järelevalvemenetluse kestel enam hanke- ega raamlepingut sõlmida ja seeläbi ettekirjutuse tegemist ja täitmist vältida.

<sup>15</sup> 2017. aastal esitati Riigihangete vaidlustuskomisjonile 211 vaidlustust. 2017. aastal vaatas vaidlustuskomisjon läbi 130 ja jättis läbi vaatamata 81 vaidlustust. 10 juhul jäeti vaidlustus osaliselt läbi vaatamata ja osaliselt vaadati läbi. Olulisemad põhjused vaidlustuse läbivaatamata jätmiseks olid hankija poolt hankemenetluse või otsuse kehtetuks tunnistamine või õigusrikkumise kõrvaldamine (43 korral) ning vaidlustuse mittetähtaegne esitamine, sh. hankelepingu sõlmimise tõttu lihthanges (17 korral).

vt. Vaidlustuste esitamine ja läbivaatamine 2017. aastal. Riigihangete vaidlustuskomisjon, lk 1. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files/force/document/files/vako\\_2017.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files/force/document/files/vako_2017.pdf?download=1)

<sup>16</sup> Kirjeldatud praktikamuutus kajastub ka 01.09.2017 jõustunud RHS-i järelevalvesätetes. Nõnda sätestab RHS § 205 lg 1, et järelevalvemenetlus viiakse läbi Rahandusministeeriumi algatusel üksnes avaliku huvi kaitseks. Juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimine on võimalik üksnes põhjendatud kahtluse korral, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad riigihangete seaduse rikkumisele, ja puuduvad RHS § 206 lg-s 1 nimetatud asjaolud. RHS § 206 lg 1 p-de 1-4 kohaselt järelevalvemenetlust ei alustata või alustatud järelevalvemenetlus lõpetatakse, kui: (1) järelevalveteate esitajal on õigus esitada rikkumise peale vaidlustus vaidlustuskomisjonile; (2) rikkumine on vaidlustuskomisjoni või kohtu menetluses, v.a RHS § 195 lg-s 10 sätestatud juhul, samuti siis, kui selle kohta on vaidlustuskomisjoni või kohtu jõustunud menetlust lõpetav lahend, milles on antud õiguslik hinnang rikkumise asjaoludele; (3) rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldaselt või rikkumist ei esine; (4) riigihange on lõppenud.

<sup>17</sup> "Kindlasti ei näita järelevalve töö tulemuslikkust hankemenetluste kehtetuks tunnistamise otsuste ja ettekirjutuste arv. Kehtetuks tunnistamine viib kogu protsessi algusse tagasi ja seega võtab lisa aega hanke välja kuulutajalt ning ka võimalike rikkumiste puhul ei saa pakkujad oma õigusi enam selle menetluse raames kaitsta. /---/ Riigihangete järelevalve eesmärk on pigem hankijate ja ettevõtjate juhendamine, teavitamine ja toetamine." RRO juhataja Kristel

Liitigi ei ole kehtetuks tunnistatud riigihangete arv indikaatornäitajaks, mille põhjal saaks mõõta järelevalve-tegevuse efektiivsust. Rahandusministeeriumi soovitusel ning järelevalve käigus antud juhised ja suunised, on adresseeritud eelkõige teadlikule hankijale. Ka järelevalve teostamisel on Rahandusministeerium valmis avatud aruteluks riigihanke-eeskirjade kohaldamispraktika tõhustamise ning täiustamise üle. Rahandusministeerium väärtustab ka järelevalve teostamisel avatud partnerlust ning järelevalve ja hankijate vastastikust koostööd RHS-i kohaldamisel tekkinud probleemide lahendamisel.

Ohutõrjest lähtuvas, õigusrikkumise tõkestamisele ja kõrvaldamisele suunatud ning karistamisele vastanduvast õigusrikkumise järelevalvemenetluses on õiguskohustava haldusaktiga riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine viimne abinõu (*ultima ratio*). Äärmist vahendit ei saa kasutada kergekäeliselt. Järelevalveorgani otsused ning toimingud peavad alati vastama ka põhiseaduses ettenähtud proportsionaalsuse nõudele. Samuti peab riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemisele eelnema hankija ärakuulamine.<sup>18</sup>

Riigikohtu halduskolleegium on hiljutises kohtulahendis selgitanud, et järelevalvemenetluse eesmärk ei peaks olema ettekirjutuse tegemine iga õigusrikkumise ja puuduse kohta, mis (riikliku) järelevalve käigus avastatakse. Kui (järelevalvesubjekti) tähelepanu on preventiivselt tarvis juhtida tema tegevusalal kehtivatele üldise sisuga õigusnormidele, on seda sageli võimalik teha ka ettekirjutuseta ja sunniraha hoiatuseta, nt selgituse, ettepaneku või soovitusel vormis. Minevikus toimunud rikkumistele, mis vastavad seaduses ettenähtud süüteo koosseisudele, võib asjakohasel juhul reageerida karistusõiguslike meetmetega.<sup>19</sup>

---

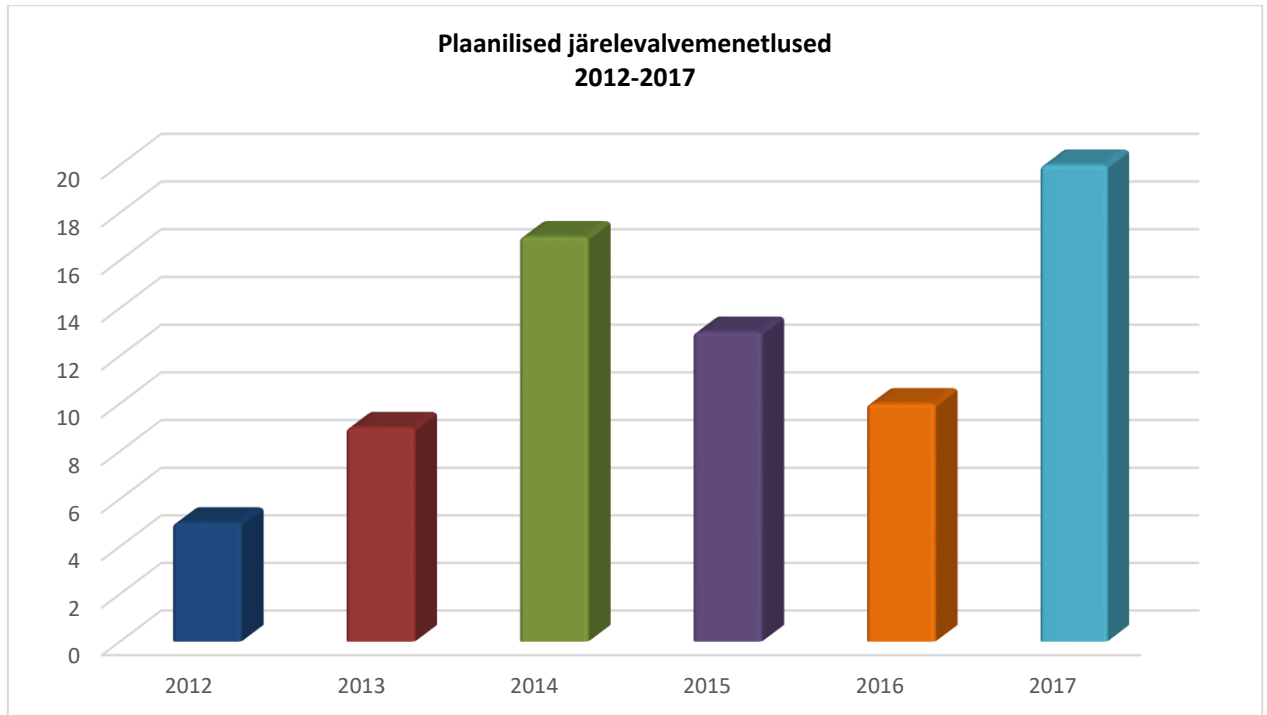
Mesilane: Riigihangete järelevalve ei karista, vaid õpetab. Äripäev, 02.10.2014. – vt. arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://www.aripaev.ee/arvamused/2014/10/02/riigihangete-jarelevalve-ei-karista-vaid-opetab>

<sup>18</sup> vt. RHS § 208 lg 4, RHS v.r § 108 lg 4 (vrd. HMS § 40 lg-ga 1).

<sup>19</sup> RKHko 20.04.2018, nr 3-15-443, p 15.

### 3. VALIMIPÕHISED JÄRELEVALVEMENETLUSED RISKIANALÜÜS JA PLAANILISE JÄRELEVALVE VALIMI KIRJELDUS

2017. aastal viis Rahandusministeerium läbi valimipõhiselt 20 plaanilist järelevalvemenetlust. Plaaniiliste järelevalvemenetluste koguarv suurenes võrreldes 2016. aastaga 100% ning oli suurim 2012. aastast arvates, mil riigihangetealase järelevalve teostamise funktsioon toodi Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnast üle RRO-sse.



Joonis 4. Plaaniliste järelevalvemenetluste koguarv (dünaamika) 2012-2017

Sealhulgas kuulusid 2017. aastal valimisse 17 hankijat juhuvaliku alusel ja 3 hankijat riskanalüüsi alusel. Juhuvallik võeti valimisse väiksema (alla 100) hangete arvuga hankijad, riskanalüüsi tulemusel aga suurema hangete arvuga hankijad. Riskanalüüsiga leitud hankijate puhul kontrolliti 30% riigihangetest igast korraldatud hankemenetluse liigist, selle tulemusena saab 2017. aastal kontrollitud 292 riigihanke põhjal tehtud järeldusi laiendada kokku 805-le riigihankele ning järelevalve katvus 2016. aasta riigihangete rahalisest mahust on 17%.

On paratamatut, et järelevalveametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale. Järelevalveasutuse eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, mistõttu ei ole lauskontroll, mis tagaks, et haldusorgan (järelevalve- ehk korraldusorgan) oleks igast reaalses elus esinevast õigusrikkumisest teadlik ja suudaks kõigile adekvaatselt reageerida, praktikas kunagi saavutatav. Sellest tulenevalt on järelevalveasutuse ülesannete täitmiseks vajalik, et asutuses oleks välja töötatud kindel järelevalve teostamise meetodika. Järelevalve teostamise meetodikast peaks selguma, kuidas kogutakse teavet võimalike rikkumiste kohta, kui sageli ning millise valimi põhjal teostatakse plaanilist kontrolli, samuti järelevalvevalimi kujunemist mõjutavad teised asjaolud.<sup>20</sup>

Riskanalüüsi perioodiline läbiviimine riigihangete alase järelevalve tõhustamiseks on nähtud ette ka Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis aastateks 2016-2020.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 142. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>21</sup> Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan aastateks 2016-2020, p 2.4.4 – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): [https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase\\_strateegia\\_rakendusplaan\\_aastateks\\_2016-2020\\_1.pdf](https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strateegia_rakendusplaan_aastateks_2016-2020_1.pdf)

Riigihangete seaduslikkuse kontrollimiseks teostatavas riiklikus ja haldusjärelevalves olid plaanilise järelevalve valimi koostamisel võetud aluseks riigihangete registris 2016. aastal alustatud riigihangete kohta kajastatud andmed. Riigihangete registrist saadud andmete põhjal viis Rahandusministeerium läbi riskianalüüsi, millest lähtudes koostati riskimaatriks ja kujundati valim järelevalve alla kuuluvatest hankijatest.

Riskianalüüsi eesmärgiks on määrata iga-aastased prioriteetsed kontrollivaldkonnad. Indikaatorite valikul kaardistatakse suurema rikkumisriskiga hankijate liigid või riskialtimate hankemenetluse liigid vmt. Riskiindikaatorite (objektiivsed arvnäitajad, hinnangulised näitajad) määratlemisel ja hankija liigi valikul lähtutakse Rahandusministeeriumi poolt juhtumipõhiste järelevalvemenetluste käigus kogutud taustainformatsioonist.

Võimalikud taustainformatsiooni allikad on:

- avalikud ja piiratud ligipääsuga dokumendiregistrid ning andmebaasid (näiteks riigihangete register, rakendusüksuste poolt struktuuritoetuste kasutamisel tuvastatud rikkumiste andmebaas, finantsinfosüsteemid jm);
- Rahandusministeeriumi poolt iga-aastaselt koostatav riigihangete statistiline ülevaade;
- audiitorite poolt läbiviidud auditid (nt. Riigikontroll, finantskontrolli osakond, välisaudiitor jt);
- üksikisikutelt saadav informatsioon (järelevalveteated, märgukirjad jne);
- meediakanalid (nt internet, kirjutav press, televisioon jm) kui toetav allikas.

Riskihinnang väljendatakse punktiskaalal, võttes arvesse riskimaatriksis kirjeldatud riskiindikaatorite näitajaid. Lisaks riskimaatriksi alusel määratud järelevalvesubjektidele võib plaanilise järelevalve tööplaani lisada hankijaid, kelle kontrollimise vajadus on ilmnenu Rahandusministeeriumi kogutud taustainformatsiooni põhjal (nt. juhtumipõhiste järelevalvemenetluste raames kogutud info, Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditid, muude isikute/ametiasutuste tähelepanekud).

2017. aasta riskianalüüsiga olid hõlmatud kõik hankijad, kes 2016. aastal riigihangete registri (edaspidi: e-RHR) kaudu riigihankeid läbi viisid. Kokku korraldati 2016. aastal e-RHRi kaudu 884 hankija poolt 10 343 riigihanget. Riskianalüüsi eesmärgiks oli riskiindikaatorite põhjal kaardistada hankijate riigihangetealane tegevus ja tuvastada, milliste hankijate puhul esineb suurim risk, et riigihangete läbiviimisel ei peeta kinni RHS-i põhinõuetest või riigihangete läbiviimiseks ei ole korraldatud seadusekohast lihthanget või hankemenetlust.<sup>22</sup>

Riskiindikaatorite määramisel lähtuti põhimõttest, et kõige olulisemad riigihangetealased rikkumised on seotud e-menetluste korraldamata jätmise, hankelepingute õigusvastase muutmise. Indikaatorid eraldivõetuna ei väljenda automaatset RHS-i rikkumist, kuid kogumis annavad laiapõhjalise ülevaate hankijate tegevusest riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja hilisemal hankelepingute täitmisel.

Riskimaatriksis kasutati kokku 16 arvulist indikaatorit, neist olulisemad:

1. Hangete kogumaksumus
2. Aastane läbiviidud hangete arv
3. E-menetluste teel sõlmitud lepingute osakaal
4. Muudetud maksumusega lepingute osakaal
5. Negatiivsed VAKO otsused
6. Rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete olemasolu

---

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. a direktiivi 2007/66/EÜ põhjenduspunkti 13 kohaselt on ka Euroopa Kohus nimetanud riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks otselepingute sõlmimist.

Plaanilise järelevalve kavandamisel lähtus Rahandusministeerium eeldusest, et Eestis on riigihangete kontrollimise süsteem ülesehitatud võrgustikuna, milles osalevad nii siseaudiitorid, vaidlustuskomisjon, kohtud, riiklik järelevalve, Riigikontroll kui ka välisvahendite kasutamist kontrollivad audiitorid. Plaanilise järelevalve tööplaani täitmisel ja enne konkreetse kontrollisubjekti suhtes järelevalve perioodi ja mahu kindlaksmääramist võib Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond (edaspidi: RRO) konsulteerida asjaomaste asutustega (nt Riigikontroll, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond), et vältida järelevalve-ressursside ebaotstarbekast kasutust ja kontrollifunktsiooni dubleerimist – s.o sama hankija suhtes paralleelselt mitme samaesemelise kontrolli läbiviimist.

**Tööplaani alusel viis Rahandusministeeriumi  
2017. aastal läbi valimipõhise järelevalve 20 hankija üle:**

1. [Tallinna Linnavaaramet](#)
2. [Are Vallavalitsus](#)
3. [E-tervise Sihtasutus](#)
4. [Osaühing Saarde Kommunaal](#)
5. [Räpina Aianduskool](#)
6. [Jõgeva Vallavalitsus](#)
7. [Aktsielts Põlva Vesi](#)
8. [Tallinna Muusikakeskkool](#)
9. [Aktsielts Kuressaare Soojus](#)
10. [Sihtasutus Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid](#)
11. [Osaühing Kanepi Haldus](#)
12. [Osaühing Mäetaguse Kommunaal](#)
13. [Mittetulundusühing Mulgimaa Arenduskoda](#)
14. [Lasva Vallavalitsus](#)
15. [Riigimetsa Majandamise Keskus](#)
16. [Aktsielts Kärkla Veevärk](#)
17. [Rägavere Vallavalitsus](#)
18. [Vändra Vallavalitsus](#)
19. [Elering Aktsielts](#)
20. [Riigi Kinnisvara Aktsielts](#)

Riskimaatriksi põhjal määratles Rahandusministeerium kõrge riskiga hankijateks need hankijad, kelle puhul olid erinevate indikaatorite lõikes kõige kõrgemad arvulised näitajad. See tähendab väiksem e-menetluse teel sõlmitud lepingute osakaal, suurem arv hankelepingute muutmisi, erandlikke hankemenetlusi ning VAKO negatiivseid otsuseid.

Valimi koostamise aluseks oli üksikute riskiindikaatorite alusel leitud riskipunktide kogusumma. Selleks, et valimipõhise järelevalve haare oleks võimalikult laiapõhjaline ning selle tulemusi oleks võimalik samastada võimalikult suure hankijate arvuga, oli lõpliku valimi koostamisel lisaks riskiindikaatorite alusel leitud riskipunktide kogusummale arvesse võetud täiendavaid näitajaid.

Täiendavate näitajatena võeti lõpliku valimi koostamisel hankijapõhiselt arvesse: muudetud täitmise tähtajaga lepingute arv; väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste osakaal; kehtetuks tunnistatud hangete osakaal; hangete osakaal, milles esitati üks pakkumus; lihthanke piirmäära lähedal olevate hangete osakaal

hankija hangetest; rahvusvahelist piirmäära ületavate lepingute olemasolu, mille puhul on märgitud, et ei ületa rahvusvahelist piirmäära. Samuti arvestati, et kontrollimise vajadus võis olla ilmnenud Rahandusministeeriumi kogutud taustainformatsiooni põhjal (nt. juhtumipõhiste järelevalvemenetluste raames kogutud info, Riigi-kontrolli ja Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditid, muude isikute/ametiasutuste tähelepanekud).

Lõplikku riskianalüüsil põhinevasse valimisse arvestati hankijad, kelle rahalise mahuga kaalutud riskihinnang oli suurim, kuid kelle tegevust polnud viimastel aastatel kontrollitud. Rahalise mahuga kaalutud riskihinnangust lähtuti, kuna suuremas rahalises vääringus hankeid läbiviinud hankija vigade tekkimisel on potentsiaalse rahalise kahju risk suurem. Riski hinnang on seetõttu kasvav vastavalt hankija poolt kalendriaastas hangitud rahalisele mahule.

Lisaks riskianalüüsile võeti valimipõhise järelevalve tööplaani hankijad ka juhuvaliku alusel. Juhuvalik tehti kõikide 2016. aastal e-RHR-i kaudu riigihankeid korraldanud 884 hankija hulgast.

#### 4.

### STRUKTUURSED PROBLEEMID RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHALDAMISEL

Lisaks riigihankemaastikust tervikliku pildi saamisele, mis aitab vajadusel õigusraamistikku kujundada, tööseb plaanilisest järelevalvest olulist kasu ka hankijatele. Hankijad saavad objektiivset tagasisidet oma tegevusele ning võimaluse õppida tehtud vigadest eesmärgiga korrigeerida praktikat ja vältida rikkumisi tulevastes riigihangetes.

Olles analüüsinud tööplaanipõhise järelevalve käigus tuvastatud riigihanke-eeskirjade rikkumisi, saab Rahandusministeerium välja tuua järgmised õigusrikkumised, mille esinemissagedus oli teiste rikkumistega võrreldes suurem:

1. **Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine**
2. **Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine**
3. **Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine**
4. **Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine**
5. **Pakkumuste avamine hanketeates märgitust hilisemal ajal**

vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, nt (esinemissageduse järjekorras):

- Õigusvastased kvalifitseerimistingimused ning eksimused kvalifikatsiooni kontrollimisel
- Maksuõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest
- Hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel
- Vastuolud hanke alusdokumentides
- Hankekorra mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele
- Hankekorra või hankeplaani puudumine
- Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes
- Hankelepingu kirjaliku vormi nõude mittejärgimine
- Hankija otsustest teavitamise kohustuse rikkumine
- Selgituspäringutele vastamata jätmine või mittetähtaegne vastamine
- Hankedokumentis kaubamärgi või standardi nimetamisel klausli "või sellega samaväärne" puudumine
- Õigusvastased hindamiskriteeriumid
- Vale hankemenetluse liigi valimine ja riigihanke erandi alusetu kasutamine
- Riigihanke üldpõhimõtete eiramine
- Tähtajatu raamlepingu sõlmimine
- Pakkumuse konfidentsiaalsusnõude rikkumine
- Nõutud mahus e-hangete korraldamata jätmine
- Mitu paralleelset hankemenetlust sama eseme suhtes
- Pakkumuse vastavuse kontrolli õigusvastasus

Juhtumipõhiselt alustatud järelevalvemenetluse ning järelevalveasutuse poolt tööplaanil alusel algatatud valimipõhise järelevalve käigus selguvad erinevat liiki ning erineva iseloomuga riigihanke-eeskirjade rikkumised.

Järelevallveteate esitajad on enamasti riigihanke tulemustest isiklikult huvitatud. Tihti on järelevallveteate esitajateks pakkujad, kes on minetanud riigihanke alusdokumendile või hankija otsusele vaidlustuse esitamise õiguse.<sup>23,24</sup>

Plaanilise järelevallvemenetluse ambitsioonikaks eesmärgiks on riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Vastandudes juhtumipõhisele kontrollile, keskendub plaaniline järelevallve küsimustele, mis erahuvidest mõjutatud seaduspärasuse kontrolli fookusesse reeglina ei satu. Plaaniline järelevallvemenetlus võimaldab kontrollida hankija objektiivsete kohustuste kohast täitmist, ilma selleta, et haldusväline isik juhiks järelevallveasutuse tähelepanu tema subjektiivseid õigusi kaitsvate riigihanke-eeskirjade võimalikule rikkumisele.

Objektiivse kohustuse all on seega mõeldud riigihangete seadusest hankijale tulenevaid kohustusi, millele otseselt ei korrespondeeru pakkuja subjektiivset õigust ning mille kontroll ei ole seetõttu subjektiivse õiguskaitse menetluse raames mõeldav. Üheks selliseks kohustuseks on hankija kohustus teavitada riigihangete registri kaudu hankemenetluse lõppemisest ning esitada pärast hanke- või raamlepingu lõppemist riigihangete registrile asjaomane teave lepingu täitmise kohta. Siinkohal on relevantne ka keeld jaotada riigihangete osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Kõnelaused kohustused on seotud mitte niivõrd pakkuja õiguskaitsega eraldivõetud hankes, vaid on kutsutud ellu tagama seaduse eesmärkidele vastavat riigihangete korraldust üldiselt.

Seadusele vastav riigihangete korraldus teenib esmajoones üldisi huve, kuid loob üldiste huvide kaitsuse kaudu kõigile ettevõtjatele ja igale pakkujale läbipaistva majandus- ja konkurentsikeskkonna. Siduvatena sätestatud objektiivsed kohustused tagavad selle, et pakkujal on hiljem võimalik realiseerida oma subjektiivseid õigusi, sealhulgas vajadusel õiguskaitsemenetluses.

Ülaltoodust tulenevalt keskenduvad juhtumipõhine ja plaaniline järelevallve erineva geneesiga rikkumisriskidele. Valimipõhine seaduslikkuse kontroll huvitub juhtumitest ning rikkumistest, mida vaidlustusmenetlus ei võimalda tulemuslikult tuvastada ja ohjata.

Järgnevalt selgitame lähemalt plaanilises järelevallvemenetluses selgunud levinumate rikkumiste tüpoloogiat, võrdleme 2017. aasta plaanilise järelevallve tulemusi eelnevate aastate järelevallve tulemustega ja analüüsime rikkumiste põhjusi ja püüame näha ette järelevallveasutuse tegevuskava samalaadsete rikkumiste ennetamiseks, pakkudes välja asjakohased meetmed retsidiivsuse vältimiseks.

2017. aastal valimipõhiselt läbiviidud plaanilistes järelevallvemenetlustes kontrolliti ajavahemikul 01.01.2016-31.12.2016 korraldatud riigihangete seaduslikkust, s.t alates 01.05.2007 kuni 30.09.2017 kehtinud riigihangete seaduse (RHS v.r) alusel läbiviidud riigihankeid. Seetõttu on edaspidi viidatud kontrolliskooipi kuulunud riigihangete korraldamise ajal kehtinud RHS-i redaktsioonile (RHS v.r).

---

<sup>23</sup> Erinevalt vaidlustusmenetlusest VAKO-s on järelevallveteate esitamine Rahandusministeeriumile riigilõivuvaba (RHS § 186; RLS § 258).

<sup>24</sup> Vastavalt 01.09.2017 jõustunud RHS § 206 lg 2 p-le 1 võib Rahandusministeerium jätta järelevallvemenetluse alustamata, kui järelevallveteate esitaja ei ole kasutanud õigust esitada rikkumise peale vaidlustust vaidlustuskomisjonile.

#### 4.1.

### Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmise

Riigihangete seadusest tulenevaks hankija põhikohustuseks on korraldada hanke- või raamlepingu sõlmimiseks seaduses ette nähtud juhtudel kas lihthange või hankemenetlus.

RHS v.r § 16 lõige 2 sätestas, et avaliku sektori hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS 2. peatükis sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. RHS v.r § 15 lg 1 p 2 järgi riigihanke hankemenetluse korraldamise, ehitustööde kontsessiooni andmise ja ideekonkursi korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär (riigihanke piirmäär) oli 2008. aastal ja hiljem alustatud riigihangete puhul asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot, ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot.

RHS v.r § 16 lõige 1 sätestas, et avaliku sektori hankija ei ole kohustatud seaduses sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihanke piirmäär. Sellisel juhul pidi hankija lähtuma hankelepingu sõlmimisel riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS v.r §-st 18<sup>2</sup>. Lihthange algas lihthanke teate avaldamisega registris (RHS v.r § 18<sup>2</sup> lõige 1). Tulenevalt RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-st 2 pidi avaliku sektori hankija esitama lihthanke teate eRHR-ile avaldamiseks, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli võrdne lihthanke piirmääraga või ületas seda. RHS v.r § 15 lõike 3 järgi oli lihthanke korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär (lihthanke piirmäär) 10 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingu ning 30 000 eurot ehitustööde hankelepingu korral.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ (õiguskaitsemeetmete direktiiv), 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ning 92/13/ EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas, rõhutab põhjenduspunktides 13 ja 14 vajadust võidelda riigihanke-menetluseta otselepingute sõlmimise vastu. Liatigi, et Euroopa Kohus on nimetanud hankemenetluseta otselepingute sõlmimist riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks, mistõttu ebaseaduslike otselepingutega võitlemiseks tuleb näha ette tõhusad, proportsionaalsed ning hoiatavad karistused. Ebaseadusliku otselepinguna sõlmitud leping tuleb tunnistada tühiseks (tühisus ei peaks aga olema *ipso iure* automaatne). Kõnealuse direktiivi tähenduses hõlmavad otselepingud kõiki lepinguid, mis on sõlmitud ilma eelneva lepinguteate avaldamiseta Euroopa Liidu Teatajas.

Hankijad peaksid endale teadvustama ebaseaduslike otselepingutega kaasnevaid riske: hankemenetluseta otselepingu sõlmimine võib tuua kaasa hankelepingu tühisuse (vt. RHS v.r § 69 lg 1<sup>1</sup> ja RHS § 121 lg 1). Nimetatud hankelepingu tühisuse alus tuleneb õiguskaitsemeetmete direktiivist (2007/66/EÜ). Hankelepingu tühiseks tunnistamist tagavate eeskirjade kehtestamise eesmärk on saavutada ebaseadusliku otselepinguga ettenähtud õiguste rakendamise ja kohustuste täitmise lõpetamine. Eesti harmoneeris õiguskaitsemeetmete direktiivi, sätestades, et hankelepingud, mis on sõlmitud direktiivi ja RHS-i rikkudes, on tühised *ex tunc* ehk tagasiulatavalt.<sup>25</sup>

Nõustuda saab käsitlusega, mille kohaselt hanketeate eesmärk on hankemenetluses konkurentsi suurendamiseks tagada, et võimalikult paljud potentsiaalsed pakkujad oleksid hankemenetlusest teadlikud. Selliselt hoiab hanketeate üldise avaldamise kohustus ära (ebaseaduslike) otselepingute sõlmimise, mille korral sõlmitakse hankeleping ilma hankemenetlust korraldamata.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu 665 SE, 18.01.2010. Seletuskiri, lk-d 2-4 "Direktiivi harmoneerimine". – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c09c3849-049e-79eb-4988-bcc00e1a2fe7/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

<sup>26</sup> Tamme, M., Järviste, T. Hankelepingu tühisus. Advokaadibüroo VARUL. Publikatsioonid.

Riigikohus tugines 27. oktoobri 2010. a otsuses asjas nr 3-3-1-66-10 (p-d 15-18) Euroopa Kohtu praktikale ja asus seisukohale, et kui teenuste kontsessiooni andmisel on oluliselt rikutud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikleid 49 ja 56 (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklid 43 ja 49) ja nendel põhinevat RHS § 3, siis on võimalik lepingu tühisus tuvastada tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 87 alusel.<sup>27</sup> Eelviidatud asjas jättis kolleegium sisuliselt RHS v.r § 4 lõike 2 kohaldamata, mille kohaselt tooks hankelepingu sõlmimisel riigihangete seaduses sätestatud tingimuste ja korra rikkumine kaasa hankelepingu tühisuse üksnes juhul, kui see oleks riigihangete seaduses ette nähtud.

Haldusasjas 3-3-1-39-12 kordas Riigikohtu halduskolleegium varasemat seisukohta, et juhul, kui riigihanke korraldamisel on oluliselt rikutud ELTL art-d 49 ja 56, peab sellisele olulisele rikkumisele vastanduma tõhus kohtulik õiguskaitsevahend. Seega kui tuvastatakse, et lepingu sõlmimisel on oluliselt rikutud ELTL art-d 49 ja 56 ning kui riigihangete seaduse alusel ei ole võimalik sellise lepingu tühisust tuvastada, tuleb kohtul kaaluda, kas jätta RHS v.r § 4 lg 2 (RHS § 8 lg 2) kohaldamata ning rakendada TsÜS § 87. Tühisuse saab tuvastada, kui riigihangete seaduse rikkumine toob kaasa tühisuse tuvastamise nõude esitaja õiguste rikkumise. Kui lähtuda tõlgendusest, et tühisuse alused on piiratud üksnes riigihangete seaduses sõnaselgelt sätestatuga, ei pruugi selline lähenemine alati vastata Euroopa Kohtu praktikas kujundatud seisukohtadele.<sup>28</sup>

Teisalt on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi direktiivi 2007/66 põhjenduspunktidest 13 ja 14 ilmneb, et ebaseaduslikud otsustuskorras sõlmitud hankelepingud on riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemad rikkumised, mille suhtes tuleb põhimõtteliselt karistusena ette näha hankelepingu tühisuse, rõhutab nimetatud direktiivi põhjenduspunkt 26 vajadust vältida õiguskindluse puudumist, mis võib tuleneda lepingu tühisusest direktiivi 89/665 (täiendatud direktiiviga 2007/66) art 2d lõikes 4 käsitletud erijuhtumil.<sup>29</sup>

Analoogselt olid siseriiklikus õiguses hankelepingu tühisust välistavad tingimused sätestatud RHS v.r § 69 lõikes 1<sup>2</sup> (hankija on esitanud eRHR-ile vabatahtliku teate RHS v.r §-i 30<sup>1</sup> tähenduses ning üheaegselt on täidetud teised tühisust välistavad eeldused, vt. ka analoogset regulatsiooni RHS § 121 lg-s 2).

Akuutsed menetlusreeglid, millest hankija on kohustatud hankelepingu sõlmimisel lähtuma, sõltuvad riigihanke eeldatavast maksumusest. Seepärast on eeldatava maksumuse määramisel riigihankepraktikas oluline tähendus. Eksimused eeldatava maksumuse määramisel võivad tuua kaasa lihthanke või hanke-menetluse õigusvastase korraldamata jätmise või vale hankemenetluse liigi valiku, mis omakorda tingib isiku väärtekorras karistamise.<sup>30</sup>

Hankelepingu või raamlepingu sõlmimine riigihangete seaduse kohaselt nõutud menetlust korraldamata on jätkuvalt karistatav süütegu (RHS § 215). Karistusõiguse üldosast tulenevalt ei välista seaduse mittetundmine tahtlust ega ettevaatamatust (KarS § 17 lg 3). KarS § 15 lg 3 sätestab, et vääртеona on karistatav nii tahtlik kui ka ettevaatamatu tegu. KarS §-i 18 järgi seisneb ettevaatamatus kergemeelsuses või hooletuses. Isik paneb teo toime kergemeelsusest, kui ta peab võimalikuks süüteo koosseisule vastava asjaolu saabumist, kuid tähelepanematus või kohusetundetuse tõttu loodab seda vältida. Isik paneb teo toime hooletusest, kui ta ei tea süüteo koosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ning kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema.

---

<sup>27</sup> RKHko 27.10.2010, nr 3-3-1-66-10, p-d 15-18.

<sup>28</sup> RKHko 05.11.2012, nr 3-3-1-39-12, p 24.

<sup>29</sup> Euroopa Kohtu 11.09.2014 otsus kohtuasjas C-19/13: *Ministero dell'Interno v. Fastweb SpA*, p 43.

<sup>30</sup> nt. Kui hankelepingu eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga võis hankija korraldada hanke-menetluse väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlusena üksnes RHS v.r § 27 lg 2 p-des 1-4 nimetatud tingimuste esinemisel. Sõltumata RHS § 27 v.r lg-s 2 sätestatust oli hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlusena alati, kui riigihanke eeldatav maksumus oli rahvusvahelisest piirmäärast väiksem (RHS v.r § 27 lg 3). vt. ka RHS § 48 lg 3 p 1, mille kohaselt hankijal on õigus korraldada riigihanke konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse või võistleva dialoogina, alati, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem.

Viimane on eriti aktuaalne RHS-is ette nähtud väärtegade puhul, sest mitmed riigihanke teostamise nõuete rikkumised võivad olla tingitud kohustatud subjekti tähelepanematusesest, teadmatusest, vähesest asjatundlikkusest või puudulikust töökorraldusest.

2017. aastal läbi viidud tööplaani põhiste järelevalvemenetluste käigus selgus, et RHS-is ette nähtud lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmise on jätkuvalt laialt levinud rikkumine. **20-st plaanilise järelevalvega hõlmatud hankijast koguni 75% hankijate puhul tuvastati, et hankelepingu eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus (üks või mitu lihthanget ja/või hankemenetlust) on jäetud seadusevastaselt korraldamata.**

## 4.2.

### Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine

RHS v.r § 23 lõige 1 keelas hankija jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. RHS v.r § 23 lg 2 sätestas, et osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. RHS v.r §-st 24 tulenevalt võis hankija jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile osadele.

Seega ei olnud riigihanke osadeks jaotamine iseenesest seadusega vastuolus,<sup>31</sup> kuid hankija peab riigihanke osadeks jaotamisel arvestama seaduses sätestatud nõuetega – eelkõige ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEdele) riigihangetele juurdepääsu hõlbustamise eesmärgil on riigihanke (õiguspärase) osadeks jaotamine Euroopa Liidu riigihankepoliitika kindlasti kooskõlas ja vahel ka nõutav.

Nii märgitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 59, et hankija ostude koondamist tuleb hoolikalt jälgida, et vältida ostujõu ülemäärast koondumist ja konkurentsivastast koostööd ning säilitada läbipaistvus ja konkurents, samuti tagada VKEde turulepääsu võimalused. Väikeettevõtte moodustavad Euroopa majanduse vundamendi. Nad on tähtsad töökohtade loojad ja äriideede kasvulava. Euroopa Väikeettevõtluse Hartas on rõhutatud, et väikeettevõtteid on meie majanduse selgrooks, moodustades 99% meie ettevõtetest ning olles põhiliseks töökohtade loomise, innovatsiooni- ja jõukuseallikaks.<sup>32</sup>

Direktiivi 2014/24/EL preambuli põhjenduspunktis 78 on sõnaselgelt osundatud, et riigihanked tuleks kohandada VKEde vajadustele ning avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis "Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKEde juurdepääsu riigihankelepingutele"<sup>33</sup> ette nähtud parimate tavade koodeksit. Sellel eesmärgil ja konkurentsi suurendamiseks tuleks avaliku sektori hankijaid eelkõige kutsuda üles jaotama suured hankelepingud osadeks. Selline osadeks jaotamine tuleks uue hankedirektiivi 2014/24/EL kohaselt teha kvantitatiivsel alusel, et eri hankelepingute suurus vastaks paremini VKEde suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ning spetsialiseerumisega, et kohandada erinevate hankelepingute sisu täpsemalt VKEde spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ning kooskõlas erinevate järgnevat projektietappidega.

Direktiivis viidatud Komisjoni talituse töödokumendis "Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend"<sup>34</sup> on esmase ülesandena toodud välja hankelepingute mahuga seotud probleemide lahendamine. Komisjoni töödokumendis on märgitud, et riigihangetes osalemisest huvitatud VKEd kurdavad sageli, et neid arvatakse hankelepingute saajate seast *de facto* välja üksnes seetõttu, et nad ei ole suutelised esitama pakkumust kogu lepingu(mahu) kohta.

<sup>31</sup> nt. RHS v.r § 23 lg 3 sätestas riigihanke kõikide osade maksumuste summeerimisest nn. väikeste osade erandi: Kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus oli võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületas seda, võis hankija kalduda kõrvale RHS v.r § 23 lg-s 2 sätestatud nõuetest ja kohaldada mõne osa suhtes hankelepingute sõlmimisel vastava osa eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda, eeldusel et nende osade kogumaksumus ei ületanud 20% kogu riigihanke eeldatavast maksumusest ja iga sellise osa maksumus ilma käibemaksuta oli asjade või teenuste hankelepingute korral alla 80 000 euro ja ehitustööde hankelepingute korral alla 1 miljoni euro. 01.09.2017 ja hiljem alustatud riigihangete korral on väikeste osade erandit võimalik kasutada ka alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes (vt. RHS § 28 lg 3).

<sup>32</sup> vt. Euroopa Väikeettevõtluse Harta: liikmesriikide poolt heaks kiidetud Euroopa Ülemkogu Feira istungil 19.-20. juunil 2000. a. Euroopa Komisjon. Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a6fc78c-cf4f-45e1-a1ee-2c98622eaef7/language-et>

<sup>33</sup> SEC(2008) 2193.

<sup>34</sup> Ingl.k. *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*.

Riigihankedirektiivid lubavad sõlmida hankelepinguid eraldi osade teostamiseks (tingimused, et riigihanke erinevate osade eeldatavad maksumused summeeritakse). Riigihangete jagamine osadeks hõlbustab selgelt VKEde juurdepääsu nii kvantitatiivselt (osade suurus võib paremini vastata VKE tootmisvõimsusele) kui kvalitatiivselt (osade sisu võib täpsemini vastata majandusharule, millele VKE on spetsialiseerunud).

Hankelepingute osadeks jagamine ning seeläbi VKEde osaluse soodustamine tugevdab ka konkurentsi, mis on hankijatele kasulik.<sup>35</sup> Samuti on töödokumendis osundatud, et VKEde osaluse suurenemine riigihangetes toob kaasa tihedama konkurentsi riigihankelepingute saamisel, mis tagab hankijatele parema hinna ja kvaliteedi suhte. Lisaks sellele võimaldavad konkurentsivõimelisemad ning läbipaistvamad riigihanketavad VKEdele avada oma kasvu- ja uuenduspotentsiaali, mõjutades positiivselt Euroopa majandust.<sup>36</sup>

Riigihangete õigusvastast osadeks jaotamist on Rahandusministeerium nimetatud enamlevinud rikkumiseks juba 2011. aastal.<sup>37</sup> Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi ning selle tulemusel eirab hankija RHS-i nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine rikkumist, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud (kokkukuuluvate) lepingute maksumusi.<sup>38</sup>

Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks võidakse lugeda ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatagi.<sup>39</sup> Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kuid hankija peab osadeks jaotamisel järgima RHS §-s 23 sätestatud. Hankija ei või jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Seega on riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega tegemist siis, kui hankija tellib või ostab (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid.

RHS §-i 24 alusel võib riigihanke osadeks jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Osadeks jaotamine on õiguspärane tingimused, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel on hankija kohaldanud kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda. Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihankedirektiivi kasuliku mõjuga. Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmääradest allapoole jäämine, millega piiratakse riigihangete seaduse ning direktiivi kohaldamisala.

---

<sup>35</sup> Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend, p 1.1, lk-d 6-7. SEC(2008) 2193.

<sup>36</sup> *Ibid*, lk 2.

vt. Antud teemakäsitluse kohta: Evaluation of SMEs Access to Public Procurement Markets in the EU. Final Report, September 2010. DG Enterprise and Industry. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14808/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

<sup>37</sup> Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011, lk-d 5-7. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<http://haridusinfo.innove.ee/UserFiles/Struktuuritoetused/Juhendid,%20abiaterjalid/Enamlevinud+RHS+rikkumised.pdf>

<sup>38</sup> E-riigihangete infoportaalis avaldatud kohandatud tõlkematerjal "Riigihangete osadeks jaotamisest" – arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files\\_force/document\\_files/riigihangete\\_osadeks\\_jaotamisest\\_22.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riigihangete_osadeks_jaotamisest_22.pdf?download=1) (30.04.2018)

Originaaltekst (ingl. k): Guideline of the (Hungarian) Public Procurement Authority on the enforcement of the prohibition on the splitting of public procurements. Public Procurement Bulletin, nr 141/2013, 29.11.2013. – arvutivõrgus (30.04.2018): [http://v2.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/3a/52/3a528f76-c576-4d56-9e74-094fa3f0bad9/utmutato\\_a\\_reszekre\\_bontas\\_tilalmarol\\_en.pdf](http://v2.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/3a/52/3a528f76-c576-4d56-9e74-094fa3f0bad9/utmutato_a_reszekre_bontas_tilalmarol_en.pdf)

<sup>39</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 49.

Euroopa Kohus rõhutab väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ning ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ja tarbetu "tükeldamine" õõnestaks neid eesmärgi.<sup>40</sup>

Seega vastamaks küsimusele, kas hankija peab lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihankeosade summeeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul on tegelikult tegemist ühe ühtse hankega. Ühtsele hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised: riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine; hanke alusdokumentide, sh. tehnilise kirjelduse, sarnasus; hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu.

Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama. Hankija eksimused seoses riigihanke õigusvastase osadeks jagamisega on sageli tingitud puudulikkusest töökorraldusest või asutuse suurusest tulenevatest kommunikatsiooniprobleemidest. 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. Euroopa Kohus on asunud kohtuasjas C-16/98 seisukohale, et üks ning seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on reeglina otsustavaks kriteeriumiks ühe kokkukuuluva ehitustööde hankelepingu määratlemisel.<sup>41</sup> Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et erinevaid ehitustöid saab kvalifitseerida üheks ehitustööks, kui need täidavad sama majanduslikku või tehnilist ülesannet. Majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on seega alternatiivne, mitte kumulatiivne.<sup>42</sup>

Seetõttu on asjakohane hinnata, kas vormiliselt erinevates riigihankelepingutes sisalduvatel ehitustöödel on seesama majanduslik ja/või tehniline funktsioon. Kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga viitavad ehitustööde kokkukuuluvusele ennekõike järgmised indikaatorid:

- sama majanduslik või tehniline ülesanne – põhikriteeriumina (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades nr C-187/04 ja nr C-188/04, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus kohtuasjas nr C-220/05, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10, p 37);
- riigihangete üheaegne alustamine, hanketeadete sarnasus, geograafilise koha ühtsus ning üheainsa hankija olemasolu – täiendavate kriteeriumitena (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsuse Vabariik*, p 65).

Regulaarsete väikeostude korral jääb üksiku arve maksumus eraldivõetuna (üldjuhul oluliselt) allapoole lihthanke piirmäära, kuid samaliigiliste ning -eesmärgiliste väikeostude kogumaksumus eelarveaastas võib küündida riigihanke rahvusvahelise piirmääraneni ja isegi üle selle. Kontrollvisiitidel selgitasid järelevalveametnikud hankijatele väikeostudest adekvaatse ülevaate omamise vajadust (riigihangete planeerimine ja hankeplaani koostamine) ning samaliigiliste väikeostude koondamise kasutegureid (võimalus osaleda ühis- hangetes, tsentraliseerimine ja mastaabiefekt). Hankijad tunnistasid, et ei olnud endale teadvustanud väikeostudega kaasnevat riigihankekohustust ja jätsid seetõttu samaliigiliste väikeostude maksumused summeerimata. Mitmed hankijad põhjendasid väikeostudest ning nende kogumaksumusest tervikliku ülevaate puudumist sellega, et tegemist oli erinevate struktuuriüksuste ostudega, mille tegemine ei ole piisaval määral asutusesiselt tsentraliseeritud või koordineeritud.

Soovitame hankijatel tutvuda ka Rahandusministeeriumi tellimisel advokaadibüroo Raidla Ellex poolt koostatud eeldatava maksumuse määramise [analüüsiga](#).

---

<sup>40</sup> Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017. Korduma kippuvad küsimused (viimati täiendatud 27.07.2017), lk 15, p 6. – arvutivõrgus (30.04.2018): [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq\\_files/kkk\\_27.7.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq_files/kkk_27.7.2017.pdf)

<sup>41</sup> Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas nr C-16/98: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsuse Vabariik*, p 36.

<sup>42</sup> Euroopa Liidu Üldkohtu 23.05.2013 otsus kohtuasjas nr T-384/10: *Hispaania Kuningriik v. Euroopa Komisjon*, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus kohtuasjades nr C-187/04 ja nr C-188/04, p 29.

Selgitame kokkuvõtvalt veelkord, et kui samaliigilisi asju ostetakse ositi, siis üldjuhul tuleb eeldatava maksumuse arvutamisel kõigi ositi ostetavate asjade maksumused liita ning igale ositi ostetavale asjale kohaldatavad eeskirjad peavad olema määratletud kooskõlas nende summeeritud eeldatava maksumusega. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Euroopa Kohus on osundanud, et ühe kokkukuuluva riigihankelepingu olemasolu hindamiseks peab kohaldama ehitustöödele kehtivaid ühe majandusliku ja tehnilise funktsiooni kriteeriume ka teiste valdkondade korral.<sup>43</sup> Näiteks saab asjade ostmise korral ühe ja sama majandusliku ning tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ning need on ka sisult sarnased või täidavad oma funktsiooni kui koos toimivad ja omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatsetakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel.<sup>44</sup>

**2017. aasta plaanilise järelevalve käigus kontrollitud 20-st hankijast esines perioodil 01.01.2016-31.12.2016 riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist 50% hankijatest.**

Hankijate puhul, kes olid eksinud riigihanke osadeks jaotamise eeskirjade vastu, kaasnes riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega summeeritud maksumusele vastava riigihanke menetluse, lihthanke või hankemenetluse, korraldamata jätmise. Valdav enamus lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmisi olid tingitud või vähemalt seotud riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega. Ainult üksikutel juhtudel ei tulenenud lihthanke- või hankemenetluse korraldamata jätmise riigihanke õigusvastasest osadeks jaotamisest.

---

<sup>43</sup> Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: *Euroopa Komisjon v. Saksamaa Liitvabariik*, p 41.

<sup>44</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 19: "Tuleks selgelt sätestada, et hankelepingu eeldatava maksumuse arvestamisel tuleb võtta arvesse kõiki nii avaliku sektori hankijalt kui ka kolmandatelt isikutelt saadud tulu. Samuti tuleks selgelt sätestada, et piirmäärade arvestamiseks tuleks sarnaseid asju käsitada kui tooteid, mis on mõeldud samaks või sarnaseks otstarbeks, nagu näiteks erinevad toiduained või mitmesugused kontorid kasutatavad mööbliesemed. Üldjuhul pakub asjaomases valdkonnas tegutsev ettevõtja tõenäoliselt selliseid tooteid oma tavapärase tootevaliku hulgas."

### 4.3.

#### Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine

RHS v.r § 37 lg 1 kohaselt pidi hankija esitama registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande. RHS v.r § 37 lg 4 sätestas, et hankija esitab registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa. Aruandluskohutus laienes ka lihthangetele (RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg 9) ning lihtsustatud korras tellitavatele teenustele maksumusega üle 40 000 euro (RHS v.r § 19 lg 6).

Läbirääkimistega menetluse kasutamise korral omas aruandekohustus erilist kaalu ja tähendust eelkõige seetõttu, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus oli erandlik, kõige vähem läbipaistev ja kõige enam riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid riivata võiv menetlusliik, mille puhul hankija pidi oma valikut põhjalikult selgitama.

Lisaks aruandele oli kahtlemata oluline ka riigihanke aruande lisa, milles hankija pidi avaldama hankelepingu täitmisel lepingus tehtud muudatused koos nende põhjendusega ja hankelepingu täitmise olulised erinevused võrreldes hankelepingus sätestatuga, eelkõige hankelepingu rikkumine või ennetähtaegne lõpetamine (RHS v.r § 37 lg 4 p 1). Viimati nimetatud nõue oli vajalik ennekõike hankelepingus tehtud muudatuste õiguspärasuse hindamiseks (RHS v.r § 69 lg-d 3-4), kusjuures püstitatud eesmärgi saavutamiseks pidi aruande lisas märgitud põhjendus olema sisuline, mitte formaalselt trafaretne.

Rahandusministeerium jagab Riigikontrolli seisukohta<sup>45</sup>, mille kohaselt riigihangete registrile (eRHR) aruande ning aruande lisa esitamine on lihthanke ja hankemenetluse korraldamisel oluline meede tagamaks RHS-is sätestatud üldpõhimõtete järgimist. Iseäranis takistab aruannete ja aruande lisade esitamata jätmise hankija tegevuse üle järelevalve teostamist ning kahjustab riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet.

Lisaks riigihanke aruandes toodud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse valiku põhjendusele, mis võimaldab anda eelhinnangu erandliku ja potentsiaalselt konkurentsi piirava hankemenetluse liigi valiku õiguspärasusele, peab aruandekohustusega kaasnev avalikustamine tasakaalustama väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse vähest avatust ja vähest läbipaistvust. Samuti avaldab aruandekohustus heidutavat ja ennetavat mõju riigihankealaste nõuete rikkumiste (nt. seaduses sätestatud eeldusteta erandliku menetlusliigi kasutamine või hankelepingu õigusvastane muutmine) toimepanemisele.

Juba aruandes esitatud andmetest pidi nähtuma, kas hankeleping on sõlmitud riigihanke alusdokumentides sätestatud tingimustel (nt. hankelepingu täitmise tähtaeg) või on sellest nõudest kõrvale kaldunud. Aruande lisast nähtus, kas hankelepingut on täidetud lepingus ettenähtud tingimustel (sh. lepingu kogumaksumus, lepingu täitmise tähtaeg).

Aruande esitamine pärast hankemenetluse lõppemist oli oluline ka seepärast, et RHS v.r § 69 lg 1<sup>1</sup> p-s 3 oli sätestatud hankelepingu tühisuse alus, mille kohaselt oli hankeleping tühine, kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korral ei olnud hankija pärast hankelepingu sõlmimist tähtaegselt esitanud registrile riigihanke aruannet koos põhjendustega nimetatud hankemenetluse kasutamise kohta. RHS v.r § 117 lõike 2<sup>1</sup> punkti 3 järgi võis pakkuja või huvitatud isik vaidlustada hankelepingu, kui hankija ei olnud esitanud hanketeadet ja selle esitamata jätmise ei olnud vastavalt RHS v.r-ile lubatud, samuti kui hankija ei olnud esitanud vabatahtlikku teadet ega tähtaegselt riigihanke aruannet. RHS v.r § 121 lg-st 1<sup>3</sup> tulenevalt võis RHS v.r § 117 lg 2<sup>1</sup> p-s 3 sätestatud alusel esitada vaidlustuse vaidlustuskomisjonile kuue (6) kuu jooksul arvates hankelepingu sõlmimisest.

Järelevalve käigus selgitasid hankijad riigihanke aruande ning aruande lisa hilinenult esitamist asutusesiseste töökorralduslike põhjustega (personalimuudatused, asutusesisised ümberkorraldused jms), samuti vastutava isiku poolse hooletusega.

---

<sup>45</sup> Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. vt. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 25.06.2014, lk 8, p 32. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2324/Area/25/language/et-EE/Default.aspx>

Rahandusministeerium on arvamisel, et hankijast tulenevad asjaolud ei saa olla piisavaks põhjuseks, et aktsepteerida seaduses sätestatud kohustuse mittekohast täitmist. Hankijatel tuleb alati kanda hoolt selle eest, et töökorralduslike muudatuste tegemise tõttu ei kannataks asutuse seadusest tulenevate ülesannete õigeaegne ja nõuetekohane täitmine. Seda enam, et riigihangete register saadab hankija vastutavale ja volitatud isikule automatiseeritult perioodilisi meeldetuletusi riigihanke aruande ja aruande lisa esitamise vajaduse kohta.

Õigusnormid, mis sätestavad aruande ja aruande lisa esitamise tähtajad on piisavalt selged ja arusaadavad igale hankijale. Eeltoodut arvestades, ei tule järelevalvemenetluses tuvastatud aruandekohustuse rikkumise põhjusi otsida seadusest, vaid neid tuleb üldjuhul otsida hankija asjaomaste ametnike ja töötajate hooletust ja kohusetundetust suhtumisest oma tööülesannete täitmisesse. Võib olla mõneti ka sellest, et hankijad ei ole endale piisavalt teadvustanud aruandekohustuse tähtaegse täitmise olulisust ning alahindavad seda.

Rahandusministeerium on palunud hankijatel analüüsida riigihanke aruannete ja aruande lisade mitte-tähtaegsuse põhjusi. Hilinemised aruannete esitamisel võivad viidata lisaks hankija hooletule suhtumisele puudustele hankija töökorralduses, sh. riigihanke eest vastutavate isikute töökoormuses, ja vajadusele kaaluda teenistuslikke ümberkorraldusi, nt. tööülesannete ümberjagamist, täiendava personali värbamist vms meetmeid.

Mööndes, et aruandekohustuse tähtaegne täitmine võib osutada raskendatuks suure arvu hankijatega ühishangetes ja haldusaladeülese konsolideeritud hankemenetluste korraldamisel (keskne hankimine), pikendas seadusandja juba 2011. aastast alates aruande ja aruande lisa avaldamise tähtaega seniselt 10-lt päevalt 20 päevani.

Kuigi 01.09.2017 jõustunud RHS-is riigihanke aruande ja aruande lisa esitamist enam ette nähta, peab hankija sellegipoolest täitma samas ulatuses avalikustamise ja aruandluse kohustust ka tulevikus: avaldama riigihangete registris teate hankemenetluse lõppemisest ning esitama pärast hanke- või raamlepingu lõppemist riigihangete registrile teabe lepingu täitmise kohta. RHS § 83 annab selleks hankijale senisest veelgi rohkem aega – aruandekohustuse täitmise tähtaega on pikendatud 30-päevani (Hankija peab esitama registrile 30 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist hankelepingu sõlmimise teate, või kui hankemenetlus on lõppenud mõnel RHS § 73 lg 3 p-dest 2-7 ette nähtud alusel, peab hankija märkima registris peamised hankemenetluse lõppemisega seotud asjaolud).

2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et **20-st hankijast 60% oli riigihanke aruanne ja/või aruande lisa tähtaegselt registrile esitamata.**

#### 4.4. Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine

Hanke alusdokumentide, s.t hanketeate ja hankedokumentide, muutmine sai toimuda üksnes RHS v.r §-s 36 sätestatud korras. RHS v.r § 36 lg 2 sätestas, et hanketeate muutmiseks esitab hankija registrile hanketeate muudatuse ja teavitab sellest kohe kõiki pakkujaid, taotlejaid ja hankedokumentid saanud huvitatud isikuid. RHS v.r § 36 lg 3 kohaselt hankedokumentide muutmisel pidi hankija edastama muudetud hankedokumentid üheaegselt kõigile pakkujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes olid saanud hankedokumentid. RHS v.r § 36 lg-st 4 tulenevalt pidi hankija hanketeate või hankedokumentide muutmisel pikendama pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtaega selliselt, et arvates muudetud hanketeate avaldamisest registris või muudetud hankedokumentide edastamisest RHS v.r § 36 lg-s 3 nimetatud isikutele oleks pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtaeg võrdne vähemalt poolega vastavast riigihangete seaduses sätestatud minimaalsest tähtajast. Hankija ei pidanud nimetatud tähtaega pikendama üksnes juhtudel, kui muudatused puudutasid ainult kontaktandmeid või kui esialgsest hanketeatest ja hankedokumentidest lähtudes koostatud pakkumus ei saanud muutuda tehtud muudatuste tõttu mittevastavaks, samuti kui esialgse hanketeate alusel kvalifitseerimise tingimustele vastav pakkuja või taotleja ei saanud jääda tehtud muudatuste tõttu kvalifitseerimata.

Seega ei saanud hankija RHS v.r § 56 lg-s 2 ette nähtud korras selgituste andmisega muuta hanketeates või hankedokumentides esitatud tingimusi, sest hanke alusdokumentide muutmiseks nägi RHS v.r § 36 ette erikorra. Avatud hankemenetluses kehtestati kvalifitseerimise tingimused hanketeates, tehniline kirjeldus oli aga osa hankedokumentidest. Läbi hanketeate aidatakse tagada hankemenetluse läbipaistvus ning pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba mahuka hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkuja puudutava kvalifikatsiooni kui hankelepingu eseme osas.<sup>46</sup> Kui hanketeade on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogunud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest, nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus.<sup>47</sup>

Seega sätestas riigihangete seadus dokumentide selge prioriteetsusjärjestuse: hanketeade – hankedokument – selgitused hanketeate ja -dokumentide kohta. Hankija võis muuta hanketeadet või hankedokumente enne hanketeates määratud pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäeva.<sup>48</sup> Hanketeate või hankedokumentide muutmisel pidi hankija pikendama pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et nimetatud tähtaeg oleks olnud võrdne vähemalt poolega riigihangete seaduses sätestatud vastavast minimaalsest tähtajast. Muul viisil, kui oli ette nähtud RHS v.r §-s 36, hanke alusdokumente muuta ei saanud.<sup>49</sup> See oleks olnud vastuolus selgituste andmise olemusega. Hankemenetluse kestel antud selgitused, millega on soovitud muuta hanketeates või hankedokumentides sätestatud tingimusi, tuli hankijal pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumuste vastavuse kontrollimisel tähelepanuta jätta, juhindudes otsuste tegemisel eelkõige hanke alusdokumentidest. Hanke alusdokumendi täiendamine, laiendamine või kitsendamine pidid samuti toimuma RHS v.r §-s 36 ettenähtud korras. Hankija poolt selgituste andmise teel hankedokumentide või hanketeate muutmine oli probleemiks juba 2011. aastal, mil Rahandusministeerium nimetas seda üheks enamlevinud rikkumiseks. Näitena märgiti, et juhul, kui hankija selgituste andmise teel huvitatud isikute küsimustele vastates muudab sisuliselt hankedokumenti, kuid ei tee seda muudatust hankedokumentis endas ega saada muudetud hankedokumenti üheaegselt kõikidele huvitatud isikutele, siis loetakse, et hankedokumenti ei ole muudetud.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3.

<sup>47</sup> Euroopa Kohtu 22.04.2010 otsus kohtuasjas nr C-423/07: *Euroopa Komisjon v. Hispaania Kuningriik*, p 58.

<sup>48</sup> 2017. aastal kehtinud erandite kohta vt. RHS v.r § 36 lg 1 lauset II [RT I, 31.12.2010, 2 - jõust. 01.01.2011] ning lg-t 1<sup>1</sup> [RT I, 23.12.2013, 2 - jõust. 01.01.2014].

<sup>49</sup> Samal seisukohal on VAKO, halduskohus ja ringkonnakohus. vt Tallinna Ringkonnakohus 04.06.2013 otsus nr 3-13-431, lk 8.

<sup>50</sup> Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011, p 4, lk-d 6-7.

Vastavalt RHS v.r § 31 lg-s 1 sätestatule pidi hankija koostama hankija hankedokumendid avatud hankemenetluse ja väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse korral enne hankemenetluse alustamist, piiratud hankemenetluse ja väljakuulutamistega läbirääkimistega hankemenetluse korral hiljemalt hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäevaks. Hankedokumendid oleksid pidanud eelnevast lähtudes olema avatud hankemenetluse korral koostatud hankemenetluse alustamise ajaks, s.t hiljemalt hanketeate avaldamise ajaks ja sealjuures olema piisavalt täpsed pakkumuse ettevalmistamiseks, sh sisaldama seaduses nõutud tingimustele vastavat tehnilist kirjeldust. RHS v.r § 33 lg 1 kohaselt oli tehniline kirjeldus hankija poolt hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ning täpsuse astet kasutades, kehtestatud asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja oluliste tunnuste loetelu. Hankedokument pidi sisaldama riigihanke alustamisest peale juba piisavat täpset hankelepingu eseme kirjeldust,<sup>51</sup> nt ehitustööde puhul eeldatavalt tervikliikku projekti.<sup>52</sup> Eeltoodust tulenevalt oli pakkumuse esemeks olevatele asjadele uute vastavustingimuste kehtestamine käsitatav riigihanke alusdokumendi muutmisena, mida ei olnud võimalik teha selgituste andmise teel. Ka hanke alusdokumendi täiendamine uue tingimusega tähendas senise alusdokumendi sisulist muutmist ja vaieldamatult ei saanud see toimuda selgituste andmise kaudu. Selgitustega selgitatakse ja piiritletakse olemasolevaid tingimusi, mitte ei seata uusi tingimusi ega loobuta olemasolevatest tingimustest.

Kuigi lihthangetes ei olnud RHS v.r §-d 36 ja 56 otsekohaldatavad, kehtisid ka siin riigihanke üldpõhimõtted (RHS v.r § 3 p-d 2-3), millest tulenevalt hankija ei tohtinud huvitatud isikuid eksitada ning lihthanke teate või lihthanke dokumendi (lihthanke alusdokumendi) ja selgituste vastuolu korral kuulus prioriteet lihthanke alusdokumendile.

Kuna selgituste teel hanke alusdokumentide muutmine (hanke alusdokumentidega vastuolus olevate selgituste andmine kavatsusega muuta seeläbi hanke alusdokumente) on olnud pikalt Rahandusministeeriumi teostatava järelevalve fookuses,<sup>53</sup> sätestati 01.09.2017 jõustunud RHS § 46 lg-s 3 *expressis verbis*, et: "Riigihanke alusdokumentide kohta esitatavad selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid ei tohi sisaldada uut teavet, ilma milleta ei ole pakkumuste esitamine võimalik või muutuksid juba esitatud pakkumused riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või muutuks nende sisu. Selgituste ja selgitamist võimaldavate dokumentide alusel on keelatud riigihanke alusdokumente muuta."<sup>54</sup>

2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et **20-st hankijast 50% olid selgituste teel muutnud hanke alusdokumentides kehtestatud nõudeid või tingimusi.**

<sup>51</sup> Euroopa Üldkohtu 12.03.2008 otsus kohtuasjas T-345/03: *Evropaïki Dynamiki v. Euroopa Komisjon*, p 145.

<sup>52</sup> Nõustamispraktikas on Rahandusministeerium selgitanud, et: *riigihangete seaduses ette nähtud hankedokumentide muutmise võimalust ei tohiks kuritarvitada ja kasutada seda hankedokumentidesse selliste andmete lisamiseks, mis on elementaarselt vajalikud pakkumuse esitamiseks, nt projekti või selle osade lisamiseks.*

vt. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017. Korduma kippuvad küsimused (viimati täiendatud 27.07.2017), lk 50, p 1.6. – arvutivõrgus (30.04.2018):

[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq\\_files/kkk\\_27.7.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq_files/kkk_27.7.2017.pdf)

<sup>53</sup> vt. 2014. aasta riigihangete plaanilise järelevalve kokkuvõte. RaM, Juuni 2015. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files\\_force/document\\_files/2014\\_plaanilise\\_iv\\_kokkuvote\\_19\\_06\\_2015.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2014_plaanilise_iv_kokkuvote_19_06_2015.pdf?download=1)

<sup>54</sup> vt. Riigihangete seadus. Eelnõu 450 SE I. Seletuskiri, lk 59. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018):

<https://www.riigikogu.ee/download/24113424-8803-4308-956d-ff1692f06ec0>

#### 4.5.

### Pakkumuste avamine hanketeates märgitust hilisemal ajal

RHS v.r § 31 lg 2 p 14 kohaselt pidi hankedokumentides sisalduma pakkumuste avamise täpne koht ja aeg, kui riigihangete seaduses ei olnud sätestatud teisiti või vastav teave ei olnud nimetatud hanketeates. Vastavalt RHS v.r § 46 lg-le 1 pidi hankija avama pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas. E-menetlusena läbiviidavate riigihangete osas ei sätestanud RHS v.r erisusi seoses pakkumuste avamise tähtpäeva määramise ja sellest kinnipidamise kohustusega. Seega ka e-menetlusega riigihankes pidi pakkumuste avamine toimuma hanke alusdokumentidega määratud ajal.

Rahandusministeerium on nõustamisfunktsiooni täitmisel selgitanud, et pakkumuste avamise aeg on hankija enda otsustada ja hanketeates või hankedokumentides sätestada – seda ka e-menetlusena korraldatavas riigihankes. E-riigihangete keskkond on arendatud selliselt, et oleks võimalik pakkumuste avamise protseduuri mugavalt korraldada läbi e-keskkonna. RHS v.r § 46 lg 4 alusel pidi hankija võimaldama pakkuja(te)l või nende volitatud esindajatel viibida pakkumuste avamise juures. Seaduses ei olnud pakkujate avamise juures viibimise osas ette nähtud erisusi, mistõttu ka e-riigihankes pidi pakkujatel või nende esindajatel soovi korral olema võimalik avamise juures viibida või jälgida pakkumuste avamist riigihangete registris ning seega pidi riigihanke alusdokumendis olema täpsustatud nii pakkumuste avamise täpne aeg (kuupäev ja kellaaeg) kui ka koht.

Kuigi hankija ei olnud lihthanke korraldamisel kohustust lähtuda RHS v.r § 31 lg-st 2 ja §-st 46, oli hankija RHS v.r § 3 p-des 2-3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevalt kohustatud järgima enda poolt kehtestatud tingimusi ka lihthankes (RHS v.r § 18<sup>2</sup>), lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihankes (RHS v.r § 19) ja alla lihthanke piirmäära jäävas riigihankes. Vastuspõhised juhul ei oleks tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine võiks sattuda ohtu. Seega pidi hankija alati olema seotud enda poolt kehtestatud riigihanke alusdokumentidega – kui hankija eirab iseenda kehtestatud korda, võidakse sellega ühtlasi rikkuda riigihanke aluspõhimõtteid, nt. riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning riigihankes osalevate või osalemisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise nõudeid, aga ka hea halduse tava.<sup>55</sup>

Pakkumuste avamine peab jätkuvalt toimuma riigihanke alusdokumentides (iseäranis hanketeates) nimetatud ajal ka 01.09.2017 jõustunud RHS-i kohaselt. Seda vaatamata asjaolule, et alates 01.09.2017 kehtivast RHS-ist tulenevalt esitatakse pakkumused üldjuhul alati elektrooniliselt (enamasti riigihangete registrisse) ning pakkumuste avamine toimub samuti elektrooniliselt (riigihangete registris).<sup>56,57</sup> Kuna RHS ei näe enam ette võimalust pakkujate esindajatel viibida pakkumuste avamise juures, siis on pakkumuste õigeaegne avamine ja sealjuures teatavaks saav teave oluline eelkõige pakkujate jaoks. RHS § 113 lg 1 sätestab, et hankija avab pakkumused riigihanke alusdokumentides näidatud ajal. RHS § 77 lg 4 p 16 kohaselt, kui asja-kohane teave ei ole avaldatud hanketeates, peab riigihanke alusdokumendis sisalduma pakkumuste esitamise tähtpäev ja avamise aeg.

**2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et 20-st hankijast 40% olid avanud pakkumused hanketeates märgitust erineval ajal.**

<sup>55</sup> Hankemenetlus toimub riigihangete seaduses määratud avalik-õiguslike toimingute kaudu (RKHKm 20.12.1999, nr 3-3-1-48-99, p 3; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 22). Kuigi hankemenetlus ise ei ole küll haldusmenetlus HMS § 2 lg 1 tähenduses ning riigihangetele HMS-is ette nähtud regulatsioon üldiselt ei laiene, on hankija riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15), millest omakorda võib järeldada, et õiguse- ja haldusmenetluse üldpõhimõtete üldine kasutamise kohustus valitseb ka riigihanke menetluses. Seega võivad isikute õigused olla rikutud riigihanke menetluses õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse tava mittejärgimise tõttu. Riigihanke üldpõhimõtted kehtivad igas riigihankes, olles universaalsed. Ükski hankija saa olla oma kaalutlustes absoluutselt vaba (meelevaldne), vaid peab alati arvestama ja kaaluma huvitatud isikute õiguspäraseid huve.

<sup>56</sup> Alates 18. oktoobrist 2018 tuleb kõik riigihanked, üksikute eranditega, läbi viia elektrooniliselt (vt. RHS § 45 lg 1, 238 lg 3). 17. oktoobrini 2018 peab hankija võimaldama pakkumuste esitamist elektrooniliselt vähemalt 70% ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. Keskse hankija kogu hanketegevus, seadusest tulenevate üksikute eranditega, peab toimuma 100% ulatuses elektrooniliselt juba 01. septembrist 2017 (vt. RHS § 220 lg-d 1-2).

<sup>57</sup> vt. Riigihangete seadus. Eelnõu 450 SE I. Seletuskiri, lk-d 70 ja 98. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): <https://www.riigikogu.ee/download/24113424-8803-4308-956d-ff1692f06ec0>

## 5. VALIMIPÕHISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE

Riigihangetel on vähemalt kolm fundamentaalset primaarfunktsiooni, mis on omavahel olemuslikult põimunud ja täiendavad teineteist vastastikku:

- ühisturu tõrgeteta toimimise tagamine, mis hankepraktikas avaldub Euroopa Liidu alusvabaduste, ennekõike kaupade ja teenuste vaba liikumise, austamises;<sup>58</sup>
- abstraktse korrupsiooniohu vähendamine<sup>59</sup> ja demokraatlik legitimatsioon;<sup>60</sup>
- eelarvehandite otstarbekohane ja säästlik kasutus ning laiemana väärtusena finants- ja majandusjulgeolek nii ühisturul kui ka siseriiklikult.<sup>61</sup>

Riigihanke aluspõhimõtted, iseäranis hankija tegevuse läbipaistvus, loovad avalike vahendite kasutamise kulutõhususeks (säästlikkus, otstarbekus, mõjus) tarvilikud eeldused, olles niimoodi vundamendiks meie üldisele majandusedule ja pandiks ühiskondlikule arengule. Valitsev paradigma nõuab, et hankija tegevus tervikuna oleks võimalikult avatud, läbipaistev ja avalik, ning samas ka väikeste kulude ja lihtsate vahenditega kontrollitav.

**2017. aastal kontrollis Rahandusministeerium valimipõhiselt retrospektiivse plaanilise järelevalvemenetluse käigus kokku 20 erineva hankija riigihankeid. Järelevalvele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2016-31.12.2016. 2017. aastal läbiviidud järelevalvemenetlused hõlmasid 2016. a hankijate poolt korraldatud hangete arvust 6,7%, hangete rahalisest mahust aga 17.2%.**

Valimipõhiste järelevalvemenetluste fookus oli suunatud riigihanke menetluse (lihthanke ja/või hanke-menetluse) korraldamise kui riigihangete seadusest tuleneva hankija esmase ja peamise kohustuse täitmise kontrollimisele ning võimalikest struktuursetest probleemidest tervikliku ülevaate saamisele. Plaaniliste järelevalvemenetluste käigus tuvastas Rahandusministeerium järgmisi korduvrikkumisi:

1. **Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine**
2. **Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine**
3. **Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine**
4. **Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine**
5. **Pakkumuste avamine hanketeates märgitust hilisemal ajal**

Vähemal määral esines ka muud liiki RHS-i rikkumisi, sh.: õigusvastased kvalifitseerimistingimused ja eksimused kvalifikatsiooni kontrollimisel; maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest; hankelepingu sõlmimine hanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel vastuolud hanke alusdokumentides; hankekorra mittevastavus

---

<sup>58</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31.03.2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, põhjenduspunkti 2 I s-d I ja III: "Liikmesriikides tuleb lepingute sõlmimisel riigi nimel või piirkondlike või kohalike omavalitsuste või avalik-õiguslike isikute nimel kohaldada asutamislepingu põhimõtteid, eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõtet, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtet ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtte. [...] Kooskõlastavaid sätteid tuleks seepärast tõlgendada nii eespool nimetatud eeskirjade ja põhimõtete kui ka asutamislepingu muude eeskirjade kohaselt."

<sup>59</sup> Riigihanke menetluse läbipaistvus ja avalikkus peaksid tagama, et eelarvehandite kasutamine mitte ainult on aus ja kallutamata, vaid ka näib sellisena.

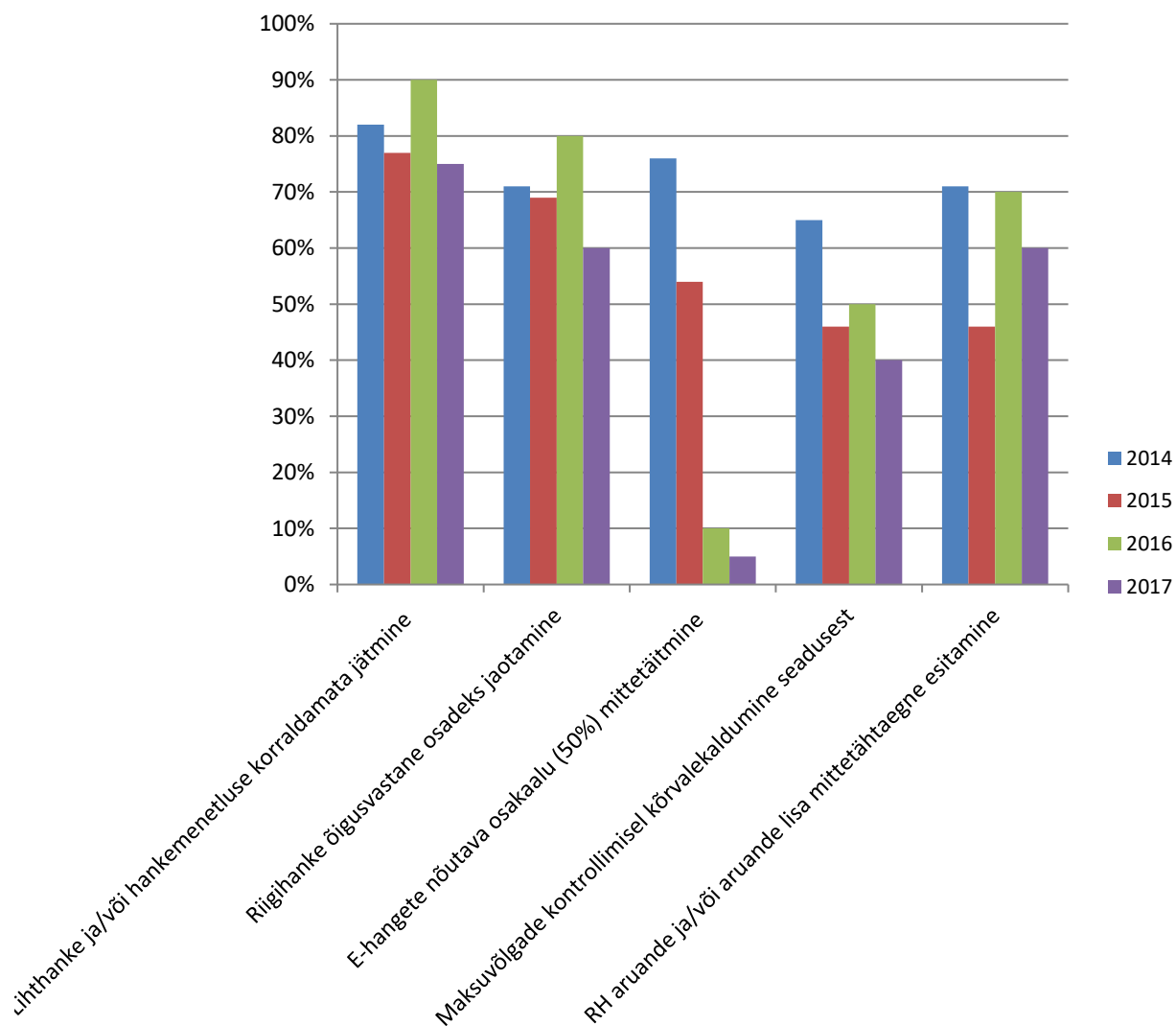
<sup>60</sup> Eelkõige avaliku sektori riigihangetes. vt. Ginter, C.; Parrest, N.; Simovart, M.-A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. *Juridica*, 2013, nr 9, lk 662.

<sup>61</sup> Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses – RiTo 3, 2001.

seaduses sätestatud nõuetele; hankekorra või hankeplaani puudumine; hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes; hankelepingu kirjaliku vormi nõude mittejärgimine; hankija otsustest teavitamise kohustuse rikkumine; selgituspäringutele vastamata jätmine või mittetähtaegne vastamine; hankedokumentis kaubamärgi või standardi nimetamisel klausli "või sellega samaväärne" puudumine; õigusvastased hindamiskriteeriumid; vale hanke-menetluse liigi valimine ja riigihanke erandi alusetu kasutamine; riigihanke üldpõhimõtete eiramine; tähtjatu raamlepingu sõlmimine; pakkumuse konfidentsiaalsusnõude rikkumine; nõutud mahus e-hangete korraldamata jätmine; mitu paralleelset hankemenetlust sama eseme suhtes; pakkumuse vastavuse kontrolli õigusvastasus.

### 2014.-2017. AASTA PLAANILISTES JÄRELEVALVEMENETLUSTES SELGUNUD ENAMLEVINUD RIKKUMISTE VÕRDLU

(valimisse kuulunud hankijate %, kellel esines nimetatud rikkumisi)



Valimipõhiste järelevalvemenetluste käigus 2017. aastal tuvastatud levinumad rikkumised olid üldjoontes samaliigilised, mis ka 2016. aastal läbiviidud plaaniliste järelevalvete käigus ilmsiks tulnud.<sup>62</sup> Siiski esines 2017. aastal kontrollitud hankijatel seoses maksuvõlgade kontrollikohustuse täitmisega vähem rikkumisi kui 2016. aastal. Eelmisest aastast enam esines 2017. aastal kontrollitud hankijatel selgituste teel hanke alusdokumentide muutmist ning pakkumuste avamist hanketeates märgitust hilisemal ajal.

<sup>62</sup> 2016. aasta riigihangete plaanilise järelevalve kokkuvõte. RaM, Juuni 2017. – arvutivõrgus kättesaadav (30.04.2018): [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files\\_force/document\\_files/2016.\\_aasta\\_riigihangete\\_jarelevalve\\_kokkuvote.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2016._aasta_riigihangete_jarelevalve_kokkuvote.pdf?download=1)

Eelnevate aastatega võrreldes on märkimisväärselt vähenenud nende hankijate arv, kes ei võimaldanud pakkumuste elektroonilist esitamist vähemalt RHS v.r § 55 lg-s 7 sätestatud mahus (54% hankijatest 2015. a järelevalve tulemusel v. 10% valimisse kuulunud hankijatest 2016. a. v. 5% plaanilise järelevalve valimisse kuulunud hankijatest 2017. a.). Langustrendis on ka teised rikkumised, mida on täheldatud eelnevatel aastatel.

**2017. aasta valimipõhiste järelevalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised olid enamasti tingitud hankijate teadmatuses, tähelepanematuses või hooletusest. Endiselt leidub, kuigi eelnevatest aastatest vähem, riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning lihthanke ja hankemenetluse korraldamata jätmist. Positiivse arengutendentsina väärub märkimist, et riigihangete korraldamisel alates 2014. aastast igal aastal täheldatud rikkumised olid 2017. aastal selgelt langustrendis.**

Käesolevas ülevaates ära toodud rikkumiste, eelkõige riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja riigihanke menetluse korraldamata jätmise, toimepanemise avastamiseks ja edasiste rikkumiste ennetamiseks jätkatakse plaaniliste järelevalvemenetluste läbiviimist. Rahandusministeerium kavatab jätkata ka teavitustööga, kaaludes lisaks, kas riigihanke-eeskirjade praktilisel rakendamisel kaardistatud probleemid võiksid vajada eraldi tähelepanujuhtimist temaatilise ringkirjaga, juhtida enamlevinud eksimuskohtadele tähelepanu koolitustel või muus sellesarnases formaadis.

**Rahandusministeerium  
riigihangete ja riigiabi osakond  
21. mai 2018**