



RAHANDUSMINISTEERIUM

riigihangete ja riigiabi osakond

**2019. AASTA
RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE**

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

Detsember 2021

SISUKORD

1. Riigihanke järelevalve subjektid ja järelevalve liigitus	3
2. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused	7
3. Valimipõhised järelevalvemenetlused	13
4. Struktuursed probleemid riigihanke-eeskirjade kohaldamisel	15
5. Valimipõhise järelevalve kokkuvõte	17

RIIGIHANKE JÄRELEVALVE SUBJEKTID JA JÄRELEVALVE LIIGITUS

Rahandusministeeriumi ülesandeks on teostada järelevalvet hankijate üle riigihangete seadusest (edaspidi: RHS) tulenevate kohustuste täitmisel. RHS-is ette nähtud Rahandusministeeriumi järelevalvetegevusel on dualistlik 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 piirduv haldusekandjatega, kitsamalt haldusorganitega, kes täidavad avalikke ülesandeid ehk haldusülesandeid.

Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (HMS § 8 lg 2). Hankijad on üldjuhul oma riigihankevälisest tegevusest tulenevalt ka haldusorganid ning seega saab Rahandusministeerium nende üle teha haldusjärelevalvet. Ent mitte kõik seaduses loetletud hankijad¹ ei pruugi olla oma põhitegevuses haldusorganid. Õiguskirjanduses on kohtupraktikale² toetudes leitud, et ainuüksi hankijaks olemine ning kohustus juhendada asja ostmisel, teenuse tellimisel, ideekavandi saamisel, ehitustöö tellimisel või kontsessioonilepingu sõlmimisel RHS-is sätestatud riigihangete teostamise korrast, ei muuda vormilt eraõiguslikku juriidilist isikut haldusorganiks, kui ta ei ole riigihanketegevuse väliselt haldusorgan. Riigihanketegevus on reeglina kõrvalülesanne, mis ei tähenda eraldivõetuna HMS § 8 lg 1 järgi haldusorgani definitiivseks tunnuseks olevat avaliku halduse ülesande täitmist. Eraõiguslik juriidiline isik on haldusorganiks üksnes juhul, kui ta täidab mingit materiaalses mõttes haldusülesannet.³ Järelikult, kui puuduvad teist liiki välistused, siis nende hankijate üle, kes ei ole käsitletavat haldusorganina, saab teha riiklikku järelevalvet, mis on haldusmenetlus ning mille läbiviimisel peab Rahandusministeerium järelevalvet teostava korraldusorganina järgima lisaks RHS-i eriregulatsioonile ka korraldusseaduses (KorS § 1 lg 3) ja HMS-is sätestatud.

Kuna haldusjärelevalvet saab teha üksnes koordinatsioonilises suhtes oleva haldusorgani üle⁴, siis on välistatud Rahandusministeeriumi haldusjärelevalve ministeeriumi enda ja ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste üle. Nende üle saab teha teenistuslikku järelevalvet⁵. Käesolevas ülevaates on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnale riigihangetealase teenistusliku järelevalve läbiviimiseks esitatud avaldusi ning läbi viidud teenistusliku järelevalve menetlusi nimetatud üldistatult järelevalveteadeteks ja järelevalvemenetlusteks sarnaselt teiste riigihankealaste järelevalvemenetlustega.

Täpsustuseks tuleb märkida, et teenistusliku järelevalve meetmed on sätestatud mitte RHS-is, vaid VVS-is ja teenistusliku järelevalve pädevus on mitte Rahandusministeeriumil valitsusastusena (võimalik sisepädevuse jaotamine asutusesiseselt⁶), vaid riigihalduse ministril (välispädevust ei ole võimalik ilma seaduse tasandil volitusnormita edasi delegeerida).

VVS § 95 täpsustab, et ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle valvab minister.

¹ RHS § 5 lg 2 p 4 (p-s 5 nimetatud hankija vajab täiendavat juhtumipõhist analüüsi), lg 3 p 2 või p 3.

² RKHKo 24.01.2017, nr 3-3-1-65-16, p 16: "(Rahandus)ministeeriumi läbiviidud menetlus ei vasta sisuliselt haldusjärelevalve tunnustele. VVS § 75¹ lg 1 kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Haldusorgan on HMS § 8 lg 1 kohaselt seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Vaidlusaluse riigihanke läbiviimisel ei tegutsenud AS Eesti Raudtee haldusorganina VVS § 75¹ lg 1 mõttes, sest ta viis hanke läbi oma ettevõtluse tarbeks, mitte haldusülesannete täitmiseks."

³ Vt M. A. Simovart, N. Parrest. RHS § 1 komm. 29 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

⁴ Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) [RT I, 18.06.2021, 12] § 75¹ lg 2: "Haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle teostatakse juhul, kui see ei ole järelevalve teostaja alluvuses."

⁵ Teenistusliku järelevalve kontrollimastaap ja kontrollija volitused on sätestatud VVS 7. ptk-s (§ 93 jj). Teenistuslikku järelevalvet teostatakse alluvuse korras vastavalt VVS-le ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud teenistuslikku järelevalvet korraldavatele määrustele ja muudele õigusaktidele (VVS § 93 lg 4).

⁶ HMS § 8 lg 2: "Haldusorganisiseselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruis ei ole sätestatud teisiti."

Minister tunnistab kehtetuks ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega.⁷

Lisaks on oluline märkida, et Rahandusministeeriumi riigihangete järelevalvele ei ole allutatud põhiseaduslikud institutsioonid. Vaatamata sellele, et põhiseaduslikud institutsioonid on RHS-i tähenduses hankijad, ei kuulu põhiseaduslike institutsioonide riigihanked Rahandusministeeriumi riigihangetealasesse järelevalvepädevusse.⁸

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.

2019. AASTAL ALUSTATUD JÄRELEVALVEMENETLUSED (algamise viisi põhine liigitus)	
JUHTUMIPÕHISED järelevalvemenetlused <i>ad hoc</i>	VALIMIPÕHISED järelevalvemenetlused <i>ex post</i>
13 järelevalvemenetlust, mis hõlmasid 13 riigihanget kogumaksumusega üle 47 mln euro	12 järelevalvemenetlust, mis hõlmasid 732 riigihanget kogumaksumusega üle 190 mln euro

Tabel 1. 2019. aastal alustatud järelevalvemenetluste jaotus liikide lõikes.

Järelevalvemenetluse algamise viisi põhjal saab 2019. aastal alustatud järelevalvemenetlused rühmitada järgmiselt:

- (i) juhtumipõhised järelevalvemenetlused, so järelevalveteadete (märgukirjade)⁹ põhjal või muul ajendil¹⁰ üksiku juhtumi kontrolliks läbi viidud järelevalvemenetlused, mille objektiks olid pooleliolevad riigihanke menetlused (01.01.2019-31.12.2019);

⁷ Peaministri 27.01.2021 korralduse nr 8 [RT III, 29.01.2021, 1], millega on määratud ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad, p 10 kohaselt on riigihalduse ministri vastutusvaldkonnas muu hulgas riigihangetega seotud tegevus ja Riigi Tugiteenuste Keskus kuulub riigihalduse ministri vastutusvaldkonda. Samasisuline regulatsioon kehtis ajavahemikul 24.11.2016-14.01.2019 [peaministri 24.11.2016 korraldus nr 130 - RT III, 29.11.2016, 2] ning perioodil 01.05.2019.-31.12.2020 [peaministri 01.05.2019 korraldus nr 33 - RT III, 03.05.2019, 2].

⁸ Riigikohtu praktikast tulenevalt saab täidesaatva riigivõimu volitustega (ameti)asutus teha põhiseadusliku institutsiooni tegevuse õiguspärasuse üle riiklikku või haldusjärelevalvet üksnes juhul, kui seadusandja on andnud talle selleks parlamendiseaduse tasandil üldaktiga spetsiaalse pädevuse (vt. RKKKo 11.05.2015, nr 3-3-1-90-14, p 14.). RHS selliseid erinorme ei sisalda, mistõttu Rahandusministeeriumi järelevalvepädevus ei hõlma põhiseaduslikke institutsioone (nt. Riigikogu Kantselei).

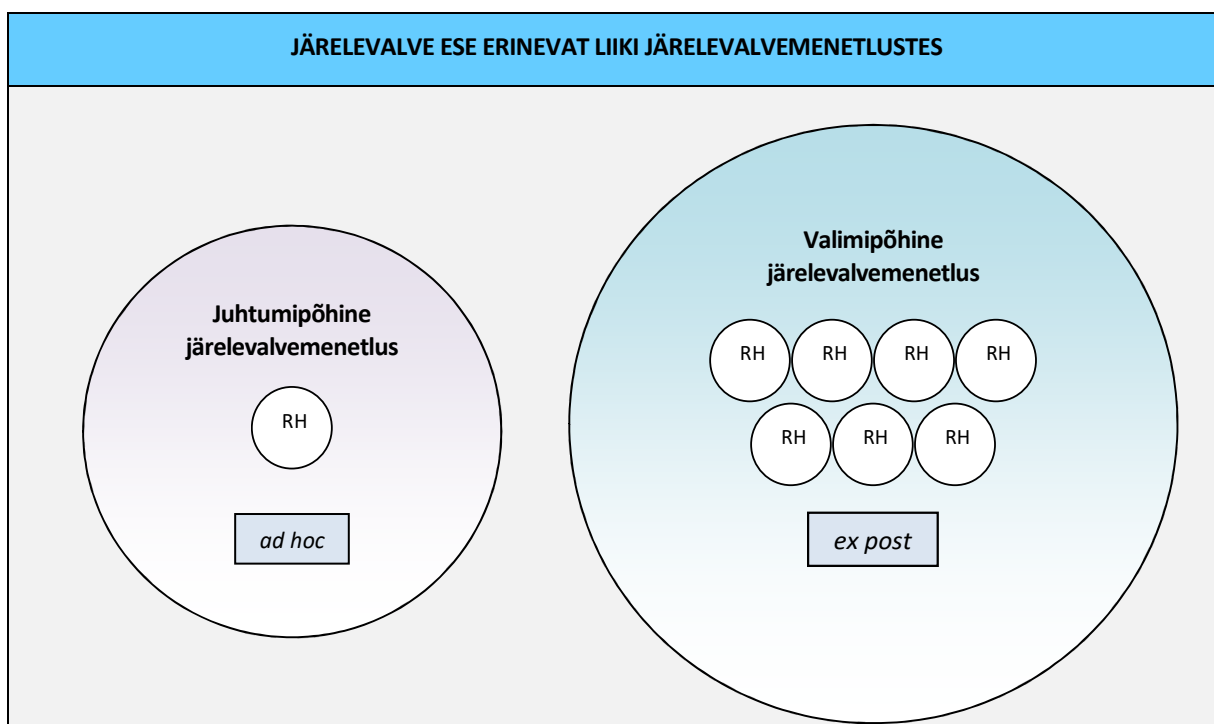
⁹ RHS § 207 lg 1 kohaselt on järelevalveteade Rahandusministeeriumile esitatav pöördumine, milles osutatakse RHS-i rikkumisele ja millele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) märgukirja kohta sätestatud. Järelevalveteate võib esitada igapäev, sõltumata sellest, kas rikkumisena kirjeldatud juhtum rikub teate esitaja isiklike õigusi (RHS § 207 lg 2).

¹⁰ Järelevalvemenetluse alustamist tingiv ajend võib tuleneda ka Rahandusministeeriumile nõustamisülesande käigus teatavaks saanud asjaoludest või meediakajastusest, samuti riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) poolt RHS § 195 lg-s 10 ette nähtud korras esitatud pöördumisest. RHS § 195 lg 10 sätestab, et vaidlustuse läbivaatamise käigus sellise asjaolu ilmnemisel, mis võib kaasa tuua Rahandusministeeriumi ettekirjutuse RHS § 208 lg-s 1 sätestatud alusel, teavitab VAKO viivitamata Rahandusministeeriumi ja peatab vaidlustuse läbivaatamise kuni Rahandusministeeriumi poolt järelevalve tegemise lõppemiseni. Praktikast on see üsna sage järelevalvemenetluse ajend. Nt. 2019. aastal esitas VAKO Rahandusministeeriumile kokku 4 sedalaadi pöördumist. Käesolevas ülevaates on üldistamise huvides kõiki ajendeid edaspidi käsitletud kui järelevalveteateid (kui konkreetset juhul ei ole öeldud teisiti).

- (ii) valimipõhised ehk plaanilised järelevamenetlused, mille kontrolli-objekt hõlmas alustamise eelneval kalendriaastal (01.01.2018-31.12.2018) korraldatud ja järelevamenetluse alustamise ajaks juba lõppenud riigihanke menetlusi.¹¹

2019. aastal esitati Rahandusministeeriumile kokku 59 järelevameteadet, mille ajendil viidi läbi 13 menetlust, mis hõlmasid 13 riigihanget, mille maksumus kokku ületas 47 mln eurot. 46 korral järelevamenetlust ei alustatud, ka põhjusel, et pärast hankijalt järelevamenetluse alustamise üle otsustamiseks selgituste küsimist ja võimalikule rikkumisele tähelepanu juhtimist tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks (5 korral) või kõrvaldasid rikkumise muul viisil (4 korral), ootamata ära järelevamenetluse alustamist ning ettekirjutuse tegemist.

2019. aastal kuulusid järelevamete tööplaani valimisse kokku 12 hankijat: 9 hankijat juhuvaliku alusel ja 3 hankijat riskianalüüsi alusel. Plaanilise järelevamenetluse käigus kontrollitud hankijate poolt riigihangete registris kajastatud riigihangete koguarv oli 732 (valimipõhise järelevamete hõlmatud riigihanked) ja riigihangete maksumus kokku ületas 190 mln eurot. Seejuures kontrolliti suurema riigihangete arvuga hankijate puhul riigihangete registris kajastatud menetlusi valimipõhiselt, mitte kõiki vastava hankija riigihanke menetlusi registris.



Joonis 1. Järelevamete objekt erinevat liiki järelevamenetlustes.

Valimipõhise järelevamete korras viiakse läbi *ex post* järelkontroll, mis hõlmab (üldjuhul) kõiki kontrollitava perioodi hankesid. 2019. aastal alustatud plaanilise järelevamete menetluste käigus vaadati tagasivaatavalt e retrospektiivselt läbi kontrollitavate hankijate majandustehingud eelneval kalendriaastal (ajavahemikul 01.01.2018 – 31.12.2018 alustatud hanked olenemata sellest, kas riigihangete oli alustatud riigihangete registris või väljaspool seda).

Valimipõhise järelevamete eesmärgiks oli anda hinnang hankijate riigihanketegevusele kontrolliperioodil 01.01.2018 – 31.12.2018 tervikuna, kontrollides eelkõige, kas:

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

¹¹ RHS-is kasutatakse valimipõhiselt läbiviidava retrospektiivse plaanilise järelevamenetluse tähistamiseks terminit „valimipõhine kontroll“ (RHS § 205 lg 1 p 2, § 209 lg 1).

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 tööplaanil alusel.

Plaaniline järelevalvemenetlus hõlmab enamasti kontrollvisiiti, mille viivad üldjuhul läbi korraga kaks järelevalveametnikku. Kontrollvisiitide käigus küsiti hankijalt selgitusi ja dokumente, arutati läbi tuvastatud rikkumisjuhtumid ning selgitati riigihanke-eeskirjade sisu. Kontrollvisiidi käigus said hankijad küsida Rahandusministeeriumilt tagasisidet oma hankepraktika kohta, samuti soovitusi parema hankepraktika kujundamiseks ja teha ettepanekuid kehtiva riigihankeregulatsiooni täiustamiseks.

Valimipõhise kontrolli tulemuse kohta koostatakse kontrolliakt, milles esitatakse kokkuvõtte kontrollimise käigust ja fikseeritakse avastatud õigusrikkumised. Kontrolliaktis esitatakse lisaks tuvastatud rikkumistele üldjuhul ka tähelepanekud ja soovitusel, mis peaksid toetama hankijat hea riigihanke tava järgimisel ja parima praktika kujundamisel ning edasiarendamisel. Plaaniline järelevalvemenetlus lõpeb kirjaliku kontrolliaktiga, mis on avalik dokument ning mis tehakse teatavaks hankijale ja avalikustatakse Rahandusministeeriumi veebilehel.

Soovitused ja juhised aitavad paremini kaasa sellele, et hankijad täidaks riigihanke-eeskirju mitte ainult heidutava mõjuga karistusahvarduse 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/EL¹² 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 peaasjalikult riigihankemaastiku struktuursete probleemide kaardistamises ning heade ja halbade praktikate väljatoomises.

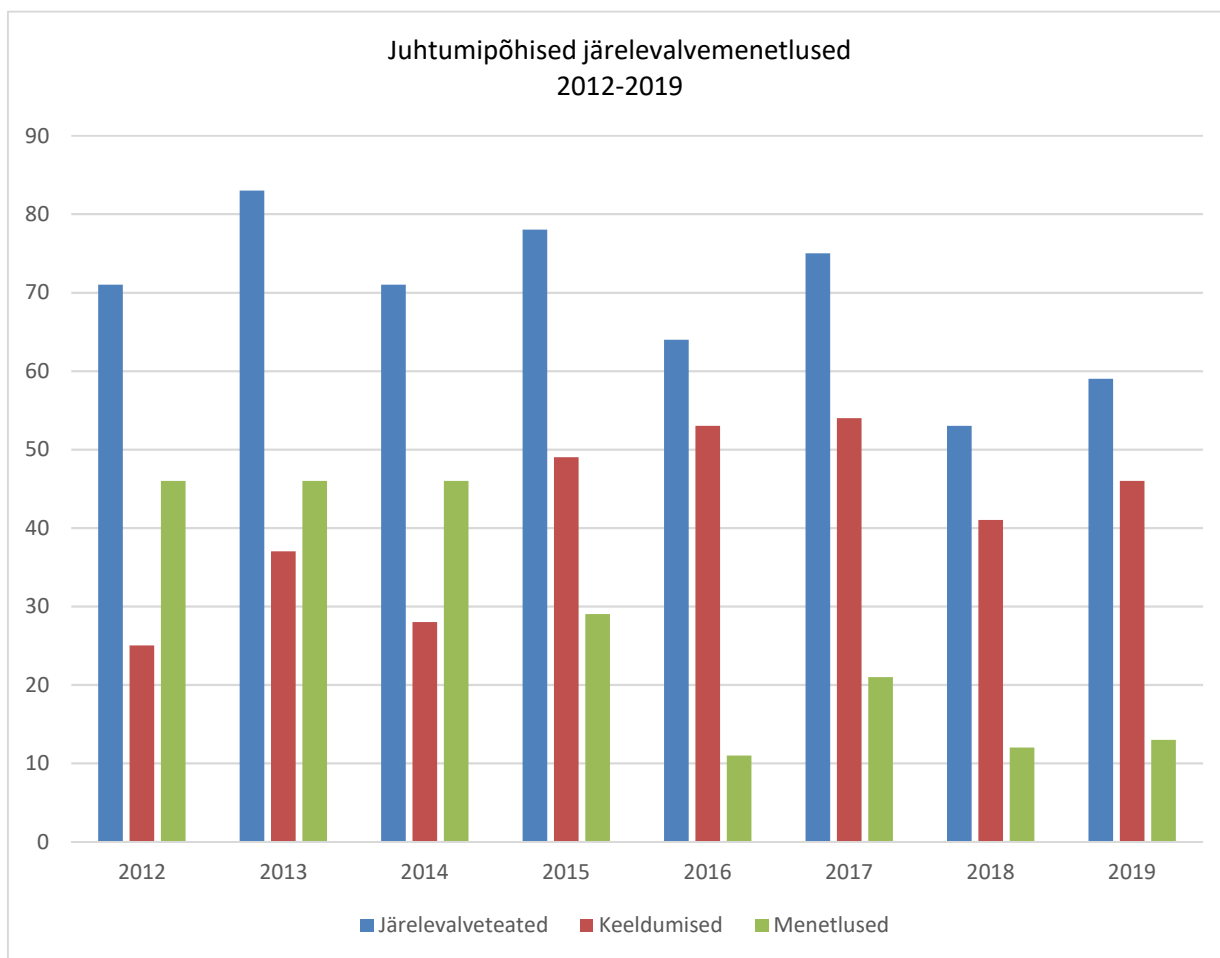
RIIGIHANGETE JÄRELEVALVE

SUUNAB JA JUHENDAB HANKIJAD, KAARDISTAB STRUKTUURSEID PROBLEEME
JA ANNAB SISENDI RIIGIHANKEPOLIITIKA KUJUNDAMISSE

¹² 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

2019. aastal laekus Rahandusministeeriumile kokku 59 järelevalveteadet (järelevalvemenetluse ajendit¹³), mille ajendil viidi läbi 13 järelevalvemenetlust ja 46-l korral järelevalvemenetlust ei alustatud.



Joonis 2. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused 2012-2019

Olles analüüsinud 2019. aasta juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud hanke-eeskirjade rikkumisi, saab välja tuua järgmised rikkumised, mille esinemissagedus oli teiste suurem:

- Seaduses sätestatust lühem pakkumuste esitamise tähtaeg, sh riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine;
- Ebaseaduslik, sh teisi EL-i ettevõtjaid diskrimineeriv kvalifitseerimise tingimus;
- Riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine;
- Muud puudused riigihanke alusdokumendis, sh ebaselge, läbipaistmatu või vastuoluline tehniline kirjeldus, tehnilises kirjelduses kaubamärkide nimetamine võimaldamata pakkuda samaväärseid tooteid, seaduses ettenähtust suurema pakkumuse tagatise nõude kehtestamine, hankelepingu kavandatud alguskuupäeva kehtestamisel kohustusliku ooteajaga arvestamata jätmine;
- Riigihanke alusdokumentide muutmine selgituste kaudu;
- Alusdokumendis sätestatud lepingu täitmise alguskuupäeva möödudes riigihanke menetluse jätkamine kavatsusega sõlmida hanke- või raamleping alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel (alusdokumentidest erineva lepingu alguskuupäevaga).

¹³ sh. VAKO poolt RHS § 195 lg 10 alusel Rahandusministeeriumile edastatud teated ning riigihangete registri kasutajate ja riigihangetealase nõustamise kontaktidel laekunud pöördumised, millest nähtusid riigihangete seaduse rikkumisele viitavad asjaolud. Lisaks vajab täpsustamist, et mõne riigihanke kohta esitati mitu järelevalveteadet ning mõni teade puudutas rohkem kui ühte riigihanget. 2019. aastal laekus VAKO-lt 4 sedalaadi pöördumist.

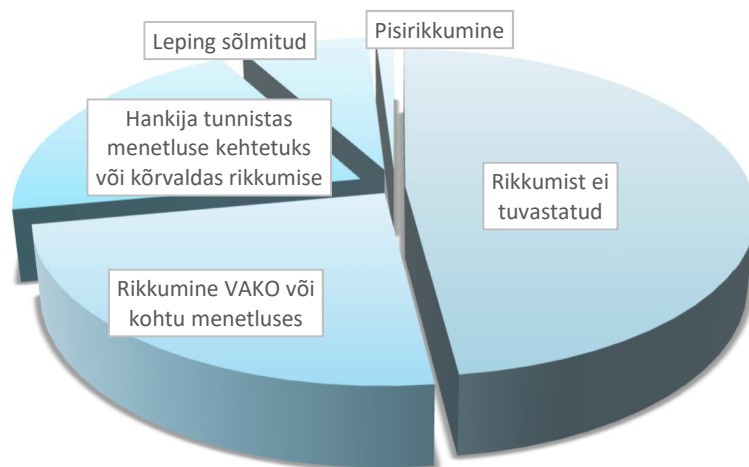
Lisaks tuvastati vähemal arvul ka järgmisi rikkumisi:

- Vale hankemenetluse liigi valik;
- Riigihanke alusdokumentide kohta selgituste andmisel ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine;
- Riigihanke alusdokumentide muutmine pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva;
- Pakkumuste elektroonilise esitamise mittevõimaldamine;
- Hankija otsustest ettevõtjate teavitamata jätmine;
- Hankija otsuste kohta põhjenduste esitamata jätmine;
- Ehitustööde hankemenetluses enne edukaks tunnistamist töötasu tõendi küsimata jätmine;
- Kohalike maksuvõlgade kontrollimata jätmine;
- Ebamõistlik viivitus riigihanke menetluse läbiviimisel;
- Aritmeetiline viga pakkumustele antud hindepunktide kokkuliitmisel ja eduka pakkuja valikul.

46-l korral jättis Rahandusministeerium järelevamenetluse alustamata. Järelevamenetluse alustamata jätmise põhjused olid muu hulgas järgmised:

- järelevaveteates esitatud faktiväited ei võimaldanud sedastada esitatud teabes RHS-i rikkumist, järelevaveteates väidetud rikkumisele viitavad andmed ei olnud põhjendatud rikkumiskahtluse tekkimiseks küllaldased või väidetud rikkumist ei esinenud (48%);
- järelevaveteates väidetud rikkumine oli samaaegselt VAKO või kohtu menetluses või järelevaveteate esitaja oli oma subjektiivsete õiguste kaitseks võimalus pöörduda VAKO-sse (vaidlustustähtaeg ei olnud möödunud) või teate esitaja oli vastava õiguse minetanud, sest ei olnud oma kaebõigust tähtaegselt kasutanud (24%);
- pärast Rahandusministeeriumi poolt võimalikule RHS-i rikkumisele tähelepanu juhtimist või järelevavemenetluse alustamiseks selgituste küsimist tunnistas hankija riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks või kõrvaldas ise rikkumise (20%);
- riigihanke menetlus oli lõppenud lepingu sõlmimisega või kõigi pakkumuste tagasilükkamisega, mis välistas juhtumipõhise järelevavemenetluse läbiviimise (7%);
- väheoluline rikkumine – rikkumise asjaolusid ja muid tegureid arvesse võttes puudus järelevavemenetluse läbiviimise ning hankijale riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemise vastu oluline avalik huvi (1%).

2019. aastal juhtumipõhiste järelevavemenetluste alustamata jätmise põhjused



Joonis 3. 2019. aastal juhtumipõhiste järelevavemenetluste alustamata jätmise põhjused

Seega jäeti igal viiendal juhul formaalne järelevalvemenetlus alustamata põhjusel, et Rahandusministeeriumi suulise või e-kirja teel edastatud pöördumise ning tähelepanekute ja selgituste saamise järel kõrvaldas hankija RHS-i rikkumise ise või ootamata ära Rahandusministeeriumi kirjalikku 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 või e-kirjaga juhiste andmise eelduseks on, et hankija nõustub tehtud ettepanekutega ning nõustub rikkumise viivitamatult kõrvaldama.

Hankijale kirjaliku ettekirjutuse tegemiseks puudub vajadus, kui hankija on järelevalvemenetluse alustamise üle otsustamise käigus rikkumist tunnistanud ja avaldanud soovi rikkumine 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-, raha- ja muu ressursikuluga.

Juhtumipõhise järelevalvemenetluse tulemusel tegi Rahandusministeerium:

1 ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks:

-  **Pärnu Kuninga Tänav Põhikooli** sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihanke nr 208989 "Toitlustusteenuse tellimine Pärnu Kuninga Tänav Põhikoolile" üle teostatud järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et pakkumuste esitamise tähtpäev, hankelepingu sõlmimise tähtpäev ja hankelepingu täitmiseks ettenähtud vahetähtpäevad on möödunud, ilma, et hankija oleks sõlminud hankelepingu. Tulenevalt RHS § 126 lg-st 10 ja § 120 lg-st 1 nende koostoimes, tuleb hankeleping sõlmida ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega. Riigihanke alusdokumentides sätestatud lepingu täitmise tähtpäevade möödumise tõttu ei olnud hankijal võimalik õiguspäraselt hankelepingut sõlmida. Rahandusministeerium leidis, et hankija rikub RHS-i, jätkates riigihanke menetlust eesmärgiga sõlmida hankeleping riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel. Nimetatu tingis RHS § 208 lg-s 1 alusel hankijale riigihanke menetlust kehtetuks tunnistama kohustava ettekirjutuse tegemise.¹⁴

4 ettekirjutuse kavatsust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks:


-  **Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikum** avatud hankemenetlusega riigihanke nr 204256 "Telefonisideteenuse tellimine" üle teostatud järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et hankija oli muutnud riigihanke alusdokumente, ilma, et enne esialgse pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumist oleks muudetud hanketeadet (pikendatud pakkumuste esitamise tähtaega). Kuivõrd pakkumuste esitamise tähtpäev oli saabunud, ei olnud hankijal enam võimalik RHS § 81 lg 1, § 82 lg-te 1 ja 4, § 3 p 1 rikkumist lõpetada ning ainus õiguspärane alternatiiv oli kogu hankemenetluse kehtetuks tunnistamine. Nimetatud kaalutlustel tegi Rahandusministeerium hankijale teatavaks ettekirjutuse kavatsuse (ettekirjutuse projekti).¹⁵ Rahandusministeerium lõpetas järelevalvemenetluse põhjusel, et pärast ettekirjutuse kavatsuse teatavaks tegemist tunnistas hankija riigihanke menetluse ise kehtetuks.¹⁶
-  **Viru-Nigula Vallavalitsuse** kontsessiooni erimenetlusega riigihanke nr 203924 "Teenuste kontsessiooni andmine korraldatud jäätmeveoks Viru-Nigula vallas" üle teostatud järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et hankija oli oluliselt rikkunud riigihanke menetluses ettevõtjatele selgituste andmiseks ette nähtud korda, jättes selgitused kõigile riigihankest huvitatud ettevõtjatele avaldamata, koheldes seega ettevõtjaid ebavõrdselt.


¹⁴ RaM 23.09.2019 nr 12.2-1/5237-11

¹⁵ RaM 01.02.2019 nr 12.2-1/771-2

¹⁶ RaM 08.02.2019 kiri nr 12.2-1/771-5

Lisaks sisaldasid selgitused pakkumuste koostamist ja sisu mõjutavat uut teavet. Rahandusministeerium asus seisukohale, et hankija oli riigihanke menetluse läbiviimisel rikkunud RHS § 46 lg-s 1 ja § 3 p-des 1-2 ning § 138 lg-s 1, RHS § 81 lg-s 6, RHS § 141 lg-s 1 sätestatud kohustusi. Kuivõrd riigihanke menetlus oli jõudnud etappi, kus alusdokumente enam muuta ei saanud, koostas Rahandusministeerium vastavalt RHS § 208 lg-le 1 ja 4 riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemise kavatsuse (ettekirjutuse projekti), andes hankijale tähtaja vastuväidete esitamiseks.¹⁷ Rahandusministeerium lõpetas järelevalvemenetluse põhjusel, et pärast ettekirjutuse kavatsuse tegemist tunnistas hankija riigihanke menetluse ise kehtetuks.¹⁸

 **Maanteeameti** avatud hankemenetlusega riigihanke nr 202671 "Tallinn-Kuressaare-Tallinn ja Tallinn-Kärdla-Tallinn lennuliinil avaliku liiniveo teostamine ning teenindamine" üle teostatud järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et hankija oli sidunud riigihanke alusdokumentides lepingu täitmise alguse kindla kuupäevaga ja võttes arvesse seadusest tulenevat kohustuslikku ooteaega ei olnud nimetatud kuupäevaks lepingu sõlmimine enam võimalik. Rahandusministeerium leidis, et hankijal ei olnud võimalik riigihankega jätkata ilma RHS-i rikkumata, sest hankelepingu sõlmimine peale hanketeates ja hankelepingu projektis sätestatud hankelepingu alguse ja teenuse osutamise alguse tähtpäeva läheks vastuollu RHS § 81 lg-s 1, § 120 lg-s 1 ja RHS § 3 p-s 1 sätestatuga. Nimetatud põhjustel koostas Rahandusministeerium vastavalt RHS § 208 lg-le 1 ja 4 riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemise kavatsuse (ettekirjutuse projekti), andes hankijale tähtaja vastuväidete esitamiseks.¹⁹ Rahandusministeerium lõpetas järelevalvemenetluse põhjusel, et pärast ettekirjutuse kavatsuse tegemist tunnistas hankija hankemenetluse ise kehtetuks.²⁰

 **Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikumi** avatud hankemenetlusega riigihanke nr 212426 "Hemodialüüsi kateetrite ja fistulinõelte ostmise" üle teostatud järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et hankija oli kehtestanud kvalifitseerimise tingimuse, mille kohaselt pakkujat pidi olema viimase kolme aasta jooksul müünud riigihanke igas osas pakutavat toodet vähemalt ühele teise tasandi haiglale (keskhaiglale). Rahandusministeeriumi hinnangul ei olnud selline kvalifitseerimise tingimus lubatud, sest hankija poolt esitatud nõuded peavad seonduma hankelepingu alusel ostetavate asjade ning mitte teise lepingu poolega. Seepärast ei ole hankijal lubatud piirata pakkujate ringi määratledes vaid konkreetsete isikute grupi, kellega sõlmitud lepinguid hankija vastava tingimuse alusel aktsepteerib. Sellise tingimuse sätestamine ei ole proportsionaalne, asjakohane ega põhjendatud. Pakkujat pakutavate toodete omadused ei ole seotud sellega, millistele isikutele on pakkuja selliseid tooteid varasemalt müünud. Lisaks vastuolule RHS § 101 lg 1 p-ga 1 on kirjeldatud kvalifitseerimise tingimus ühtlasi vastuolus RHS § 98 lg-ga 3. Viimase kohaselt ei või hankija jätta pakkujat või taotlejat kvalifitseerimata põhjusel, et tal puuduvad varasemad hankelepingud RHS § 8 tähenduses. Seega, ka RHS § 98 lg 3 sätestatu kohaselt ei saa pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel olla määrav varasemalt täidetud lepingu teine pool või asjaolu, et tegemist on olnud riigihanke teel sõlmitud lepinguga. Pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumise tõttu ei olnud hankijal enam võimalik alusdokumentide muutmise teel rikkumist lõpetada. Nimetatud põhjustel koostas Rahandusministeerium vastavalt RHS § 208 lg-le 1 ja 4 hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemise kavatsuse (ettekirjutuse projekti), andes hankijale tähtaja vastuväidete esitamiseks.²¹ Rahandusministeerium lõpetas järelevalvemenetluse põhjusel, et pärast ettekirjutuse kavatsuse tegemist tunnistas hankija hankemenetluse ise kehtetuks.²²

¹⁷ RaM 15.03.2019 nr 12.2-1/1914-1

¹⁸ RaM 10.04.2019 nr 12.2-1/1914-4

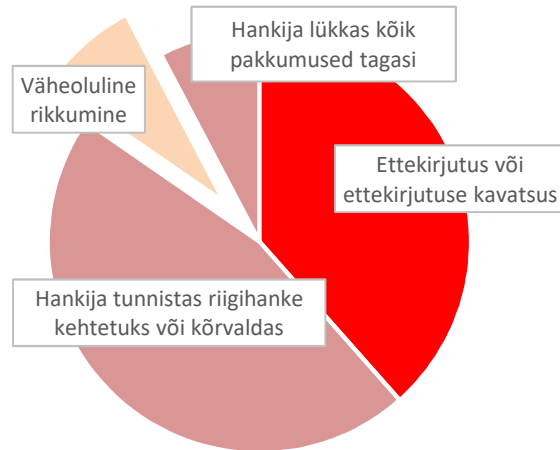
¹⁹ RaM 04.06.2019 nr 12.2-1/3312-4

²⁰ RaM 10.06.2019 nr 12.2-1/3312-7

²¹ RaM 28.08.2019 nr 12.2-1/5356-1

²² RaM 04.09.2019 nr 12.2-1/5356-3

2019. aastal alustatud juhtumipõhiste järelevamenetluse tulemused



Joonis 4. Juhtumipõhiste järelevamenetluste tulemused²³

Seega 9-st läbi viidud juhtumipõhisest järelevamenetlusest kaasnes ettekirjutus või ettekirjutuse tegemise kavatsus 2-l juhul. Lisaks eelnevale tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks 6-l korral pärast järelevamenetluse alustamist, ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist ja ainult 1-l juhul lõpetati järelevamenetlus rikkumist tuvastades, kuid ettekirjutust tegemata. Ettekirjutuse tegemine ei ole võimalik olukorras, kus riigihanke menetlus on jõudnud staadiumisse, milles rikkumist enam objektiivselt kõrvaldada ei saa ja milles ei saa teha ka ettekirjutust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamist.

Seega 13-st läbi viidud juhtumipõhisest järelevamenetlusest kaasnes ettekirjutus või ettekirjutuse tegemise kavatsus 5-l juhul. Lisaks eelnevale tunnistasid hankijad riigihanke menetluse ise kehtetuks 5-l korral pärast järelevamenetluse alustamist, ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist. 1-l korral oli rikkumine kõrvaldatav ja pärast Rahandusministeeriumi sekkumist hankija kõrvaldas selle. 1-l korral tuvastati küll rikkumine, kuid järelevamenetlus kuulus lõpetamisele põhjusel, et riigihanke menetlus lõppes järelevamenetluse kestel kõigi pakkumuste tagasilükkamisega. Hankija lõpetas riigihanke menetluse pärast Rahandusministeeriumilt järelevamenetluse alustamise kohta teate saamist kõigi pakkumuste tagasilükkamisega. Hankija põhjendas kõigi pakkumuste tagasilükkamise otsust järelevamenetluse alustamisel Rahandusministeeriumilt saadud selgitustega. Hankija tugines seejuures alusdokumendi punktidele, mille kohaselt hankija oli jätnud endale õiguse lükata kõik pakkumused tagasi, kui hankelepingut ei ole mistahes hankijast mitteolenevatel põhjustel sõlmitud hiljemalt märgitud kuupäevaks ja seetõttu ei ole tagatud hankija eesmärgi saavutamine ning ehitusobjekti tähtaegne valmimine.

1-l juhul lõpetati järelevamenetlus rikkumist tuvastades, kuid ettekirjutust tegemata. Kui riigihanke menetlus on jõudnud staadiumisse, milles rikkumist enam objektiivselt kõrvaldada ei saa (ei saa teha ettekirjutust rikkumise lõpetamiseks), tuleb Rahandusministeeriumil igakordselt kaaluda, kas ettekirjutuse tegemine riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks on vajalik ja mõõdukas. Olukorras, kus hankija poolt toime pandud riigihangete seaduse rikkumised ei saanud mõjutada riigihanke lõpptulemust, riivaks riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemine ebamõistlikult edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud ettevõtja õiguspärasest ja põhjendatud majandushuvi.

²³ Siinkohal ei ole võetud arvesse järelevamenetlusi, mida küll alustati 2019. aastal, kuid mille alustamiseks ajend tulenes 2018. aastal laekunud järelevameteatest (nt Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikumi avatud hankemenetlusega riigihanke nr 203859 "Käte antiseptikumide ostmise" suhtes läbi viidud järelevamenetlus). Nimetatud menetlused ja nende tulemused kajastuvad riigihangete järelevalve 2018. aasta kokkuvõttes.

Kuna kõnealusel riigihanke menetluses tuvastatud rikkumine riigihanke lõpptulemust ei mõjutanud, toodi järelevalvemenetluse lõpetamisel tuvastatud rikkumine välja, kuid ettekirjutust kogu riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ei tehtud.

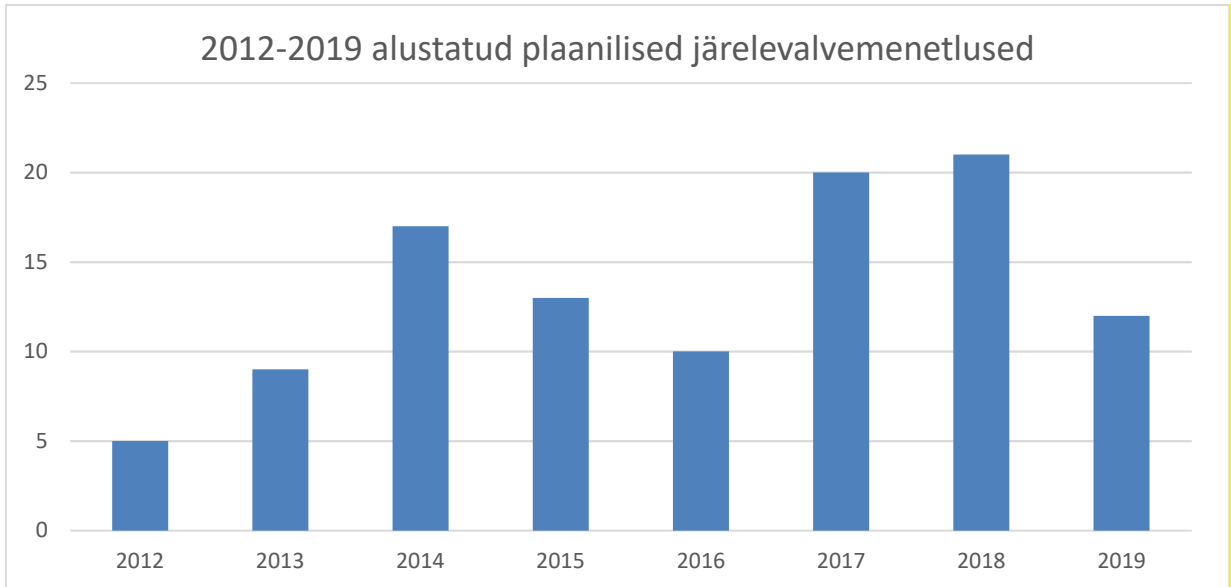
2019. aastal ei lõpetatud ühtegi alustatud järelevalvemenetlust põhjusel, et hankija tegevuses rikkumist ei tuvastatud. Rahandusministeerium hindab juba järelevalveteate saamisel, kas esiletoodud asjaolud on põhjendatud rikkumiskahtluseks küllaldased. Põhjendatud rikkumiskahtluse puudumisel või kui rikkumise puudumine on ilmselge, järelevalvemenetlust ei alustata.

Eeltoodu võimaldab järeldada, et Rahandusministeeriumi sekkumine on olnud endiselt mõjus, eesmärgipärane ja efektiivne. Reeglina on hankijad lõpetanud õigusrikkumise koheselt pärast järelevalveametniku pöördumist, st enne järelevalvemenetluse alustamist, samuti kirjaliku järelevalve algatamise teate saamisel või vastavasisulise ettepaneku tegemisel või siis hiljemalt ettekirjutuse tegemise kavatsuse (koormava haldusakti projekti) teatavaks tegemisel.

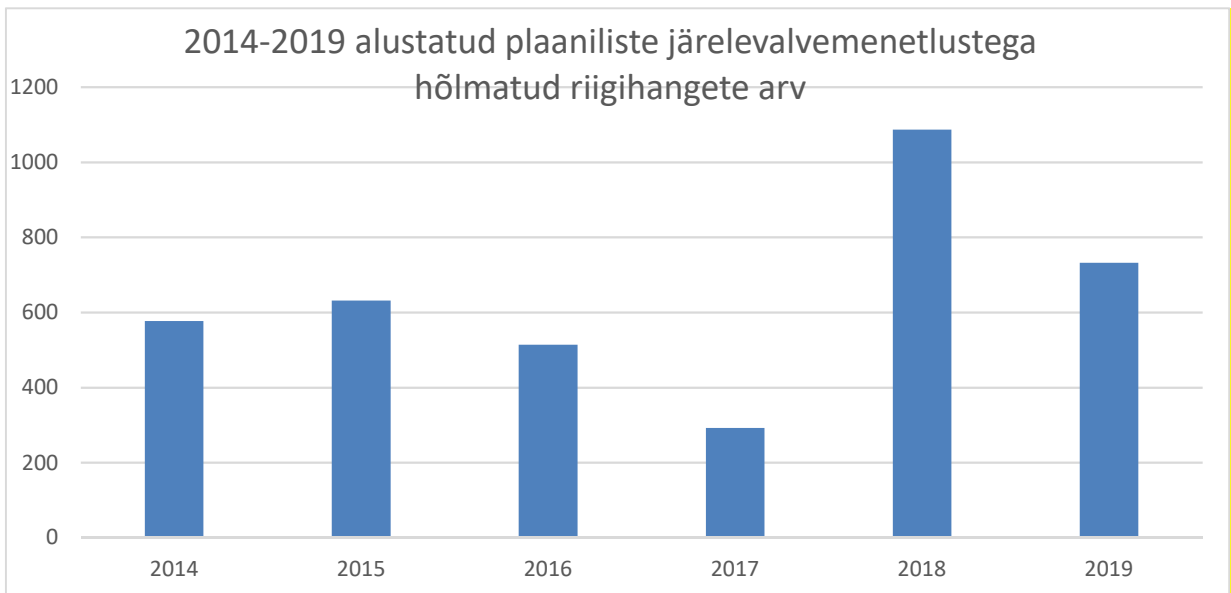
3.

VALIMIPÕHISED JÄRELEVALVEMENETLUSED

2019. aastal alustas Rahandusministeerium valimipõhiselt plaanilist järelevalvemenetlust 12 hankija suhtes. Retrospektiivsele plaanilisele järelevalvele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2018-31.12.2018. Riigihangete registris end hankijana registreerinud ja algselt järelevalvevalimisse võetud kahe juriidilise isiku puhul viidi läbi õiguslik analüüs, millest järelendus, et tegemist ei ole hankijatega RHS-i tähenduses.²⁴ Plaanilise järelevalve tööplaani valimisse võeti 9 hankijat juhuvaliku alusel ja 3 hankijat riskianalüüsi alusel. Valimipõhiste järelevalvemenetlustega hõlmatud (riigihangete registris kajastatud) riigihangete koguarv oli 732 ja kõikide riigihangete maksumus kokku ületas 190 mln eurot.



Joonis 5. Plaaniliste järelevalvemenetluste koguarv (dünaamika) 2012-2019



Joonis 6. Plaaniliste järelevalvemenetlustega hõlmatud riigihangete arv 2014-2019

²⁴ Riigikohtu halduskolleegium on möönnud, et hankijaks määratlemine on keerukas õiguslik küsimus (vt. RKHKm 15.11.2010, nr 3-3-1-57-10, p 20). Hankijaks määratlemise keerukus avaldub ennekõike äriühingute puhul, kelle avaliku sektori hankija staatuse kindlaks tegemiseks tuleb sisustada RHS § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud kumulatiivsed eeldused, mis eeldab alusandmete kogumist ning mahukat faktilist ja õiguslikku analüüsi.

**Tööplaani alusel alustas Rahandusministeeriumi
2019. aastal valimipõhiselt järelevalvemenetlust 12 hankija üle:**

1. Viljandi Vallavalitsus
2. Tallinna Linnamuuseum
3. Mustamäe Linnaosa Valitsus
4. AS Tallinna Lennujaam
5. SA Eesti Tervishoiu Muuseum
6. Integratsiooni Sihtasutus
7. Vene Kultuurikeskus
8. SA Tallinna Kultuurikatel
9. Tallinna Lasteaed Mudila
10. Elektrilevi OÜ
11. Tallinna Kommunaalamet
12. AS Tallinna Sadam

4.

STRUKTUURSED PROBLEEMID RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHALDAMISEL

Lisaks riigihankepraktikast tervikliku pildi saamisele, mis aitab vajadusel õigusraamistikku kujundada, tõuseb 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 rikkumised, mille esinemissagedus erinevatel hankijatel oli teiste rikkumistega võrreldes suurem²⁵:

1. Riigihanke alusdokumentide koostamise nõuete eiramine, sh vastuolud tingimustes, ebaseaduslikud kvalifitseerimise, kõrvaldamise või vastavuse tingimused, õigusvastased hindamise kriteeriumid, avatud hankemenetluses läbirääkimiste võimaluse sätestamine;
2. Puudused registrile teabe esitamisel;
3. Kõrvaldamise aluste kontrollimise mittenõuetekohasus;
4. Hankekorra, harvem hankeplaani, mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele;
5. Hankija otsustest teavitamata jätmine või puudulik põhjendamine;
6. Eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine, sh riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine;
7. Hanke- või raamlepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel;
8. Hankelepingu õigusvastane muutmine.

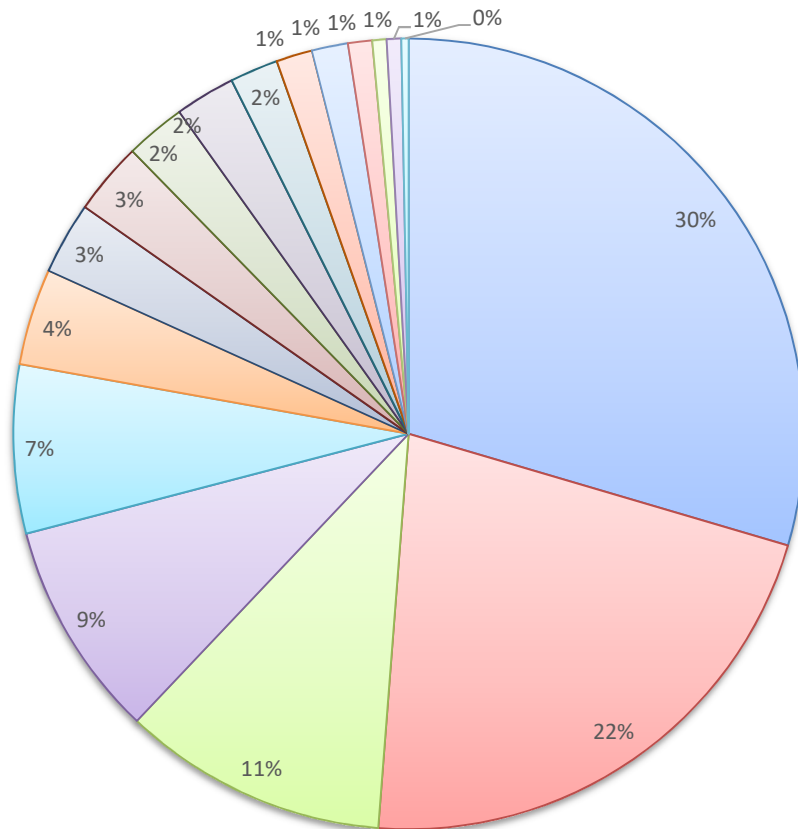
Vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, nt: pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal; riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine; puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel; selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmine; selgitustaotlustele vastamata jätmine või selgitustaotlustele vastamisega hilinemine; ELT-le teate edastamata jätmine (sellekohase märke tegemata jätmine eRHR-is); kohustusliku ooteaja kohaldamata jätmine; puudused pakkumuse vastavuse kontrollimisel; üldpõhimõtete rikkumine alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel.

Rikkumiste koguarvult²⁶ oli tuvastatud rikkumiste tüpoloogia järgmine: Puudused registrile teabe esitamisel (30%); RHAD-i koostamise nõuete eiramine (22%); Hankelepingu õigusvastane muutmine (11%); Puudused kõrvaldamis-aluste kontrollimisel (9%); Eeldatavale maksumusele vastava menetluse korraldamata jätmine (7%); Pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal (4%); Hankija otsustest teavitamata jätmine või puudulik põhjendamine (3%); Hanke- või raamlepingu sõlmimine RHAD-ist erinevatel tingimustel (3%); ELT-le teate edastamata jätmine (2,5%); Puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel (2,5%); Kohustusliku ooteaja kohaldamata jätmine (2%); Hankekorra või –plaani mittevastavus nõuetele (1,5%); Selgitustaotlustele vastamata jätmine, vastamisega hilinemine või avalikustamata jätmine (1,5%); Selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmine (1%); Riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine (0,6%); Puudused pakkumuse vastavuse kontrollimisel (0,6%); Üldpõhimõtete rikkumine alla lihthanke piirmäära jäävates hangetes (0,3%).

²⁵ erinevatel hankijatel esines kõige enam sedalaadi rikkumisi, siinkohal ei ole võetud arvesse nimetatud iseloomuga rikkumiste koguarvu

²⁶ Üksikud rikkumised kõikide hankijate lõikes kokku liidetult

2019. aastal alustatud plaanilistes järelevalvemenetlustes tuvastatud õigusrikkumised (rikkumiste koguarvu järgi)



- Puudused registrile teabe esitamisel
- RHAD-i koostamise nõuete eiramine
- Hankelepingu õigusvastane muutmine
- Puudused kõrvaldamisaluste kontrollimisel
- Eeldatavale maksumusele vastava menetluse korraldamata jätmine
- Pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal
- Hankija otsustest teavitamata jätmine või puudulik põhjendamine
- Hanke- või raamlepingu sõlmimine RHAD-ist erinevatel tingimustel
- ELT-le teate edastamata jätmine
- Puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel
- Kohustusliku ooteaja kohaldamata jätmine
- Hankekorra või -plaani mittevastavus nõuetele
- Selgitustaotlustele vastamata jätmine, vastamisega hilinemine või avalikustamata jätmine
- Selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmine
- Riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine
- Puudused pakumuse vastavuse kontrollimisel
- Üldpõhimõtete rikkumine alla lihthanke piirmäära jäävates hangetes

Joonis 7. 2019. aastal alustatud plaanilistes järelevalvemenetlustes tuvastatud rikkumised rikkumiste liigi ja arvu järgi

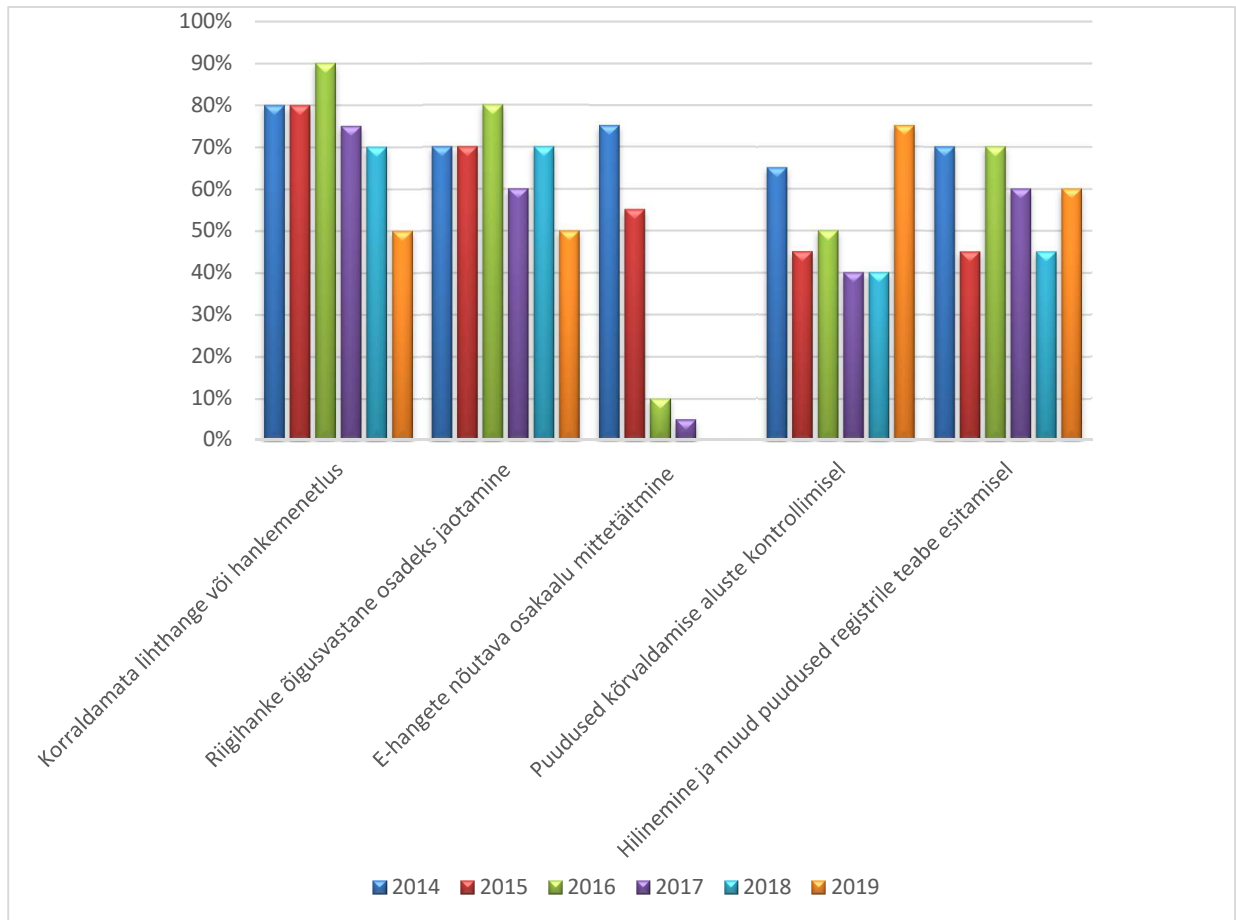
5.

VALIMIPÕHISE JÄRELEVALVE KOKKUVÕTE

Riigihangete reeglitel 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 järgimises;²⁷ abstraktse korrupsiooniohu vähendamine²⁸ ja demokraatlik legitimatsioon;²⁹ eelarvevahendite otstarbekohane ja säästlik kasutus ning laiema väärtusena finants- ja majandusjulgeolek nii ühisturul kui ka siseriiklikult.³⁰ Riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, iseäranis hankija tegevuse läbipaistvuse nõue, loovad avalike vahendite kasutamise kulutõhususeks (säästlikkus, otstarbekus, mõjus) tarvilikud eeldused, olles niimoodi vundamendiks meie üldisele majandusedule ja pandiks ühiskondlikule arengule.

2014.-2019. AASTA PLAANILISTES JÄRELEVALVEMENETLUSTES SELGUNUD ENAMLEVINUD RIKKUMISTE VÕRDLUS

(valimisse kuulunud hankijate %, kellel esines nimetatud rikkumisi)



Joonis 8. Aastatel 2014-2019 alustatud plaanilistes järelevalvemenetlustes tuvastatud rikkumiste võrdlus erinevatel hankijatel esinemise sageduse järgi (valimisse kuulunud hankijate %, kellel esines nimetatud rikkumisi)

²⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31.03.2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, põhjenduspunkti 2 ls-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."

²⁸ Riigihanke menetluse läbipaistvus ja avalikkus peaksid tagama, et eelarvevahendite kasutamine mitte ainult on aus ja kallutamata, vaid ka näib sellisena.

²⁹ 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.

³⁰ Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses – RiTo 3, 2001.

2019. aastal alustatud järelvalvemenetlustes kontrollis Rahandusministeerium valimipõhiselt retrospektiivse plaanilise kontrolli käigus kokku 12 erineva hankija riigihankeid. Järelevalvele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2018-31.12.2018. Valimipõhiste järelvalvemenetluste fookus oli suunatud ennekõike seaduse kohaselt nõutud riigihanke menetluse (lihthanke- ja/või hankemenetluse) korraldamise kui riigihangete seadusest tuleneva hankija esmase ja peamise kohustuse täitmise kontrollimisele ning võimalikest struktuursetest probleemidest tervikliku ülevaate saamisele.

2019. aastal alustatud valimipõhiste järelvalvemenetluste käigus tuvastatud rikkumised olid üldjoontes samaliigilised, mis ka 2018. aastal alustatud plaaniliste järelvalvete käigus ilmsiks tulnud rikkumised, so RHAD-i koostamise nõuete eiramine, eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine, hankekorra või –plaani mittevastavus nõuetele.³¹ Siiski on eelneva aastaga võrreldes vähenenud riigihanke õigusvastaste osadeks jaotamiste ja nõutava riigihanke menetluse korraldamata jätmiste juhtumid. Teisalt on 2019. aastal tulnud ilmsiks rohkem eksimusi kõrvaldamise aluste kontrollimisel ja registrile teabe esitamisel.

E-hangete nõutava osakaalu mittetäitmisega seonduvaid rikkumisi ei ole alates 2018. aastast tuvastatud. 18.10.2018 toimus 100%-line üleminek e-hangetele (RHS § 45 lg 1 ja § 238 lg 3). Kogu riigihankega seotud teabevahetus hankija ja ettevõtja vahel, sh riigihanke alusdokumentide kättesaadavaks tegemine ning pakkumuse, taotluse ja selgituste esitamine, peab toimuma üldjuhul elektrooniliselt. E-hangete nõutavaid osakaaluprotsente seadus enam ei sätesta.

2019. aasta valimipõhiste järelvalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised olid enamasti tingitud hankijate teadmatusest, tähelepanematusesest või hooletusest. Riigihangete õigusvastast osadeks jaotamist ja eeldatava maksumuse kohaselt nõutava lihthanke- või hankemenetluse korraldamata jätmist esines hankijatel varasemast vähem. Aktuaalse probleemina tuvastati erinevaid rikkumisi seoses riigihanke alusdokumentidega, sh hindamise kriteeriumidega ja kvalifitseerimise tingimustega. Märkimisväärselt palju rikkumisi tuvastati ka seoses hankemenetlusest kõrvaldamise aluste kontrollimise kohustuse täitmisega ning riigihangete registrile teabe esitamisega.

Käesolevas ülevaates ära toodud rikkumiste toimepanemise avastamiseks ja edasiste rikkumiste ennetamiseks jätkatakse valimipõhiste järelvalvemenetluste läbiviimist. Rahandusministeerium kavatseb jätkata ka teavitustööga, juhtida enamlevinud eksimuskohtadele tähelepanu koolitustel, veebilehel avaldatavas teabes või muus sarnases formaadis.

³¹ Eelnevate aastate plaanilise järelvalve kokkuvõtted on arvutivõrgus kättesaadavad Rahandusministeeriumi veebilehel