



**06.05.2022 kontrolliakt nr 12.2-4/6 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta  
Haridus- ja Teadusministeeriumis**

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 11.11.2021 kiri nr 12.2-4/60-1  
Kontrolliobjekti nimetus: Haridus- ja Teadusministeerium  
Kontrolliobjekti registrikood: 70000740  
Kontrolliobjekti juhi nimi: kantsler Kristi Vinter-Nemvalts  
Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2021 – 31.12.2021  
Kontrolli käigus andsid selgitusi: Urmas Jaagusoo, Raina Loom, Katrin Jakobson

**1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus**

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi ka: hankija) poolt riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi: RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2021 - 31.12.2021.
- 1.2. Järelevamenetluse eesmärk oli anda hinnang, kas hankija väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste liigi valik on olnud õiguspärane; kas hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; kas hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt.
- 1.3. Kuna valimipõhise kontrolli fookus on suunatud alati nii riigihanke menetluste korraldamise kohustuse kontrollimisele kui ka RHS-ist tulenevate põhikohustuste täitmisele, siis kontrollis Rahandusministeerium ka hankija hankekorra ja hankeplaani kehtestamist ning lepingute sõlmist vastavalt hankekorras sätestatule.
- 1.4. Järelevamenetluses kontrollitakse hankija tegevuse õiguspärasust. Rahandusministeeriumi poolt läbiviidav järelevalve ei hõlma hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimist ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamist (RHS § 203 lg 3).
- 1.5. Rahandusministeeriumil on õigus anda soovitusi ja juhiseid riigihangete seaduse paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Soovitused ja juhised võivad sisalduda järelevamenetlust lõpetavas dokumendis või need esitatakse eraldi (RHS § 210).
- 1.6. Riigihangete korraldamist 2021. aastal reguleeris Haridus- ja Teadusministeeriumis haridusministri 22.01.2021 käskkiri nr 30 „Haridus ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala hankekorra kinnitamine“. Haridusministri 08.06.2021 käskkirjaga nr 1.1-2/21/150 kinnitati uus hankekord ja tunnistati 22.01.2021 käskkiri nr 30 kehtetuks.
- 1.7. Kontrollitaval ajavahemikul on hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi: eRHR) andmetel korraldanud 6 avatud hankemenetlusega riigihanget, 5 lihthanget, 37 minikonkurssi Riigi Tugiteenuste Keskuse raamlepingu alusel ning alustanud 3 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust. Kinnisvara arenduse ja korrashoiu valdkonna ning teenuste

ning ehitustööde tellimise riigihankeid korraldab hankija eest vabatahtliku keskse hankijana Riigi Kinnisvara Aktsiaselts.<sup>1</sup> Samuti kasutab hankija Riigi Tugiteenuste Keskuse ja Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse kui vabatahtlike kesksete hankijate<sup>2</sup> teenuseid. Ühishankeid on korraldatud koos Haridus- ja Noorteametiga.

- 1.8. Majandustehingute tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist 2021. aasta raamatupidamise andmete, hankija poolt edastatud dokumentide ja selgituste alusel.
- 1.9. Järelevalvemenetluses esitatud raamatupidamise väljavõtte alusel oli ajavahemikus 01.01.2021-31.12.2021 hankija poolt ostetud asjade, tellitud teenuste ja ehitustööde rahaline kogumaht 6873115,04 eurot.
- 1.10. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.11. Kontrollivisiidi asemel toimus hankija esindajatega videokonverents virtuaalkeskonna Zoom vahendusel 04.02.2022. Kontrolliakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 21.03.2021 kirjaga nr 12.2-4/1.1. Hankija esitas kontrolliakti projektile täiendavad selgitused ja vastuväited 12.04.2021 kirjaga nr 2-5/21/4732-7, millest lähtudes täiendati kontrolliakti, kuid ei muutnud Rahandusministeeriumi lõppjäreldusi. Hankija esitatud vastuväited ja Rahandusministeeriumi seisukoht hankija vastuväidetele on toodud vastavate kontrolliakti alapunktide 3.1, 3.2.2, 3.3.1 ja 3.3.2 juures.

## **2. Kokkuvõtte järelevalvemenetluse tulemustest**

- 2.1 Riigihanke „SARS-CoV-2 Antigeeni kiirtestide ost“ (viitenumber 242978) korraldamisel esinesid Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks RHS § 49 lg 1 p-s 3 nimetatud erakorralised asjaolud, mis tingisid riigihanke läbiviimise väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusena. Haridus- ja Teadusministeeriumi kui hankija jaoks oli ettenägematuks sündmuseks, mis tingis hankelepingu kiire sõlmimise vajaduse, Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 kabinetinõupidamisel tehtud otsus alustada koolides alates 01.11.2021 laste ja õpetajate kiirtestimist ning eraldada kiirtestide ostmiseks raha Haridus- ja Teadusministeeriumile.
- 2.2 Punktis 2.1 nimetatud riigihankes ainult ühe pakkuja poole pöördumine ei olnud kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, sh ei taganud hankija konkurentsi efektiivset ärakasutamist (RHS § 3 p 3), kuna selles valdkonnas tegutsevaid pakkujaid on mitmeid.
- 2.3 Riigihanke „SARS-CoV-2 antigeeni kiirtestide soetamine Haridus- ja Teadusministeeriumile jaotamiseks koolidele käesoleva aasta novembrist kuni 2022. a jaanuarini“ (viitenumber 243941; nõ teine kiirtestide hange) läbiviimine väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusena ei olnud õiguspärane, kuna täidetud ei olnud RHS § 49 lg 1 p 3 sätestatud eeldus, et hankelepingu kiire sõlmimise vajadus on tekkinud hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel. Asjaolud, mis esinesid hankija jaoks esimese kiirtestide riigihanke läbiviimisel, ei esinenud enam kuu aega hiljem sõlmitud raam- ja hankelepingu puhul. Tegemist ei olnud ettenägematu sündmusega, vaid võimalik oli planeerida testimise korraldamiseks vajalikud tegevused nii, et korraldataks hankemenetlus, mis algab hanketeate avaldamisega.
- 2.4 Punktis 2.3 nimetatud riigihankes tehtud raamlepingu muudatused kiirtestide täiendavaks ostmiseks on vastuolus RHS-ga, kuna raamlepingu maksimaalse maksumuse ületamine ei ole lubatud. Samuti ei ole lubatud raamlepingu oluline muutmine.

---

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse 26.03.2020 korraldus nr 89 „Vabatahtliku keskse hankija määramine kinnisvara arenduse ja korrashoiu valdkonna riigihangetes“.

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 12.10.2017 korraldus nr 282 „Vabatahtliku keskse hankija määramine valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste riigihangete korraldamiseks“ ja Vabariigi Valitsuse 12.10.2017 korraldus nr 281 „Vabatahtliku keskse hankija määramine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna riigihangetes“.

2.5 Lisaks tuvastati hankija tegevuses puudusi seoses hankeplaani koostamise ja muudetud hankeplaani veebilehel avalikustamisega.

2.6 Puudusi tuvastati ka nõuetekohaste riigihanke menetluste korraldamata jätmisega:

- a) meediamonitooringu teenus, korraldamata lihthange;
- b) reklaamiteenus, noorte vaktsineerimiskampaaniaga „Pane koolile õlg alla!“, korraldamata (avatud) hankemenetlus;
- c) tõlketeenus, korraldamata lihthange;
- d) ürituse „Aasta õpetaja gala“ tehnilised teenused ja asjad, korraldamata lihthange.

Järgnevalt on esitatud järelevahtemenetluse käigus tuvastatud rikkumised, tähelepanekud ja soovitusel.

### **3. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine**

#### **3.1. Hankekord ja hankeplaani.**

RHS § 9 lg 1 kohaselt kohustub avaliku sektori hankija kehtestama organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.

Riigihange hõlmab endas kogu tegevust, mille tulemusena tehakse mingi soetus, st sõlmitakse hankeleping asja soetamiseks või teenuse või ehitustöö tellimiseks, samuti tegevust kontsessiooni või raamlepingu alusel, samuti menetlust, kus hankelepingut ei sõlmita, kuid saadakse ideekavand (ideekonkurss). Seega on riigihankeks igasugune asjade ostmiseks, teenuse või ehitustöö tellimiseks, ideekavandi saamiseks ja kontsessioonilepingute sõlmimiseks korraldatav menetlus, samuti on riigihankeks selliste hankelepingute sõlmimise menetlus erandite ning sisetehingu sätete alusel.<sup>3</sup>

Perioodil 01.01. – 31.12.2021 ületas eRHR-i andmetel Haridus- ja Teadusministeeriumi asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus 80 000 eurot (kokku summas üle 32 miljoni euro käibemaksuta). Järelikult lasus Haridus- ja Teadusministeeriumil 2021. aastal kohustus kehtestada RHS § 9 lg 1 kohaselt organisatsioonisisene hankekord.

Hankekorra kehtestamise kohustus on kooskõlas riigihanke läbipaistvuse põhimõttega, mille eesmärk on suurendada nii avalikkuse kui ka pakkujate teadlikkust sellest, kuidas hankija oma sisemises korralduses erinevat liiki riigihankeid läbi viib. RHS § 9 kohustab hankijat koostama hankeplaani ja hankekorda, et hankijad mõtleksid läbi ning määratleksid nii RHS-s sätestatud piirmäärasid ületavate kui ka neist allapoole jäävate organisatsioonisiseste soetuste tegemise korda. Paragrahvi mõjul peaksid olema minimeeritud hankijasisesed riigihanke ettevalmistamise ja läbiviimise eksimused.

RHS § 9 lg 4 kohaselt tuleb hankekorras sätestada muuhulgas järgmine teave:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine;
- 3) alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord;
- 4) vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas;
- 5) vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord;

---

<sup>3</sup> RHS-i eelnõu. 450 SE I. Riigikogu XIII. Seletuskiri, lk 14.

6) meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

Rahandusministeerium märgib, et hankija riigihangete läbiviimise aluseks olev hankekord, mis kinnitati haridusministri 08.06.2021 käskkirjaga nr 1.1-2/21/150, vastab üldiselt RHS § 9 lg-s 4 sätestatud nõuetele, kuid Rahandusministeeriumil on tähelepanekud iga-aastase hankeplaani kehtestamise, selle muutmise ja riigihangetel huvide konflikti meetmete rakendamise ning sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse korra kohta.

Tulenevalt RHS § 9 lg-st 6 on hankekord ja hankeplaani avalikud. RHS § 9 lg-st 8 tulenevalt avaldab hankija iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist.

Hankija hankekorra p 2.1 kohaselt on hankeplaani avalik dokument, kuhu märgitakse eelarveaastal hankija planeeritavad riigihanked, millega kaasnevad hankemenetlused ja riigihanked, mille eeldatav maksumus on summaarselt (ostu sooritamise hetkel eeldatav maksumus) vähemalt 30 000 eurot. Funktsionaalselt koos toimivate või sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjade, teenuste või ehitustööde ostud tuleb summeerida ning piirmäär ületamisel kajastada hankeplaanis. Riigihanke võib jaotada osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud.

Hankekorra p 3.3. sätestab: Hankeplaani hoitakse ajakohasena. Kui pärast hankeplaani kinnitamist ilmneb vajadus täiendavate hangete järele, siis lisatakse need hankeplaani. Hankekorra p 4.6 sätestab: Kui riigihanke läbiviimise vajadus selgub pärast hankeplaani kinnitamist, peab eelarves vastavate kulude eest vastutav isik esitama üldosakonna õigusteeninduse büroole taotluse hankeplaani täiendamiseks.

Hankija 2021. aasta hankeplaani on kinnitatud Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri 31.12.2020 käskkirja nr 1.1 3/20/412 "Haridus- ja Teadusministeeriumi 2021. aasta tööplaani ja asutuse kaudsete kulude kinnitamine" lisaga 3. Järelevalvemenetluse alustamisel oli hankeplaani avalikustatud nõuetekohaselt hankija veebilehel. 2021. aasta hankeplaani muudatus on kinnitatud Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri 27.12.2021 käskkirjaga nr 1.1 3/21/219 „Kantsleri 21. detsembri 2020. a käskkirja nr 412 „Haridus- ja Teadusministeeriumi 2021. aasta tööplaani ja asutuse kaudsete kulude kinnitamine“ muutmise“.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et muudetud hankeplaani hankija veebilehel ei avalikustatud. Rahandusministeerium märgib siinkohal, et muudetud hankeplaanis kajastus 13 riigihanget rohkem kui esialgses hankeplaanis, sealhulgas kontrollivalimisse kuuluvad väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlused.

Lisaks märgib Rahandusministeerium, et 2021. aasta hankeplaanis ja selle muudatuses ei kajastu kõik 2021. aastal hankija poolt sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena korraldatud riigihanked, mille eeldatav maksumus on summaarselt (ostu sooritamise hetkel eeldatav maksumus) vähemalt 30 000 eurot nagu seda näeb ette hankija hankekorra p 2.1.

Kontrollivisiidil palus kontrollija selgitada hankijal hankeplaani muutmise protsessi ja põhjendada 2021. aasta hankeplaani muutmist nii suures ulatuses. Hankija selgituste kohaselt teeb vastava sisuosakonna juhataja taotluse, olemas on hankeplaani täiendamise vorm, kuhu tehakse kanne hankeplaani muutmiseks. Muudatused koondatakse pikema perioodi peale kokku, aga tehakse enne, kui riigihanked välja kuulutatakse. 2021. aasta sügisel toimusid hankija struktuuris suured ümberkorraldused, 01.10.2021 toodi Haridus- ja Teadusministeeriumisse üle Haridus- ja Noorteameti tehnoloogia juhtimise osakond, mille hanked liideti hankija hankeplaaniga. Lisaks vahetus kommunikatsiooni osakond. Hankija märkis lisaks 12.04.2022 vastuskirjas kontrolliakti projektile, et Haridus- ja Noorteametilt üle võetud osakonna hangete liitmine Haridus- ja Teadusministeeriumi hankeplaani võttis oma aja, kuid hankeplaani (sisaldab ka erandlikke menetlusi) avalikustati kodulehel nagu ette nähtud. Kuna tehnoloogia juhtimise osakonna hanked kajastusid juba niikuinii Haridus- ja Noorteameti hankeplaanis, siis avalikustamise nõue st ettevõtjate informeerimise nõue oli täidetud.

Selgitame, et nii hankekord kui iga-aastane hankeplaani on riigihankeõiguse põhiprintsiipidest tulenevalt avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab

huvitatud isikute võrdse kohtlemise, hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel (RHS § 3). Läbipaistev peab olema nii riigihanke menetlus ise kui ka hankija toimingud, mis eelnevad riigihanke menetlusele, sealhulgas riigihanke planeerimine. Rahandusministeeriumi hinnangul ei täida alles eelarveaasta lõpus koostatud (27.12.2021) ja avalikustatud hankeplaani muudatus oma eesmärgi- tagada riigihanke läbipaistvuse üldpõhimõtte rakendamine ja anda ettevõtjaskonnale varakult teavet eelarveaasta jooksul hankimisele tulevatest hankeobjektidest.<sup>4</sup>

Hankija hankekorra p 11.1 sätestab: Kõik riigihangete ettevalmistamise, läbiviimisega või lepingute täitmisega seotud isikud peavad vältima huvide konflikti, järgima oma asutuse sisekorda ja juhiseid korruptsiooni ennetamiseks. Huvide konflikti vältimise ja korruptsiooni ennetamise üldised põhimõtted on nimetatud Haridus- ja Teadusministeeriumi sisekorras, mille punkt 6.4 kohustab teenistujat vältima teenistusalaste huvide ja erahuvide konfliktide tekkimist ja teavitama oma vahetus juhti võimalikust huvide konflikti juhtumist või ametisse nimetamise õigusega isikut, kes võtab tarvitusele meetmed huvide konflikti vältimiseks. Konkreetseid meetmeid huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel hankija hankekord ega sisekord ette ei näe.

Arvestades, et RHS § 9 lg 4 p 6 nõuab, et hankija kehtestab hankekorras meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis, soovitame hankijal konkreetsemalt ka hankekorras sätestada, kuidas tagatakse huvide konflikti vältimine just riigihanke korraldamisel.

Kuivõrd alates 28.01.2021 on hankemeeskonna liikmetel võimalik anda kinnitus huvide konflikti puudumise kohta riigihangete registris, siis soovitame hankijal lisada ühe meetmena teave sellise kinnituse eRHR-is andmise kohustuse kohta ka hankija hankekorda.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et hankija korraldab palju riigihankeid sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena, lähtudes nende korraldamisel eelkõige oma hankekorras sätestatust. Hankekorra punkti 7.1 kohaselt lähtutakse sotsiaalteenuste hankelepingu sõlmimisel, kui hankelepingu eeldatava maksumus jääb alla 300 000 euro, hankekorra 5. punktist, arvestades sotsiaalteenuste tellimise eripära. Hankekorra punkti 7.2 kohaselt lähtutakse eriteenuste hankelepingu sõlmimisel, kui hankelepingu eeldatav maksumus jääb alla 60 000 euro, hankekorra 5. punktist, arvestades sotsiaalteenuste tellimise eripära.

Punktides 7.1 ja 7.2 viidatud hankekorra punkt 5 reguleerib alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ning teenuste ja ehitustööde tellimist. Hankekorra punkt 5.4 sätestab järgmist: Hangete puhul maksumusega alates 10 000 eurot ja alla 30 000 eurot (kogumaksumus eeldatava maksumuse alusel) teeb pakkumuse esitamise ettepanekud hanke eest vastutav isik, kes lisab hankelepingule või arvele elektroonilises dokumendihaldussüsteemis arve või lepingu kooskõlastusringil lühikese selgituse, mitmele pakkujale ettepanek pakkumuse esitamiseks tehti ja mis on eduka pakkumuse objektiivselt hinnatavad eelised või miks tehti ettepanek pakkumuse esitamiseks ainult ühele pakkujale. Rahandusministeerium märgib, et hankija praegu kehtivast hankekorrast ei selgu, kuidas toimub pakkumuste võtmine, kui sotsiaalteenuste maksumus on võrdne või suurem kui 30 000 eurot, aga jääb alla 300 000 euro. Samuti on reguleerimata eriteenuste hankelepingu sõlmimise kord, kui eriteenuste maksumus on võrdne või suurem kui 30 000 eurot, aga jääb alla 60 000 euro.

Hankija hankekorra p 1.3 kohaselt korraldab ministeeriumi valitsemisala ühishanked ministeerium või ministeeriumi asutus. Ministeeriumi hallataval asutustel on keelatud

---

<sup>4</sup> K. Härginen. RHS § 9 kommentaar 38 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 124.

korraldada hankeid asjade või teenuste ostmiseks, mille suhtes ministeerium on hallatavaid asutusi teavitanud ühishanke korraldamisest või keskses hankes osalemisest. Arvestades, et hankija eest korraldab suures mahus kinnisvara arenduse ja korrashoiu valdkonna teenuste ning ehitustööde tellimise riigihankeid Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, kas siis keskse hankijana või muu volituse alusel, soovitame hankekorras ja/või hankeplaanis kajastada ka need hanked, mis korraldatakse teiste asutuste poolt ühishankena või muu volituse alusel.

### 3.2 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus „SARS-CoV-2 Antigeeni kiirtestide ost“ (viitenumber 242978)

#### 3.2.1 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse liigi kasutamise õiguspärasus

Hankija esitas eHRIs 02.11.2021 hankelingu sõlmimise teate väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses „SARS-CoV-2 Antigeeni kiirtestide ost“ (viitenumber 242978). Hankelingu sõlmimise teade avaldati Euroopa Liidu Teatajas (edaspidi: ELT) 09.11.2021, teates märgitu kohaselt sõlmis hankija väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse tulemusel 28.10.2021 SelfDiagnostics OÜ-ga (registrikood 11488192) perioodiks 1.11.2021 - 5.12.2021 müügilepingu nr 5.3-3/21/548 maksumusega 5 132 000 eurot.

Erandliku menetlusliigi valis hankija RHS § 49 lg 1 p 3 alusel ja põhjendas selle valikut eHRIs järgnevalt: *Hankijale ettenägematutest ootamatutest sündmustest põhjustatud äärmiselt kiireloomuline olukord kooskõlas direktiivis sätestatud rangete tingimustega. COVID19 viiruse levik riigis on saavutanud taas kriitilise taseme ning haiglate koormus on tõusnud kriitilise piirini; COVID19 viiruse levik on jätkuvalt tõusutrendis ja haigestumine kasvab ka 5-14 vanuserühmades; Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on hoida koolid avatuna kontaktõppe katkemisest johtuvate negatiivsete mõjude ärahoidmiseks; haridusteenuse pakkumiseks lastele parimal võimalikul moel (kontaktõppes) on vajalik koheselt laste koolihoonetesse naasmiseks tagada suurem turvatunne (hiljemalt sügisese koolivaheaja lõpuks) nii kooliperele, õppuritele ja lastevanematele; koolidest alata võivate nakkusahelate võimalikult kiireks tuvastamiseks ja täiendavaks piiramiseks on koolidele koheselt vajalikud lapsesõbralikud ja usaldusväärsed kiirtestid, mille kasutusvalmidus on Eesti koolisüsteemis eelnevalt testitud ja tõestatud; kiirtestide erakordselt kiire vajaduse tõttu ei ole Ostjal võimalik kinni pidada riigihangete seaduse § des 92–94 sätestatud tähtaegadest, mistõttu kasutab Ostja hankimisel riigihangete seaduse § 49 lg 1 p 3 sätestatud alusel väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust.*

Lisateabena märkis hankija, et hanget ei jaotatud osadeks seoses väga kiire tarnevajadusega ja selleks, et kahandada halduskoormust lepingute haldamisel ja tarnete korraldamisel miinimumini.

Kuivõrd Rahandusministeeriumi järelevalvemenetluse eesmärk on anda hinnang, kas hankija poolt riigihanke „SARS-CoV-2 Antigeeni kiirtestide ost“ (viitenumber 242978) läbiviimine väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusena on toimunud kooskõlas riigihangete seadusega, siis on vajalik tuvastada, kas väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamise eeldused olid täidetud või mitte.

Antud juhul on korraldatud rahvusvahelist piirmäärast<sup>5</sup> ületav riigihange, mistõttu on asjakohane viidata ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.02.2014 direktiivi 2014/24/EL (edaspidi: direktiiv) põhjenduspunktile 50, mille kohaselt võib väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust kasutada ainult väga erandlikes olukordades<sup>6</sup>. Selliste erandite kohaldamine peaks piirduma ainult juhtudega, kus väljakuulutamine ei ole võimalik äärmiselt kiireloomulise olukorra tõttu, mis on põhjustatud avaliku sektori hankijale ettenägematutest ja temast

<sup>5</sup> Rahvusvaheline piirmäär riigiasutusele asjade ostmise korral oli 2020 ja 2021. a 139 000 eurot.

<sup>6</sup> Vt ka Euroopa Kohtu otsus C-84/03, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Hispaania Kuningriik, ECLI:EU:C:2005:14, p 47.

sõltumatutest asjaoludest, või kui algusest peale on selge, et väljakuulutamise ei aitaks konkurentsi suurendada või saavutada paremat hanketulemust, eelkõige seetõttu, et objektiivsetel asjaoludel leidub ainult üks ettevõtja, kes suudab lepingut täita.

Euroopa Komisjon on avaldanud suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras<sup>7</sup>, mille punkt 2.3 reguleerib väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlust äärmiselt kiireloomulistes olukordades, viidates direktiivi artikli 32 lõike 2 punktile c järgmiselt: „Avaliku sektori hankijad võivad sõlmida riigihankelpepinguid väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse teel „kui see on tingimata vajalik, sest avaliku sektori hankijale ettenägematutest asjaoludest tingitud kiireloomulisuse tõttu ei ole avatud või piiratud menetluste või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluste tähtaegade täitmine võimalik. Kiireloomulisuse põhjendamiseks esitatavad asjaolud ei tohi mingil juhul johtuda avaliku sektori hankijast /.../. Iga avaliku sektori hankija peab hindama, kas tingimused selliseks väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluseks on täidetud. Teatise kohaselt peavad olema täidetud järgmised kumulatiivsed kriteeriumid:

- 1) ootamatud sündmused, mida asjaomased avaliku sektori hankijad ei saanud ette näha;
- 2) äärmiselt kiireloomulise olukorra tõttu ei ole võimalik üldistest tähtaegadest kinni pidada;
- 3) põhjuslik seos ettenägematute sündmuste ja äärmise kiireloomulisuse vahel;
- 4) kasutamine ainult lünga katmiseks, kuni leitakse püsivam lahendus.“

Direktiivi artikli 32 lõike 2 punkt on Eesti õigusesse üle võetud RHS § 49 lg 1 punktiga 3. RHS § 49 lg 1 punkti 3 kohaselt on hankijal õigus korraldada riigihangete väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlusena, kui hankelpepingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, mis ei võimalda kinni pidada RHS §-des 92–94 sätestatud tähtaegadest.

Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega riigihangete korraldamisel RHS § 49 lg 1 punkti 3 alusel peavad seega olema üheaegselt täidetud kõik vastavas sättes loetletud eeldused:

- 1) hankelpeping on vaja sõlmida kiiresti;
- 2) hankelpepingu kiire sõlmimise vajadus on tekkinud hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel;
- 3) tekkinud on äärmine vajadus, mis ei võimalda kinni pidada RHS §-des 92-94 sätestatud tähtaegadest.

Tallinna Halduskohus on 2.04.2018 otsuse nr 3-17-2743 punktides 14-15 koondanud olulised väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse korraldamise põhimõtted järgmiselt: „Hankijast sõltumatud „ettenägematud sündmused või asjaolud“ on määratlemata mõiste, mille sisustamine sõltub juhtumi üksikasjadest. Samas on õiguskirjanduses välja toodud, et RHS § 49 lg 1 punkti 3 kohaldamine ei ole lubatud, kui hankelpepingu sõlmimise vajadus oluks hanke parema planeerimise korral ettenähtav (D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura, 2014, lk 467). Kiireloomulise olukorra tekkimine peab olema väljaspool hankija mõjusfääri (Tallinna Halduskohtu otsuse 3-121384 punkt 23.1). Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse kui kõige vähem läbipaistva hankemenetluse liigi kasutamine saab olla üksnes rangelt erandlik ja sellist erandit tuleb tõlgendada kitsalt, kusjuures tõendamiskoormust erandi tegelikku esinemist kinnitavate erandlike asjaolude osas kannab erandile tugineda sooviv isik. Ettenägematuks asjaoluks ei saa üldjuhul pidada olukordi, mis on põhjustatud hankija tegevusest või tegevusetusest (vt Euroopa Kohtu 11.09.2014 otsus C-19/13: Fastweb, punkt 49; 08.04.2008 otsus C-337/05: komisjon vs. Itaalia, punktid 55–58;

---

<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni teatis: suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras 1.4.2020 (2020/C 108 I/01), arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/oigusaktid#euroopa-liidu-igusa>.

samuti Tallinna Ringkonnakohtu 30.09.2016 otsus nr 3-15-853, punkt 16). Et tegemist on vähese läbipaistvusega hankemenetlusega, osutab ka Riigikohus otsuse nr 3-3-1-65-11 punktis 13. Seega on eriti oluline, et väljakuulutamisetähtaajade läbiviimise menetlusega riigihanke korraldamisel ja RHS § 49 lg 1 punkti 3 kohaldamisel peavad olema üheaegselt täidetud kõik vastavas sättes loetletud tingimused. Täiendavalt peab olema välistatud ka varasema hankelepingu muutmine, kuivõrd hankelepingu muutmise võimalus välistab äärmise vajaduse RHS § 49 lg 1 punkti 3 tähenduses. Lisaks tuleb hinnata, kas hankija toimingud väljakuulutamisetähtaajade läbiviimise menetlust kasutades hoolikalt ja kas ta võis eeldada, et tingimused hankemenetluse läbiviimiseks olid tegelikult täidetud (vt Euroopa Kohtu 11.09.2014 otsus C19/13, punkt 50).“

Hankijal on hanke ettevalmistamisel planeerimis- ja hoolsuskohustus. Ettenägematuse hindamisel on oluline analüüsida, milline on konkreetse hankija hoolsusstandard ning kas hankija käitumine hanke ettevalmistamisel sellele vastavalt. Hankija hoolsuskohustuse osaks on muu hulgas kohustus läbi mõelda kõik hankemenetlusega seonduvad asjaolud, sh võimalikud vaidlustused ja nende ajaline mõju hankele.<sup>8</sup> Ettenägematuks sündmuseks ei saa pidada seda, kui realiseerub mõistlikult võimalik risk.<sup>9</sup>

Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul nagu ka teiste avaliku sektori hankijate puhul on kindlasti tegemist hankijaga, kellel on kõrgendatud hoolsusstandardi järgimise kohustus.

Järelevalvemenetluses hankija esitatud dokumentide ja kontrollivisiidil antud selgituste kohaselt tingis riigihanke korraldamise kiireloomulisuse asjaolu, et ülesande saamisest (26.10.2021) kuni reaalse tarneni (1.11.2021) oli aega viis kalendripäeva ja selle aja sees tuli rääkida läbi ettevõtjaga ning jõuda hankelepingu sõlmimiseni.

Täpsemalt tegi Vabariigi Valitsus oma 26.10.2021 kabinetinõupidamisel otsuse seoses Vabariigi Valitsuse 23.08.2021. a korraldusega nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ kehtestatud meetmete vajalikkusest ning kohustas muuhulgas Haridus- ja Teadusministeeriumit korraldama alates 01.11.2021 vaktsineerimata ja läbi põdemata 7–18-aastaste laste ja vaktsineerimata õpetajate kiirtestimise koolis 2 korda nädalas. Valitsus otsustas, et kiirtestimine on üks meetod laste nakatumiste vähendamiseks ja nakatumisahelate läbi lõikamiseks.

Kontrollivisiidil antud selgituste kohaselt olid hankija hinnangul täidetud kõik RHS § 49 lg 1 p-s 3 nimetatud väljakuulutamisetähtaajade läbiviimise menetlusliigi kohaldamise eeldused. Hankija eesmärk oli hoida koolid avatuna ja tagada kvaliteetne haridus. Risk, mis vajas maandamist, oli koolis nakatumine ja viiruse leviku ennetamine. Alternatiiv oli distantsõpe, mida sooviti vältida. Hankija kaalus, mis on olulisem. Viirus on etteaimamatu ja olukord muutub kiiresti. Testide kasutamine on sõltuvuses viiruse tüvedest. Delta tüve leviku olukorrast on teada, et kiirtestidega on võimalik viirust tuvastada efektiivselt, kiirtestid on usaldusväärsed. Probleem seisnes ka selles, et noored ei olnud vaktsineeritud ja puudu oli terviklik kaitse. Algselt arvestati lihtsaid meetmeid, mida rakendada sügisest, kuid kuu ajaga muutus see teadmine ja siis tuli tegutseda.

Kontrollivisiidil palus Rahandusministeerium hankijal nimetada konkreetset, millised ettenägematud asjaolud mõjutasid väljakuulutamisetähtaajade läbiviimise menetluse korraldamist, mis ei sõltunud hankijast. Hankija tõi ettenägematu asjaoluna välja kaks asjaolu: viiruse kiire leviku kasvu ja seda just laste ja noorte hulgas ning probleemi, et maskestamise korraldamine ei olnud kuni 25.10.2021 Haridus- ja Teadusministeeriumi, vaid Sotsiaalministeeriumi ülesanne ning et viimane oli sel ajal ülekoormatud. Hankija esindajad märkisid, et Haridus- ja Teadusministeeriumi põhifunktsioon ei ole tegeleda rahva tervise kaitsega, vaid hariduslike küsimustega.

<sup>8</sup> TlnHKo (02.04.2018) 3-17-2743 p 17.

<sup>9</sup> M. Parind RHS § 49 kommentaar 40 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 357.

Rahandusministeerium toob siinkohal välja, et Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruse § 4 lg 1 kohaselt on ministeeriumi valitsemisalas riigi haridus-, teadus-, arhiivi-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ja sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, arhiivinduse, noorsootöö ja erinoorsootöö ning keelepoliitika valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 2 lg 1 kohaselt on ministeeriumi valitsemisalas riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu, töökeskkonna ja töösuhete, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutseva valitsusasutuse Terviseameti põhimääruse § 6 kohaselt on ameti tegevusvaldkonnad tervishoid, nakkushaiguste seire, ennetus ja tõrje, keskkonnatervis, kemikaaliohutus ja meditsiiniseadmete ohutus.

Koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haigus vastab nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi: NETS) § 2 punkti 2 alusel uudse ohtliku nakkushaiguse tunnustele. NETS § 17 lg 1 kohaselt korraldab riigi tasandil nakkushaiguste seiret ja tõrjet Sotsiaalministeerium, kes täidab rahvatervise seaduses sätestatud ülesandeid ning juhib nakkushaiguste tõrjeks tehtavat tööd. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt oma haldusala asutustes nakkushaiguste ärahoidmise ja nende leviku tõkestamise meetmeid rakendades ning arstiabi korraldades juhivad ministereeriumid käesolevast seadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest.

NETS § 18 lg 1 p 1 alusel on nakkushaiguste ennetamise, seire ja tõrje valdkonnas pädev asutus Terviseamet, kes teeb epidemioloogilisi uuringuid haige nakatumise ja nakkushaiguste leviku asjaolude väljaselgitamiseks, võtab vajaduse korral ühendust nakkushaigete ja kontaktsete isikutega ning juhendab inimeste rühmaviisilise haigestumise korral tõrjemeetmete rakendamist. NETS § 28 lg 6 alusel võib Vabariigi Valitsus kehtestada korraldusega nakkushaiguse tõrjeks vajalikke abinõusid siis, kui nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks rakendatavate meetmete ja piirangute kohaldamisega kaasneb oluline mõju ühiskonnale või majandusele.

Eeltoodud põhimäärustest ja NETS-ist tulenevalt võib asuda seisukohale, et Haridus- ja Teadusministeeriumi põhifunktsioon ei ole rahva tervise kaitse, tervishoid ja nakkushaiguste seire, ennetus ja tõrje. Juhtiv roll nakkushaiguste tõrje tehtava töö korraldamisel on Sotsiaalministeeriumil ja nakkushaiguste leviku tõkestamisel on pädevaks asutuseks Terviseamet.

Samas on koroonaviiruse leviku tõkestamine haridusasutustes ja haridusvaldkond omavahel kindlasti tihedalt seotud. Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk on olnud 2021. aastal tagada koolide avatud hoidmine ja kontaktõppe säilimine koolides.

Mis puudutab hariduselu korraldamist ja viiruse leviku tõkestamist, siis võttis Vabariigi Valitsus 23.02.2021 korraldusega nr 83 vastu „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023“. Selle kohaselt oli valitsusliidu ühe aluspõhimõtena kehtestatud järgmine, pideva tegevusena elluviidav, tegevuspõhimõte: 1.1. Koroonaviiruse pandeemia nõuab meilt lähiajal jätkuvat otsustavat tegutsemist viiruse leviku tõkestamisel, vaksineerimisel, tervishoiusüsteemi tugevdamisel, hariduselu korraldamisel, inimeste sissetulekute tagamisel ja ettevõtluse toetamisel.

Samuti märgib Rahandusministeerium, et kontaktõppe säilimine koolides on olnud eesmärk ka

Vabariigi Valitsuse poolt 22.04.2021 heaks kiidetud dokumendis "Ühiskonnaelu korraldamise kava koroonaviiruse leviku tingimustes" (nö poliitikakujundamise valge raamat).<sup>10</sup> Sealjuures on poliitikakujundamise valges raamatus nimetatud ühe meetmena ka kiirtestid haridusasutustes. Need tegevused olid toodud selgelt haridusega seotud tegevuste hulgas ning ette nähtud osaliselt või täielikult ellu viia 2021. aastal.<sup>11</sup>

Samas ei selgu nimetatud dokumendist konkreetselt, kes, millal ja kuidas ettenähtud tegevusi peab tegema, vaid et tegevusi kavandavad ja viivad ellu asjaomased valitsusasutused koostöös oma valdkonna era- ja vabasektori ühendustega, sealjuures koordineerib elluviimist Riigikantselei.<sup>12</sup> Rahandusministeeriumil puudub info, kas on mõni täiendav dokument, mis konkretiseerib poliitikakujundamise valge raamatu tegevusi koos ajakavaga asjaomaste valitsusasutuste lõikes.

Vabariigi Valitsus otsustas 05.08.2021, et koolid peavad olema avatud, muu hulgas otsustas valitsus, et vaksineerimata haridustöötajad peavad tegema regulaarselt kiirteste. Kiirtestid pidi haridusasutustele tagama kõikides haridusastmetes vähemalt aasta lõpuni riik.<sup>13</sup> Seda kinnitab ka 30.08.2021 hankija poolt väljaantud infokiri testimise kohta haridus- ja noorsootöösutustes.<sup>14</sup>

Rahandusministeeriumile teadaolevatel andmetel andis tervise- ja tööminister Vabariigi Valitsuse 14.10.2021 toimunud kabinetinõupidamisel ülevaate tervise valdkonna töökorraldusest, sh ettepanekutest koolides testimise ja lähikontaktsuse käsitlemise muutmiseks; testimise olukorrast Eestis ja teistes riikides ning testimisstrateegiast. Tehti ettepanek viia läbi kõiki koole hõlmav COVID-19 skriiningu testprojekt. Testimine pidi toimuma puulitud PCR meetodil. Järelevalvemenetluses hankija esindajate poolt antud selgituste kohaselt ei õnnestunud viiruse kiire leviku tõttu skriiningu testprojekti kavandatud kujul alustada.

Sellele järgnes 26.10.2021 kabinetinõupidamise otsus<sup>15</sup>, et Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb alates 01.11.2021 korraldada laste ja õpetajate kiirtestimine koolis 2 korda nädalas. 27.10.2021 esitas Haridus- ja Teadusministeerium taotluse „Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse reservist“<sup>16</sup> ja 28.10.2021 eraldas Vabariigi Valitsus korraldusega nr 369 „Raha eraldamine“ kiirtestide hankimiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile 7 502 000 eurot.

Vabariigi Valitsuse 28.10.2021 istungi protokollis nr 69 kohaselt anti Haridus- ja Teadusministeeriumile soovitus arutada kiirtestide soetamise korraldamisega seotud küsimused läbi Rahandusministeeriumiga ja Riigikontrolliga. Hankija esindaja konsulteeris telefoni teel selles küsimuses Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnaga

---

<sup>10</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://valitsus.ee/uudised/valitsus-kiitis-heaks-uhiskonnaelu-korraldamise-kava-koroonaviiruse-leviku-tingimustes> (21.02.2022).

<sup>11</sup> Sealsamas, lk 14 ja 18.

<sup>12</sup>Kontrollija tähelepanek: "Ühiskonnaelu korraldamise kava koroonaviiruse leviku tingimustes" lk 25 on märgitud: *Lähtealused kiidab heaks Vabariigi Valitsus. Nende elluviimist koordineerib Riigikantselei. Tegevusi kavandavad ja viivad ellu asjaomased valitsusasutused koostöös oma valdkonna era- ja vabasektori ühendustega. Tegevusi töötatakse välja lähtealustes seatud raamistikust lähtuvalt ning nende rahastamine otsustatakse riigi eelarvestrateegia ja teiste rahastamiskavade tavapärasel koostamisprotsessis. Vabariigi Valitsusele antakse tegevuste elluviimisest ja lisategevuste vajadustest ülevaade koos COVID-19 mõjude ülevaate ja prognoosi esitlemisega valitsuskabineti nõupidamisel.*

<sup>13</sup>Vt <https://www.err.ee/1608298518/valitsus-muudab-pohjalikult-koolide-tood-koroonalukorras> (08.03.2022).

<sup>14</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.hm.ee/sites/default/files/20210830\\_infokiri\\_kiirtestimine.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/20210830_infokiri_kiirtestimine.pdf) (08.03.2022).

<sup>15</sup> Kontrollija tähelepanek: 26.10.2021 tehtud kabinetinõupidamise otsuse puhul ei ole tegemist Vabariigi Valitsuse poolt antud õigusaktiga Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt. Vabariigi Valitsuse seaduse § 26 lg 1 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Sama seaduse § 30 lg 3<sup>1</sup> alusel võib Vabariigi Valitsus anda valitsusasutusele ülesandeid korraldusega. Nõupidamistel otsustatu ei ole käsitatav Vabariigi Valitsuse otsusena ja sellel ei ole õiguslikke tagajärgi. Nõupidamisel otsustatud valitsuse liikmete vahelise kokkuleppe iseloom (vt <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine>).

<sup>16</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi 27.10.2021 taotlus „Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse reservist“ nr 5.1-1.1/21/4337.

28.10.2021 ja talle selgitati, et Rahandusministeeriumile teadaolevate andmete põhjal ei ole RHS § 49 lg 1 p-is 3 sätestatud ettenägematuse kriteerium antud juhul täidetud ja kindlasti ei ole õigustatud ainult ühe pakkuja poole pöördumine.

Järelevalvemenetluse hilisemas faasis (08.03.2022) esitas hankija täiendavaid dokumente, millest selgub, et koostöös Terviseametiga jagati kohalike omavalitsuste vahendusel kõigile haridus- ja noorteasutustele vaksineerimata töötajate seire testimiseks Euroopa Komisjoni soetatud kiirteste. Lisaks kasutati õpilaste kiirtestimiseks hankijale lisaeelarvega eraldatud rahalisi vahendeid summas 850 000 eurot, mis jagati koolipidajatele rahalise toetusena, et soetada võimalikult õpilasesõbralikke kiirteste.

Täiendavalt selgitas hankija, et riigil oli sel ajal Synlab Eesti OÜ-ga raamleping<sup>17</sup> testimise läbiviimiseks, mille põhjal hankija eeldas, et selle raames korraldatakse kiirtestimine ka koolides, kuna olemuslikult ei kuulu haigusnähtude tuvastamiseks mõeldud testimine Haridus- ja Teadusministeeriumi pädevusse.

Hankija on järelevalvemenetluses varasemalt antud selgitust täiendanud veel järgmiselt: „Samas olid eelnevalt käivitunud SOM eestvedamisel tegevused, mis olid suunatud kiirtestimise läbiviimiseks koolides peale sügise koolivaheajaga, sellesse tegevusse oli ka HTM poolt määratud kontaktisik. Meie roll oli peamiselt anda info koolide ja õpilaste arvude kohta, et selle info alusel oleks teada suurusjärgud testimise korraldamise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks. Seega mingeid eraldi kokkuleppeid HTM, SOM ja TA<sup>18</sup> vahel polnud, kuna see oli kokkulepitult SOM teema ja kokkulepped olid seotud sellega, et HTM panustab selle tegevuse elluviimisesse, et tagada kiirtestimine koolides. /.../Kuna aga aja edenedes ja koolivaheaja lähenedes selgus, et Synlabil siiski ei ole võimekust lausalist või ka suuremas mahus enamuses koolides testimist läbi viia, siis ei jäänud muud üle kui avalikult välja lubatud (seda tegi ka peaminister neil päevil Riigikogu ees) testimise osas anda panus, et see siiski õnnestuks ja oleks seeläbi tagatud kehtivas terviseolukorras koolide turvalisemalt avatuna hoidmine kontaktõppes. Juba 26.10.2021 valitsuse kabinetnõupidamise päevakorras (manuses) oli riigisekretäri poolt käsitletud punkt, kus muuhulgas otsustati, et HTM korraldab kaks korda nädalas vaksineerimata ja läbipõdemata noorte kiirtestimise koolides peale koolivaheajaga, ehk alates 01.11.2021.“

Järelevalvemenetluse raames hankija poolt Rahandusministeeriumile esitatud selgitused ühtivad hankija poolt ka Riigikontrollile antud selgitustega<sup>19</sup>, millest nähtub samuti, et kõik otsused, mis puudutavad viiruse leviku tõkestamise abinõude, sh testide kasutamist, tehakse Vabariigi Valitsuse poolt ning ettevalmistused nendeks tegevusteks tehakse ministeeriumides ja Terviseametis.

Eeltoodust nähtub, et kiirtestimine haridusasutustes pidi olema korraldatud Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös, kuid enne Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 kabinetinõupidamist ei olnud konkreetset määratud, kes vastutab koolides kiirtestimise läbiviimiseks vajalike kiirtestide hankimise eest. Haridus- ja Teadusministeerium lootis skriiningu testprojekti läbiviimise peale Synlab Eesti OÜ-ga sõlmitud lepingu alusel, mille eestvedajaks oli Sotsiaalministeerium.

Rahandusministeerium on seisukohal, et asjaomastel ametiasutustel oli aega planeerida Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud kava (poliitikakujundamise valge raamat) ellu

---

<sup>17</sup> Kontrollija märkus: silmas on peetud oletatavalt RTK korraldatud riigihanget „Koroonaviiruse proovide võtmine ning võetud proovide testimine 2020-2021 Terviseametile“ (viitenumber 227411).

<sup>18</sup> Kontrollija selgitus hankija kasutatud lühendite kohta: HTM-Haridus- ja Teadusministeerium, SOM-Sotsiaalministeerium, TA-Terviseamet.

<sup>19</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi 17.11.2021 kiri nr 8-5/21/4644-2.

viimiseks vajalikud tegevused nii, et oleks võimalik järgida riigihangete seaduses sätestatud nõudeid kas 2021/2022 õppeaasta alguseks või planeerida kiirtestimisega alustamine hilisemaks ajaks sõltuvalt epidemioloogilisest olukorrast.

Hankijal oleks olnud võimalik korraldada näiteks avatud hankemenetlus raamlepingu sõlmimiseks, et vajaduse tekkimisel kiirteste raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute kaudu tellida. Raamleping, erinevalt hankelepingust, ei ole siduvate kohustustega leping, kui hankija ei ole just riigihanke alusdokumentides või raamlepingus end ise mingite kindlate kohustustega sidunud. Raamleping realiseerub alati läbi hankelepingute, mis on siduvate kohustustega lepingud. Hankijal võib olla sõlmitud ka mitu raamlepingut ühe ja sama või sarnase hankeeseme kohta.

Samuti oli hankijal võimalik RHS § 32 kohaselt viia riigihange läbi dünaamilise hankesüsteemina.

Rahandusministeerium ei nõustu hankija põhjendusega, et hankijale ettenägematuks asjaoluks oli viiruse kiire leviku kasv ja seda just laste ja noorte hulgas.

Rahandusministeerium ei sea kahtluse alla, et COVID-19 pandeemia on olnud viimase kahe aasta suurim tervishoiukriis, mis sai alguse ootamatult 2019. aasta sügisel. Samas ei ole COVID-19 pandeemia juba mõnda aega maailmas uudne, viiruse levik on olnud ettearvatu, kulgenud lainetena riigihanke korraldamise hetkeks üle 1,5 aasta, seda on tänaseks väga palju uuritud erinevate teadlaste poolt ning avaldatud hulgaliselt teadusuuringuid, sh Eestis. Seega ei ole tegemist hankijale enam sedavõrd ettenägematu sündmusega, mida on silmas peetud RHS § 49 lg 1 p-s 3.

Ettenägematuks sündmuseks ei saa pidada ka seda, kui realiseerub mõistlikult võimalik risk. Hankijale ei saanud olla niivõrd ettenägematu nakatunute arvu tõus oktoobris s.h laste ja noorte hulgas. Tutvudes ka 2021. aastal antud Teadusnõukoja soovitustega<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse selgub, et võimalikku kolmandat pandeemialainet sügiseks nähti ette juba juunikuu alguses ja ka nakatumine noorte seas hakkas kasvama suvel. Teadusnõukoda pooldas 05.08.2021 koolide võimalikult avatuna hoidmist algaval sügisel ja soovitas, et vaktsineerimata õpilastele ja õpetajatele tehakse kiirteste. 23.09.2021 soovitusel tõi Teadusnõukoda välja, et nakatumine on jätkuvalt kõrgeim vanuserühmas 10-14 ning nakatumist veavad enamjaolt koolilapsed.

Hankelepingu sõlmimise teates on hankija ka ise põhjendanud, et viiruse levik on taas kriitilisel tasemel ja jätkuvalt tõusutrendis:

- a) COVID 19 viiruse levik riigis on saavutanud taas kriitilise taseme ning haiglate koormus on tõusnud kriitilise piirini;
- b) COVID 19 viiruse levik on jätkuvalt tõusutrendis ja haigestumine kasvab ka 5-14 vanuserühmades /.../.

Kohtupraktikas on rõhutatud, et hankija peab tõendama erandlike hanke menetluste kasutamist lubavate aluste esinemist. Hankija ei ole järelevalvemenetluses faktiliste asjaoludega tõendanud, et just vanuserühmas 5-14 on haigestumine olnud prognoositust oluliselt erinev. Koolikollete arvu kasv sügisel võrreldes kevadega oli ootuspärane ja ette nähtav.

RHS § 49 lg 1 p 3 üheks kumulatiivseks eelduseks on see, et hankelepingu kiire sõlmimise vajadus peab olema tekkinud hankijast sõltumatutel asjaoludel. Hankijale ei tohi olla lepingu kiire sõlmimise põhjus kuidagi moodi omistatav ning sealjuures ei tohi hoolsale hankijale olla sellise vajaduse tekkimine ka ettenähtav.

Kuigi kõigile asjaomastele asutustele (Sotsiaalministeerium, Terviseamet ja Haridus- ja Teadusministeerium) oli kiirtestimise vajadus teada varem, vähemalt 2021. a aprillist alates ning selle teemaga koostöös ka tegeleti, siis hankijale oli ettenägematuks asjaoluks see, et Vabariigi Valitsus oma 26.10.2021 kabinetinõupidamisel määras Haridus- ja

---

<sup>20</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.kriis.ee/covidi-kriisi-juhtimine-kusimused-ja-vastused/kriisi-juhtimine/teadusnukoda#vaktsineerimine-rase \(28.02.2022\)](https://www.kriis.ee/covidi-kriisi-juhtimine-kusimused-ja-vastused/kriisi-juhtimine/teadusnukoda#vaktsineerimine-rase (28.02.2022)).

Teadusministeeriumi selle ülesande eest vastutavaks. Pigem oleks eeldanud, et kui senini koordineeris kiirtestimise protsessi Terviseamet ja Sotsiaalministeerium, siis see ülesanne on ühel nendest asutustest.

Eelnevast lähtudes mõõname, et seisuga 26.10.2021 ei olnud kiireloomulisus hankija jaoks enam välditav. Hankija oli 26.10.2021 seisuga olukorras, et koolivaheaeg hakkas kohe lõppema ja selleks, et õpilasi ja õpetajaid saaks testida kohe pärast koolivaheaga, s.o alates 01.11.2021, tuli kiirtestid hankida 5 päevaga, mistõttu oli vaja jõuda hankelepingu sõlmimiseni kiirendatud korras.

Nii RHS § 49 lg 1 p-s 3 kui direktiivi sõnastusest saab välja lugeda, et väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus on lubatud, kui see on äärmiselt vajalik. Euroopa Kohus on pidanud vajalikuks äärmist vajalikkust põhjendada ülekaaluka avaliku huvi ilmnemisel.<sup>21</sup>

Selleks, et põhjendada äärmist vajalikkust, tuleb seega hinnata, kas ja kuidas on üldine avalik huvi mõjutatud. Äärmist vajalikkust põhjendusena tuues on hankijal kohustus hinnata, kas väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kohaldamine on põhjendatav üldise avaliku huvi kontekstis.

Avalik huvi seisnes antud juhul eesmärgis hoida koolid avatuna ja ära hoida võimalikud nakkuskollete tekkimised. Kiirtestide hankimise erakordselt kiire vajadus oli tingitud ettenägematust sündmusest, milleks Haridus- ja Teadusministeeriumi kui hankija jaoks oli RHS § 49 lg 1 p 3 mõistes Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 tehtud otsus alustada koolides Haridus- ja Teadusministeeriumi korraldamisel õpilaste ja õpetajate kiirtestimist alates 01.11.2021.

Samas rõhutame, et koolide avatuna hoidmise ja kontaktõppe säilimise eesmärk oli teada kõigile eespool nimetatud ametiasutustele ja seda ohustavaid riske oleks olnud võimalik ette näha ning järgnevaid tegevusi paremini planeerida. Rahandusministeeriumi seisukoht on, et Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise otsus ei välista, et tegemist oli üldise planeerimisveaga, kuid seda ei saa omistada ainult hankijale.

Eeltoodud asjaolusid kogumis hinnates ja arvestades, et kuigi riigi jaoks tervikuna oli kiirtestide hankimise vajadus teada juba aprillis 2021, sai Haridus- ja Teadusministeerium otsese ülesande alles 26.10.2021. Kuna hankijal see ülesanne varem puudus, oli Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks ettenägematuks asjaoluks, mis tingis kiireloomulise tegutsemise vajaduse, Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel tehtud otsus alustada koolides laste ja õpetajate kiirtestimist ja eraldada kiirtestide ostmiseks raha Haridus- ja Teadusministeeriumile. Seega, olukorras, kus hankija sai alles 26.10.2021 vastava ülesande ning 01.11.2021 tuli koolides alustada kiirtestimist, leiab Rahandusministeerium, et esinesid RHS § 49 lg 1 p-s 3 nimetatud erakorralised asjaolud, mis tingisid väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise hankija poolt.

### 3.2.2 Ettepaneku tegemine ühele pakkujale läbirääkimiste pidamiseks väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses

Rahandusministeeriumi hinnangul ei saa aga käesolevas riigihankes õiguspäraseks pidada hankija poolt ainult ühele ettevõtjale läbirääkimiste pidamiseks ettepaneku tegemist.

See ei ole kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, sh ei ole tagatud konkurentsi efektiivne ärakasutamine (RHS § 3 p 3). Sellest põhimõttest lähtuvalt peab hankija korraldama riigihanke selliselt, et ettevõtjate vahel tekiks võistlus hankelepingu saamise pärast, mille tulemusena pakuvad ettevõtjad kaupu ja teenuseid hankijale soodsatel tingimustel. Teiste

---

<sup>21</sup> EKo 14.11.2013, C-221/12 ja 25.10.2018, C-413/17.

sõnadega: riigihanke menetlus tuleb korraldada nii, et hankijal on võimalik ettevõtjate erinevaid pakkumusi võrrelda ning objektiivsete kriteeriumide alusel hankijale soodsaim pakkumus välja valida.<sup>22</sup>

Konkurentsi efektiivseks kasutamiseks on esmalt tarvilik, et riigihankes osalevaid ettevõtjaid oleks palju (EK C-538/07, p 26). Halduskohus on pidanud seda vajalikuks mh väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse puhul (TlnHKO 02.04.2018, 3-17-2743, p 22).<sup>23</sup> Rahandusministeeriumi hinnangul on viidatud kohtulahendites esitatud üldised seisukohad asjakohased ka praegusel juhul.

RHS § 72 lg 1 kohaselt teeb hankija ühele või mitmele ettevõtjale, kelle majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks eeldatavalt piisavad, ettepaneku pidada läbirääkimisi hankelepingu sõlmimiseks.

Väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlus võimaldab avaliku sektori hankijatel pidada otse läbirääkimisi potentsiaalsete töövõtjatega. Otselepingu sõlmimine eelnevalt valitud ettevõtjaga jääb erandiks, mida kasutatakse ainult juhul, kui äärmiselt kiireloomulisest olukorrast tulenevate tehniliste ja ajaliste piirangute tõttu suudab lepingut täita ainult üks ettevõtja.<sup>24</sup> Praegusel juhul sellist olukorda ei esinenud, sest turul oli tagatud piisav konkurents kiirtestide tarneks. Seda kinnitab eRHRi andmetel sügisel 2021 analoogsete kiirtestide soetamiseks korraldatud riigihangetes osalenud pakkujate arv ja ka hankija ise teadis järgmises kiirtestide hankes (so 10 päeva hiljem) teha ettepaneku läbirääkimiste pidamiseks paljudele ettevõtjatele.

Avaliku ressursi eraõigusliku isiku kasutusse andmise lepingu sõlmimine peab toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse.<sup>25</sup> Ka riigihangetes, kus menetlusreeglid pole seaduses ammendavalt reguleeritud ja siis eriti, tuleb arvestada avaliku õiguse põhimõtteid, diskretsioonireegleid, avalikku huvi, võrdse kohtlemise põhimõtet jne. Seeläbi võivad isikute õigused olla rikutud ka riigihankemenetluses kohase menetluse puudumise ning õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse tava mittejärgimise tõttu.<sup>26</sup>

Tulenevalt eeltoodust leiab Rahandusministeerium, et kuna riigihanke läbiviimise tõttu väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlusena oli konkurents nagunii juba oluliselt piiratud, siis oleks hankija pidanud selle leevendamiseks pöörduma hankelepingu sõlmimise ettepanekuga mitme turul tegutseva pakkuja poole. Kui hankija oleks küsinud pakkumusi mitmelt pakkujalt ehk konkurentsi efektiivselt ära kasutanud, siis oleks võinud olla hind parem.

Hankija ei nõustu 12.04.2022 vastuses Rahandusministeeriumi kontrolliakti projektis toodud seisukohaga, et esimeses kiirtestide hankes oleks pidanud võtma mitu pakkumist ning leiab, et kontekst lastele sobivate kiirtestide turuolukorra kohta ja Sotsiaalministeeriumi võimetuse kohta neid tähtjaks hankida on järelduste tegemisel jätud arvestamata.

Hankija vastuväide on järgmine: „Väidame, et realselt ei olnud hetkel, kui HTM Vabariigi Valitsuselt ülesande kiirtestid hankida sai, enam võimalik teisel viisil vajalikus koguses kiirteste koolidele tähtaegselt hankida. Juhime tähelepanu, et 26. oktoobril 2021 andis Vabariigi Valitsus ülesande hoida koolid avatuna ja tagada see kiirtestimise abinõud kasutades. Vabariigi Valitsuse otsusest kooli alguseni oli sel hetkel 5 päeva, sh 3 tööpäeva. Väidame, et ei ole

<sup>22</sup> EKO 16.09.1999, C-27/98, p 31.

<sup>23</sup> T.Kuusmann RHS § 3 kommentaar 56– M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 63.

<sup>24</sup> Euroopa Komisjoni teatis: suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras 1.4.2020 (2020/C 108 I/01), p 2.3.

<sup>25</sup> RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 17.

<sup>26</sup> Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond. Hankekordade analüüs, näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigiha\\_ngete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud](https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigiha_ngete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud) (29.04.2022).

võimalik pidada 3 päeva sees läbirääkimisi sh riskida võimalike vaidlustustega mitme pakkujaga arvestades Vabariigi Valitsusele varem teada olnud asjaolusid lastele sobivate kiirtestide pakkujate ja turul saadaolevate kiirtestide arvu arvestades. Vabariigi Valitsusele oli teada, et kiirtestide pakkujaid, kellel oleks olnud reaalne võimekus lastele sobivaid kiirteste kõigile koolidele vajalikus koguses tarnida, puudusid. Rohkemate pakkujate kaasamine oleks võimalik olnud, kui ajaraam oleks olnud pikem kui 3 tööpäeva. HTM on varasemalt ka selgitanud, miks pöörduti konkreetse pakkuja poole, kuid kordame veel, et esiteks pakkus ettevõtja teste, mis olid sobilikud (turuolukord 2021. aasta sügisel oli testide kvaliteeti puudutavas osas teine, kui käesoleval hetkel) - need vastasid kehtestatud nõuetele ja teiseks oli nende kasutamist koolides eelnevalt ka piloteeritud.“

Lisaks on hankija esitanud järgmise vastuväite: „RHS § 49 lg 1 p 3 on erandlik seetõttu, et ettenägematute sündmuste tagajärjel hankelepingu kiire sõlmimise vajaduse tingimustes, kaldutaksegi kõrvale üldpõhimõtetest. RHS § 72 lg 1 ütleb, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimiseks teeb hankija ühele või mitmele ettevõtjale, kelle majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks eeldatavalt piisavad, ettepaneku pidada läbirääkimisi hankelepingu sõlmimiseks. Seadus ei ütle ette mitmele ettevõtjale tuleb ettepanek esitada. Seadus võimaldab hankijal pöörduda ka ühe pakkuja poole, kui see on olukorras hädavajalik, et sõlmida hankeleping./.../ Alates Vabariigi Valitsuse vastavasisulise ülesande saamisest kuni lepingu sõlmimiseni kulus HTM-il hanke läbiviimiseks kaks tööpäeva. See tähendas vajaduste koondamist, läbirääkimiste pidamist, hankelepingu ettevalmistamist ja sõlmimise menetlust. Arvesse tuleb võtta ka seda, et HTM-il tuli organiseerida kiirtestide logistika jm tarneks vajalik puhkepäevadel, mil paljud ettevõtted ei tööta. Samuti töötasid HTM teenistujad eesmärgi nimel ka nädalavahetustel ja kuni hiliste öötundideni. Selleks, et kiirtestid koolidesse jõuaks oli vaja kiirteste, mis oleksid juba riigis olemas. Ei olnud mõeldav, et neid hakatakse kohale lennutama Hiinast. Kõike eeltoodut arvesse võttes ei ole punktis 2.2. toodud väide õige.“

Rahandusministeerium jääb hankija poolt kontrolliakti projektile esitatud vastuväidetega tutvumise järel oma esialgse seisukoha juurde, kuid märgime täiendavalt järgmist. Rahandusministeerium ei nõustu hankija seisukohaga, et kontekst lastele sobivate kiirtestide turuolukorra kohta ja Sotsiaalministeeriumi võimetuse kohta neid tähtjaks hankida on järelduste tegemisel jäetud arvestamata.

Hankija ei ole järelevalvemenetluses tõendanud, et teistel turul enesetestimiseks mõeldud kiirteste pakkujatel ettevõtetel puudusid sobilikud ja vajalikus koguses kiirtestid. Hankija on ka ise Rahandusministeeriumi kontrolliakti projektile esitatud vastuskirjas sõnaselgelt mõõnnud järgmist: „Antud ajalises raamis ei olnud võimalik ega otstarbekas hakata kaasama teisi pakkujaid, kelle kohta puudus teave eelneva koolides piloteerimise ja kiirtesti sobivuse osas.“

Arvestades, et hankijal puudus tegelikult teave teiste pakkujate kohta, eelkõige nende pakutavate kiirtestide sobivuse osas, siis jääb arusaamatuks hankija eespool toodud väide, et „Vabariigi Valitsusele oli teada, et kiirtestide pakkujaid, kellel oleks olnud reaalne võimekus lastele sobivaid kiirteste kõigile koolidele vajalikus koguses tarnida, puudusid“. Hankija vastuväited on omavahel vastuolus ja dokumentaalselt tõendamata. Lisaks märgime, et antud juhul oli hankijaks Haridus- ja Teadusministeerium, mitte Vabariigi Valitsus, see tähendab, et pakkujate leidmise kohustus oli Haridus- ja Teadusministeeriumil.

Lisaks märgime, et Terviseameti andmetel on Eesti turul saadaval kahte sorti antigeeni kiirtestide: professionaalseks kasutamiseks mõeldud ja enesetestimiseks toodetud antigeeni kiirtestid. Enesetestimiseks sobiva testi pakendil on CE-märgis koos neljakohalise tunnusnumbriga, ainult professionaalseks kasutamiseks mõeldud testil on CE-märgis ilma tunnusnumbrita. Testi sihtotstarve on kirjas kasutusjuhendis.<sup>27</sup> Hankija poolt esitatud dokumendis<sup>28</sup> on märgitud, et

<sup>27</sup> Terviseameti veebilehel kättesaadav informatsioon: <https://www.terviseamet.ee/et/covid-19-antigeeni-kiirtestid> (20.04.2022).

<sup>28</sup> Hankija ja Terviseameti 17.11.2021 e-kirjavahetus testide kohta.

Terviseamet ei ole teadlik ühestki testist, mis oleks spetsiifiliselt sobiv just kasutajale vanuses 7-18a. Enesetestimiseks toodetud testid on selleks siiski põhimõtteliselt sobivamad kui ainult professionaalseks kasutamiseks toodetud testid.

Kuna hankija viis esimese kiirtestide riigihanke läbi registriväliselt, pöördudes pakkumuse esitamise ettepanekuga pakkuja poole telefoni teel ja vormistades hankedokumendina ainult hankelepingu, siis leiame, et sarnasel viisil oleks saanud kaasata ka teisi pakkujaid. Andmed antigeeni kiirtestide pakkujate kohta olid kättesaadavad näiteks Terviseameti registrist.

Hankija on põhjendanud ühe pakkuja poole pöördumist ka asjaoluga, et konkreetne ettevõtja (SelfDiagnostics OÜ) on varem koolides kiirtestide kasutamist piloteerinud.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole läbiviidud pilootprojektid koolides aluseks ühe pakkuja poole pöördumiseks. Hankija ei ole selgitanud ega tõendanud, et just SelfDiagnostics OÜ pakutavad testid erinevad kasutusomaduste poolest teistest turul pakutavatest enesetestimiseks ette nähtud testidest.

Rahandusministeerium nõustub osaliselt hankijaga, et teataval määral kalduetakse väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise hankemenetluses kõrvale riigihanke üldpõhimõtetest (nt on vähem tagatud läbipaistvuse põhimõte kui hankija võtab pakkujaga ise ühendust hanketeadet avaldamata), mis aga ei tähenda, et konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtet ei tuleks järgida. Konkurentsi soodustamine ja riigihangete avamine tegelikule konkurentile on selgelt ja üheselt riigihankeõiguse peamised eesmärgid.<sup>29</sup> Isegi erandlikes olukordades peaks hankija siiski võimaluse korral konkurentsi ära kasutama.

RHS § 72 lg-ga 1 hankijale antud õigust valida ettevõtjaid, kelle poole pöörduda, tuleb rakendada võimalikult suures ulatuses kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Kui RHS-is sätestatud väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise hankemenetluse korraldamise alus näeb ette, et lepingu saab sõlmida üksnes ühe pakkujaga, siis on ainult ühe pakkuja poole pöördumine põhjendatud. Kui turul on konkurents olemas, siis ei saa ebaõiglaseks pidada Rahandusministeeriumi tehtud etteheidet, hankija poolt ainult ühele ettevõtjale läbiviimise pidamiseks ettepaneku tegemist. Lisaks ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et tegemist oli rahvusvahelist piirmäära ületava riigihankega. See tähendab, et nimetatud riigihanke iga osa on Euroopa Liidus teenuste ja kaupade vaba liikumist tagavate riigihangete valdkonna õigusaktide reguleerimisalas ja potentsiaalselt riigihanke osalemisest huvitatud ettevõtjate ring ei piirdu üksnes Eestis tegutsevate ettevõtjatega. Antud asjaolule juhtis Rahandusministeerium hankija tähelepanu ka 19.11.2021 edastatud kirjas nr 12.2-1/8148-1.

RHS kommentaaride kohaselt on hankijal avar kaalutusruum otsustamiseks, kellele läbiviimise pidamise ettepanek teha ning RHS § 72 lg 1 ei nõua, et hankija peaks läbiviimise pidamise ettepaneku tegema kõikidele sellistele ettevõtjatele, kel iseenesest on hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks eeldatavalt piisav kvalifikatsioon. Siiski ei tohi hankija tegevus olla meelevaldne (RKHKo 3-3-1-5-06, p 15), et mitte võimaldada erinevaid kuritarvitusi, eeskätt ühe või mitme ettevõtja lubamatut eelistamist. Kohtupraktikas on leitud, et valdkonnas, kus Eesti turg on väike ja vähese konkurentisega, võib asjaoludest tuleneda hankija kohustus teha läbiviimise pidamise ettepanek kõikidele sellistele teadaolevatele ettevõtjatele, kes täidavad hankija nõuded (TlnRko 3-16-2129, p 21).<sup>30</sup>

Kokkuvõtvalt on Rahandusministeerium seisukohal, et hankija ei ole järelevalvemenetluses tõendanud, et konkurents ja võimekus enesetestimiseks toodetud ja just lastele sobivate testide osas 2021. aasta sügisel turul puudus.

---

<sup>29</sup> M.A.Simovart, N.Parrest RHS § 2 kommentaar 5 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 420.

<sup>30</sup> M. Parind RHS § 72 kommentaar 6 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 420.

### 3.3 Väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetlus „SARS-CoV-2 antigeeni kiirtestide soetamine Haridus- ja Teadusministeeriumile jaotamiseks koolidele käesoleva aasta novembrist kuni 2022. a jaanuarini“ (viitenumber 243941)

#### 3.3.1 Väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluse liigi valik

Hankija esitas eRHRis 02.12.2021 hankelepingu sõlmimise teate väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluses „SARS-CoV-2 antigeeni kiirtestide soetamine Haridus- ja Teadusministeeriumile jaotamiseks koolidele käesoleva aasta novembrist kuni 2022. a jaanuarini“ (viitenumber 243941). Hankelepingu sõlmimise teade avaldati ELT-s 06.12.2021, mille kohaselt sõlmis hankija 23.11.2021 OÜ-ga Medesto Logistics (registrikood 14998918) raamlepingu kiirtestide tarneks nr 5.3-3/21/649 maksumusega 2 370 000 eurot. Raamlepingu punkti 1.3 kohaselt on raamlepingu maht 2 370 000 eurot ja punkti 1.4 kohaselt kehtib raamleping selle allkirjastamisest kuni 31. jaanuarini 2022.a.

Erandliku menetlusliigi valis hankija ka seekord RHS § 49 lg 1 p 3 alusel ja põhjendas selle valikut eRHRis järgnevalt: *COVID-19 viiruse levik riigis on jätkuvalt kriitilisel tasemel ning haiglate koormus on suur. COVID-19 viiruse levik on jätkuvalt murettekitav ja haigestumine osas on täheldatav levik ka vanuserühmades 5-14 aastat. Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on hoida koolid avatuna kontaktõppe katkemisest johtuvate negatiivsete mõjude ärahoidmiseks. Haridusteenuse pakkumiseks lastele parimal võimalikul moel (kontaktõppes) on vajalik koheselt laste koolihoonetes viibimisel tagada suurem turvatunne nii kooliperele, õppuritele ja lastevanematele. Koolidest alata võivate nakkusahelate võimalikult kiireks tuvastamiseks ja täiendavaks piiramiseks on koolidele koheselt vajalikud lapsesõbralikud ja usaldusväärsed kiirtestid. Vabariigi Valitsus eraldas 28. oktoobril 2021. a korraldusega nr 369 hankijale 7 502 000 eurot kiirtestide hankimiseks, mille esimese osa 5 132 000 eurot ulatuses sõlmiti erandliku hankemenetluse (väljakuulutamiset läbirääkimistega riigihange) tulemusena leping ettevõttega SelfDiagnostics OÜ ja mille raames tarnitud kiirtestidest jagus koolidele õpilaste ja õpetajate testimiseks kuni novembrikuu lõpuni. Pärast kiirtestide esimese tarne lepingu sõlmimist oli hankijal järgneva koguse kiirtestide hankemenetluse läbiviimiseks ja lepingu sõlmimiseks aega kolm nädalat. Hanke korraldamisel tuli arvestada ka kiirtestide tarnimise ajaga tootja juurest Eestisse ning asjaoluga, et osaliselt langeb tarneaeg jõuluperioodi, mis pikendab tarneaega. Rahvusvahelist avatud hankemenetlust ei ole võimalik antud aja jooksul läbi viia (aeg pakkumuste esitamiseks elektroonilise menetluse korral 30 päeva, kiireloomulisuse korral 15 päeva, ooteaeg enne hankelepingu sõlmimist 14 päeva, lisaks pakkumuste menetlemiseks kuluv aeg), mistõttu ei ole eelkirjeldatud erakordselt kiire vajaduse tõttu hankijal võimalik kinni pidada riigihangete seaduse §-des 92–94 sätestatud tähtaegadest, mistõttu kasutab hankija hankimisel riigihangete seaduse § 49 lõike 1 punkti 3 sätestatud alusel väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetlust. Hanget ei ole jaotatud osadeks põhjusel, et kiireloomulisuse tõttu on hankijal otstarbekam suhelda ühe partneriga ja hallata ühe pakkujaga raamlepingu alusel teostatavaid tarneid.*

Järgmisel päeval pärast raamlepingu sõlmimist sõlmis hankija raamlepingu alusel hankelepingu, mille punkti 3.1 kohaselt on lepingu kogumaksumus 2 370 000 eurot. See on samas summas, mis on sõlmitud raamlepingu maht.

Kordamata punktis 3.2.1 toodud asjaolusid, millal on väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine RHS § 49 lg 1 p 3 alusel lubatav, leiame, et riigihanke nr 243941 puhul ei ole erandliku menetlusliigi valik õiguspärane, kuna riigihanke korraldamiseks väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetlusena ei olnud täidetud nõue, et toimus hankijast sõltumatu ettenägematu sündmus. Asjaolud, mis esinesid hankija jaoks esimese kiirtestide riigihanke nr 242978 läbiviimiseks, ei esinenud enam kuu aega hiljem sõlmitud raam- ja hankelepingu puhul. Rõhutame, et tegemist peab olema hankijale siiski täiesti ettenägematu asjaoluga. Hankijal oli võimalus korraldada pärast 26.10.2021 ülesande saamist avatud hankemenetlus, kasutades tähtaegade märkimisväärset lühendamise võimalust nagu on viidatud Euroopa Komisjoni teatises.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Vt viide 7.

Lähtudes RHS §-s 210 sätestatust juhtis Rahandusministeerium hankija tähelepanu väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise eeldustele hankijale 19.11.2021 edastatud kirjas nr 12.2-1/8148-1.

Rahandusministeeriumi hinnangul puudus seekord selline hankija jaoks ettenägematu asjaolu, mis oleks õigustanud riigihanke korraldamist väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusena. Kuna üks RHS § 49 lg 1 p-s 3 nimetatud kumulatiivsetest eeldustest oli täitmata (ettenägematuse kriteerium), ei olnud lubatav riigihanke „SARS-CoV-2 antigeeni kiirtestide soetamine Haridus- ja Teadusministeeriumile jaotamiseks koolidele käesoleva aasta novembrist kuni 2022. a jaanuarini“ (viitenumber 243941) korraldamine väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetlusena.

Hankija esitas 12.04.2022 vastuskirjas kontrolliakti projektile järgmised kommentaarid: „HTM ei nõustu punktis 2.3. toodud etteheitega, sh väitega „Asjaolud, mis esinesid hankija jaoks esimese kiirtestide riigihanke läbiviimisel, ei esinenud enam kuu aega hiljem sõlmitud raam- ja hankepingu puhul. Tegemist ei olnud ettenägematu sündmusega, vaid võimalik oli planeerida testimise korraldamiseks vajalikud tegevused nii, et korraldataks hankemenetlus, mis algab hanketeate avaldamisega.“ HTM oli nn teist kiirtestide hanget läbi viies jätkuvalt olukorras, kus kiirtestide koolidesse toimetamiseks ei olnud aega tavapärase hankemenetluse läbiviimiseks. Kiirtestide oli vaja tagada koolidele kuni talvise koolivaheaja alguseni ja edasine sõltus sellest, kas kiirtestide hankimisega hakkab tegelema asutus, kelle valdkonda see tegelikult kuulub (HTM on järelevalve menetluse kestel läbivalt rõhutanud asjaolu, et meditsiinitarvikute ja -seadmete hankimine on Sotsiaalministeeriumi või tema haldusala asutuse ülesanne) või mitte. /.../ HTM pidas riigihanke läbiviimise küsimuses läbirääkimisi Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti, Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) osavõtul. Alles siis, kui korraldati kõrgemal tasemel kohtumine 22.11.21, jõuti lõpuks kokkuleppele, et riigihanke viib läbi RTK. Kogu selle aja otsiti lahendust. Oli selge, et ajakava ei võimalda läbi viia tavamenetlust, seetõttu püüti leida selgust, kes peaks kiirtestide hankimisega tegelema. /.../Seetõttu on vale väita, justnagu oleks HTM-il olnud küllalt aega, et kiirtestide koolidesse tarnimiseks tavamenetlust läbi viia. Olukord oli erakorraline nii oktoobris, kui ka hiljem.“

Rahandusministeerium jääb kontrolliakti projektis toodud seisukohtade juurde, et teise kiirtestide hanke läbiviimiseks ei olnud täidetud nõue, et esines hankijast sõltumatu ettenägematu sündmus. Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 tehtud otsust alustada koolides Haridus- ja Teadusministeeriumi korraldamisel õpilaste ja õpetajate kiirtestimist alates 01.11.2021 ei saa ca kuu hiljem pidada enam hankija jaoks ettenägematuks sündmuseks RHS § 49 lg 1 p 3 mõistes. Samuti ei ole asjakohane väide, et kiirtestide edasise hankimise eest vastutaja oli ebaselge, kuna Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 otsusega oli selleks määratud Haridus- ja Teadusministeerium.

Eespool kontrolliakti punktis 3.2.1 viidatud Euroopa Komisjoni teatise kohaselt on üheks kumulatiivseks eelduseks see, et väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetlust võib kasutada ainult lünga katmiseks, kuni leitakse püsivam lahendus. Täpsemalt sätestab teatise p 2.3.4 järgmist: „Väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetlus võib pakkuda võimalust esmavajaduste rahuldamiseks. Sellised menetlused katavad lünga, kuni leitakse püsivam lahendus, näiteks ehitustööde, asjade ja teenuste raamlepingud, mis sõlmitakse tavapäraste (sh kiirendatud) menetluste teel.“

Rahandusministeeriumi hinnangul oli hankija teatise kohaselt lubatava nõ lünga katmise võimaluse juba esimese kiirtestide hankega ära kasutanud. Samuti eeldanuks edasine kiirtestide soetamine ning koolidele laialijagamine paremat planeerimist ja korraldamist. Siinkohal märgime, et hankija pidi Vabariigi Valitsuse 26.10.2021 kabinetinõupidamisel tehtud otsuse kohaselt korraldama koolides kaks korda nädalas üksnes vaksineerimata ja läbipõdemata 7-18 aastaste ning vaksineerimata õpetajate kiirtestimise, kuid testimiste arv kujunes kooliti väga erinevaks. Osades koolides testiti kolm korda nädalas, sealjuures kõiki õpilasi ja koolipersonali, mistõttu teste ei jätkunud. Regulaarselt kaks korda nädalas Vabariigi Valitsuse

poolt määratud tingimustel testimise korral oleks pidanud esimese kiirtestide hanke alusel soetatud teste jätkuma eelduslikult kauemaks.

RHS § 49 lg 1 p 3 üheks kumulatiivseks eelduseks on ka see, et hankelepingu kiire sõlmimise vajadus peab olema tekkinud hankijast sõltumatutel asjaoludel. Hankijale ei tohi olla lepingu kiire sõlmimise põhjus kuidagi moodi omistatav ning sealjuures ei tohi hoolsale hankijale olla sellise vajaduse tekkimine ka ettenähtav. Väljakuulutamiseteta läbirääkimisega menetluse kasutamisel ei tohi ettenägematus tuleneda mingil moel hankijast, tema tegevusest või tegevusetusest.

Kiirtestide edasine pidev vajadus oli hankijale siis juba ette nähtav, mitte sedavõrd ettenägematu ja ootamatu nagu see oli pärast 26.10.2021 Vabariigi Valitsuselt kiirtestimise korraldamise ülesande saamist.

Hankija on ka ise kinnitanud, et HTM oli nn teist kiirtestide hanget läbi viies jätkuvalt olukorras, kus kiirtestide koolidesse toimetamiseks ei olnud aega tavapärase hankemenetluse läbiviimiseks. Rõhutame veelkord, et tegemist peab olema hankijale siiski täiesti ettenägematu ja temast sõltumatu asjaoluga, mida praegusel juhul enam ei esinenud.

### 3.3.2. Raamlepingu muutmine RHS § 123 lg 1 p 4 alusel

Rahandusministeerium palus hankijalt 04.02.2022 toimunud kontrollivisiidil selgitusi, miks sõlmiti käesolevas riigihankes üldse raamleping, kui sellele järgnes koheselt hankelepingu sõlmimine raamlepingu mahus. Rahandusministeeriumi hinnangul kaotab sellises olukorras raamlepingu sõlmimine sisulise mõtte.

Hankija mõõnis, et tegemist on hankelepingu iseloomuga lepinguga, kuid poolelt teelt ei olnud võimalik enam tagasi pöörduda ja riigihanke alusdokumente muuta. Hankija esitas eRHRis 26.01.2022 raamlepingu muutmise teate väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluses „SARS-CoV-2 antigeeni kiirtestide soetamine Haridus- ja Teadusministeeriumile jaotamiseks koolidele käesoleva aasta novembrist kuni 2022. a jaanuarini“ (viitenumber 243941).

24.01.2022 sõlmitud raamlepingu nr 5.3-3/21/649 muudatuse punkti 1 kohaselt pikendasid pooled nende vahel 23.11.2021 sõlmitud ja kuni 31.01.2022 kehtivat raamlepingut kuni 14.02.2022. Muudatuse punkti 2 kohaselt suurendasid pooled 23.11.2021 sõlmitud raamlepingu mahtu 50% võrra ja määrasid uueks raamlepingu mahuks 3 555 000 eurot.

01.02.2022 sõlmis hankija raamlepingu alusel teise hankelepingu kogumaksumusega 1 184 995,80 eurot. Raamlepingu muutmise alusena on hankija toonud RHS § 123 lg 1 punkti 4, millest lähtudes muudeti mahtu 50 % algse lepingu maksumusest ja pikendati raamlepingu kehtivust 2 nädala võrra. Lepingu üldist olemust ei muudeta, muudatuse väärtus ei ületa 50 % algse lepingu maksumusest.

Muudatust tingiva asjaoluna on hankija eRHRis märkinud järgmist: *SARS-CoV-2 viiruse omikroni tüve levik riigis on ootamatult ja prognoosimatult tõusu trendis ning koroonaviiruse omikroni tüvi on võrreldes delta tüvega kolm korda nakkavam; SARS-CoV-2 viiruse omikroni tüve leviku puhul on suurem haigestumine täheldatav ka vanuserühmades 5-14 aastat; haridusteenuse pakkumiseks lastele parimal võimalikul moel (kontaktõppes) on vajalik koheselt laste koolihoonetes viibimisel tagada suurem turvatunne nii kooliperele, õppuritele ja lastevanematele; koolidest alata võivate nakkusahelate võimalikult kiireks tuvastamiseks ja täiendavaks piiramiseks on koolidele vajalikud lapsesõbralikud ja usaldusväärsed kiirtestid; koolides on kiirtestid otsa lõppemas seoses SARS-CoV-2 omikroni tüve ootamatult laialdase leviku, nakatunute arvu mitmekordistumise ja sellest tuleneva suurema testimisvajaduse tõttu, mida hoolas hankija ei saanud lepingu sõlmimisel ette näha.*

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole hankija raamlepingu muutmisel arvestanud Euroopa Kohtu praktikaga, mis keelab hankijal raamlepingu muutmise, kui raamlepingu maht on saavutatud.

Euroopa Kohtu otsuses C-216/17<sup>32</sup>, (mis on küll tehtud direktiivi 2004/18/EÜ pinnalt, kuid uues direktiivis ei ole need sätted muutunud) leidis kohus, et vaatamata direktiivis kasutatud sõnastusele, mille kohaselt on raamlepingu eesmärgiks kehtestada teatava aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige hinna ja vajadusel ettenähtud koguse osas, tuleb siiski mitmest direktiivi sättest hankija kohustus raamlepingu maht kindlaks määrata. Sama kaasuse punktis 61 leidis kohus, et ühe täitjaga raamlepingute puhul võetakse sellel põhinevate lepingute sõlmimise aluseks raamlepingus sätestatud tingimused, mis tähendab, et hankija saab võtta kohustusi üksnes teatava mahu piires ja kui see maht on saavutatud, on see leping oma kehtivuse kaotanud.

Eeltoodud seisukohti on Euroopa Kohtus täpsustanud kohtuasjas C-23/20<sup>33</sup>. Kohus märkis, et hankija poolt raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või maksumuse ning maksimaalse koguse ja/või maksumuse esitamine on pakkuja jaoks olulise tähtsusega, kuna just selle hinnangu põhjal saab ta hinnata oma suutlikkust täita raamlepingust tulenevaid kohustusi. Kohus asus seisukohale, et kui hanketeates märgitud ülemmäär on saavutatud, siis kaotab raamleping oma kehtivuse.

Hankija on nii eRHRis riigihanke andmetes kui ka raamlepingus endas märkinud riigihanke maksumuse kohta täiendavalt järgmist: *Vabariigi Valitsus eraldas 28. oktoobril 2021. a korraldusega nr 369 hankijale 7 502 000 eurot kiirtestide hankimiseks, mille esimese osa 5 132 000 eurot ulatuses sõlmiti erandliku hankemenetluse (väljakuulutamiseteta läbirääkimistega riigihange) tulemusena leping ettevõttega SelfDiagnostics OÜ ja mille raames tarnitud kiirtestidest jagus koolidele õpilaste ja õpetajate testimiseks kuni novembrikuu lõpuni.*

Riigihanke eeldatav kogumaksumus ja raamlepingu punktis 1.3 toodud raamlepingu maht on mõlemad 2 370 000 eurot. See on summa, mis oli kasutamata Vabariigi Valitsuse poolt eraldatud rahast.

Olukorras, kus hankija on ise eRHRis riigihanke üldandmetes ja alusdokumentides märkinud, millises maksimaalses mahus ja kui suures koguses kiirtestide on raamlepingu alusel võimalik tellida, siis on Rahandusministeeriumi hinnangul raamlepingu maht esimese hankelepingu täitmise saavutatud. Tõsi küll, raamlepingu ja hankelepingu maksumuste vahe on 42 senti ehk selle summa ulatuses võis veel selle raamlepingu alt kiirtestide tellida. Samas on lepingus ühe testi hinnaks 1,14 eurot. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole seadusega kooskõlas hankija tõlgendus, et kui algselt sõlmitud raamlepingu maksimaalsest maksumusest on veel veidi puudu (antud juhul 42 senti), siis võib selle raamlepingu alt sõlmida veel suuremahulisi hankelepinguid, millega ületatakse oluliselt raamlepingu maksumust (antud juhul maksumusega 1 184 995,80 eurot).

Raamlepingut on võimalik muuta RHS §-s 123 toodud alustel. Raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel lähtutakse RHS § 30 lg 1 kohaselt raamlepingu tingimustest ja RHS § 30 sätestatud korrast, raamlepingu tingimusi oluliselt muutmata. Sätted on kooskõlas direktiiviga, mille artikkel 33 lõige 2 kolmas lõik ja artikkel 72 lubavad samuti vaid sellised raamlepingu muudatusi, mis ei ole olulised.

RHS § 123 lg 2 sätestatud kohaselt on muudatus oluline, kui sellega muudetakse hankelepingu üldist olemust märkimisväärselt, eeskätt juhtudel, kui:

- 1) muudatusega lisatakse tingimus, mis laiendanuks võimalike riigihankes osalejate või vastavaks tunnistamisele kuuluvate pakumuste hulka, kui riigihanke alusdokumendid oleks sellist tingimust sisaldanud;
- 2) muudatus tingib hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil;
- 3) muudatus laiendab oluliselt hankelepinguga määratud hankelepingu eseme ulatust;

<sup>32</sup> EKo 19.12.2018 otsus C- 216/17 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust and Coopservice*, p 61.

<sup>33</sup> EKo 17.06.2021 otsus C-23/20 *Simonsen & Weel A/S*, p-d 63 ja 68.

4) pakkuja asendatakse uue pakkujaga muul kui käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 või 6 nimetatud juhul.

Rahandusministeerium on seisukohal, et raamlepingus nr 5.3-3/21/649 tehtud muudatus on ilmselgelt oluline. Raamlepingu kogumaksumuse muutmise näol on tegemist RHS § 123 lg 2 p-des 2 ja 3 sätestatud olukorraga, so muudatus tingib hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil ning muudatus laiendab oluliselt lepinguga määratud lepingu eseme ulatust. Raamlepingu maksumus on oluline tingimus ning seda muudeti olulises ulatuses OÜ Medesto Logistics kasuks. Raamlepingu kogumaksumuse muutmisega on tellitud OÜ-lt Medesto Logistics kaupu oluliselt rohkem kui algselt oli ette nähtud.

Hankija esitas 12.04.2022 kirjas kontrolliakti projekti kohta kommentaarid, milles tunnistas, et raamlepingu mahu ületamine ei ole tavaolukorras lubatav, sest see on oma olemuselt lepingu muutmine, kuid ei pea õigeks Rahandusministeeriumi järeldusi raamlepingu muutmise võimatuse kohta. Hankija seisukoht on järgmine: „Raamlepingutele kohaldatakse hankelepingute kohta käivat regulatsiooni vastavalt RHS § 29 lõikele 1- „Raamlepingule kohaldatakse hankelepingu sätteid, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.“ Raamlepingut muudeti eeldusel, et selle maht ei ole täis, mis on raamlepingu lõppemist tingivaks juriidiliseks faktiks lisaks ajalisele piirangule. Antud olukorras ei esinenud juriidilist fakti st raamlepingu maht ei olnud faktiliselt täis, olgugi, et tegu oli väikese jäägiga. Ei ole ühtegi asjakohast põhjust, miks ei oleks HTM saanud raamlepingut muuta ja sõlmida uut hankelepingut, et tagada ühiskonnale olulise ülesande täitmine - õpilastele kontaktõppe tagamine, nende tervise kaitse ja viiruse leviku kontrolli all hoidmine.“

Hankija on kokkuvõttes seisukohal, et raamlepingu muutmine on olnud kooskõlas nii RHS-i kui ka riigihanke direktiiviga.

Rahandusministeerium jääb oma kontrolliakti projektis toodud seisukoha juurde, et raamlepingus nr 5.3-3/21/649 tehtud muudatused on olulised, olulised muudatused on aga RHS § 30 lg 1 kohaselt raamlepingus keelatud. Hankija viide RHS § 29 lg-le 1 on õige, kuid selgitame, et raamlepingute puhul tuleb silmas pidada, et kuigi raamlepingutele kohaldatakse RHS-is hankelepingute kohta sätestatud, siis raamlepingu muutmisel peab olema hoolikam ning võimalused ei ole sama avarad kui hankelepingute korral. RHS § 30 lg-t 1 ja §-i 123 tuleb rakendada koostoimes. Raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel peab hankija lähtuma raamlepingu tingimustest ja RHS §-s 30 sätestatud korrast, raamlepingu tingimusi oluliselt muutmata. Kuna RHS § 30 lg 1 keelab raamlepingu tingimusi oluliselt muuta, tuleb selle piiranguga arvestada ka raamlepingu muutmise korral. Teisisõnu, vastupidiselt hankelepingute muutmisele RHS § 123 lg 1 p-de 1-6 alusel, tuleb raamlepingute muutmisel ja raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimisel täiendavalt hinnata, kas tegemist on ebaolulise või olulise muudatusega. Lubatud on üksnes ebaolulised muudatused eeldusel, et nende tulemusena jääb raamlepingu tegelik maksumus või kogus/maht eeldatava maksimaalse maksumuse või koguse/mahu piiridesse.<sup>34</sup>

Eespool viidatud Euroopa Kohtu 19.12.2018 kohtuotsuse C-216/17 punktis 66 täpsustab kohus, et: *raamlepinguga hõlmatud maksimaalse eeldatava maksumuse või koguse määratlemise kohustuse lai tõlgendamine võib ka esiteks võtta kasuliku mõju direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 2 kolmandas lõigus sätestatud reeglilt, mille kohaselt raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta, ja teiseks oleks tegemist raamlepingu väärkasutamise või kasutamise, mille eesmärk on konkurentsi tõkestamine, piiramine või moonutamine, nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 61. Direktiivi põhjenduspunktis nr 61 on sätestatud: /.../Avaliku sektori hankijad*

---

<sup>34</sup> Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juh. Arvutivõrgus kättesaadav: [file:///C:/Users/kertu.kuiv/Downloads/Juhis\\_hankelepingute%20muutmine%20kriisiolukorras%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/kertu.kuiv/Downloads/Juhis_hankelepingute%20muutmine%20kriisiolukorras%20(2).pdf) (25.04.2022).

peaksid raamlepinguid kasutama nõuetekohasel viisil, mis ei tõkesta, piira ega moonuta konkurentsi /.../.

Vastuseks hankija esitatud väitele, et antud olukorras ei esinenud juriidilist fakti st raamlepingu maht ei olnud faktiliselt täis, juhime hankija tähelepanu veel sellele, et ka raamlepingus kokkulepitud kogus oli täitunud. 23.11.2021 sõlmitud raamlepingu lisa 1 (hankelepingu projekt) punkti 3.1 kohaselt: „Lepingu kogumaksumus on 2 370 000 (kaks miljonit kolmsada seitsekümmend tuhat) eurot 0% käibemaksuga (edaspidi Lepingu hind) (ühe testi maksumus 1.14 eurot, kokku 2 078 947 (kaks miljonit seitsekümmend kaheksa tuhat üheksasada nelikümmend seitse) testi. Lepingu hind sisaldab kõiki Lepingu täitmiseks vajalikke kulusid, sealhulgas hankimise ja transpordi kulusid.“.

Järelikult on hankija kindlaks määranud nii selle, millises maksimaalses maksumuses kui ka selle kui suures koguses kiirteste raamlepingu alusel on võimalik tellida ning need mahud olid esimese raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu täitmisega mõlemal juhul saavutatud. Seega ei nõustu Rahandusministeerium hankija seisukohaga, et ei ole ühtegi asjakohast põhjust, miks ei oleks Haridus- ja Teadusministeerium saanud raamlepingut muuta.

#### **4. Raamatupidamise väljavõtte põhjal tuvastatud RHS rikkumised**

##### **4.1 Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ning kohase riigihanke korraldamata jätmine**

Õiguspärane menetlusliigi valik riigihangete seaduse järgi sõltub hankelepingu eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS §-des 23-26, millele lisaks tuleb arvestada RHS §-s 27 ja 28 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega.

Riigihanke eeldatava maksumuse hulka tuleb arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist (RHS § 23 lg 2 p 1).

Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on RHS-s sätestatust tulenevalt võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel (RHS § 23 lg 8).

Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kuid hankija peab osadeks jaotamisel järgima RHS §-s 23 sätestatut. RHS § 28 lg-test 1 ja 2 tulenevalt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda. Hankija ei või jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud.

Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendab seda, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestati nende lepingute maksumust eraldi ning selle tulemusel eirab hankija RHS-i nõudeid või ei täida antud riigihanke menetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine riigihanke-eeskirjade rikkumist, kui hankija ei ole riigihanke eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud

kokkukuuluvate lepingute maksumusi.<sup>35</sup> Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks loeti ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatudki.<sup>36</sup>

Olukorras, kus hankelepingu eeldatav maksumus ületab lihthanke piirmäära või riigihanke piirmäära (juhul, kui RHS-is ei olegi lepingule lihthanke piirmäära kehtestatud), peab hankija korraldama üldjuhul riigihanke menetluse, mis kuulutatakse välja riigihangete registris ehk alustatakse hanketeate avaldamisega. Hanketeate avaldamiseta alustatavad riigihanked on erandlikud ning sellist menetlusliiki võib kasutada üksnes RHS-is nimetatud juhtudel.

#### 4.1.1 Meediamonitooringu teenuse tellimine

Järelevalvemenetluses leidis raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2021. aastal tasunud Balti Meediamonitooringu Grupp OÜ-le makseid summas 16 718,00 eurot meediamonitooringu eest. Rahandusministeerium palus hankijal selgitada kas teenuse tellimiseks on korraldatud riigihange ja sõlmitud leping. Hankija selgitas, et sõlmitud on aastane leping, mida vaadatakse igal aastal vajadusel uuesti üle.

Tutvudes hankija avalikus dokumendiregistris registreeritud Balti Meediamonitooringu Grupp OÜ-ga sõlmitud lepingute andmetega selgus, et tegemist on regulaarselt tellitava teenusega.

Asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: 1) eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, mida on korrigeeritud, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas hankelepingu kehtivuse järgmise perioodi vältel, või 2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus (RHS § 24 lg 2).

Hankija esitas kontrollija palvel Rahandusministeeriumile Balti Meediamonitooringu Grupp OÜ-ga 26.08.2020 sõlmitud lepingu nr 5.3-3/20/383 ja 11.08.2021 sõlmitud lepingu nr 5.3-3/20/319. Mõlema lepingu esemeks infosüsteemi kaudu ligipääsu andmine BMMG andmebaasile (monitooringusüsteem Station). Lepingud on sõlmitud üheks aastaks ja maksumus ühes kuus on 1284.- eurot. See teeb ühe aasta lepingu kogumaksumuseks 15 408,00 eurot. Hankija on 2021. aastal tasunud Balti Meediamonitooringu Grupp OÜ-le ühes kuus lisaks kindlaks määratud kuumaksele sama arvega 1310.- eurot meedianalüüsi eest. 12 kuu jooksul sõlmitud lepingute eeldatavaks kogumaksumuseks kujuneb sellega 32 126,00 eurot.

Hankija ei ole eelpool nimetatud lepingute maksumusi summeerinud. Arvestades, et andmebaasiteenused (CPV kood 72320000-4) on käsitletav tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija vastava teenuse tellimisel järgima RHS-s teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

RHS § 14 lg 1 p 1 alusel on lihthanke piirmäär avaliku sektori hankija sõlmitavate asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot käibemaksuta. RHS § 15 lg 1 sätestab, et avaliku sektori hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS-i 3. ptk 1. jaos sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui riigihanke piirmäär.

Rahandusministeerium selgitab täiendavalt, et RHS § 24 lg 2 kohaselt hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel ei ole oluline, kui pikk on hankelepingu tähtaeg, vaid oluline on, kas

---

<sup>35</sup> E-riigihangete infoportaalil avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733>.

<sup>36</sup> EKo 15.03.2012 otsus nr C-574/10, komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 49.

12 kuu jooksul sõlmitakse regulaarseid hankelepinguid, millisel juhul tuleb 12 kuu jooksul sõlmitud hankelepingute maksumused summeerida. Seega juhul, kui sõlmitakse ühe-aastane hankeleping ning 12 kuu jooksul alates selle sõlmimisest sõlmitakse järgmine ühe-aastane hankeleping, tuleb nende lepingute maksumused summeerida.

Hankija esitas 12.04.2022 vastuses kontrolliakti projektile järgmise kommentaari: „Meediamonitooringu teenuse tellimise vajadust hindas HTM igal eelarve aastal. Hankija ei sõlmi pikemaajalisi lepinguid ja on konkreetsete lepingute sõlmimisel lähtunud hankelepingu eeldatavast maksumusest ja sellest tulenevast menetluse korrast. HTM ei jaga teadlikult riigihankeid osadeks eesmärgil vältida kohast hankemenetlust. HTM võtab RaM tähelepanekud edaspidise menetluse korraldamiseks arvesse.“.

#### 4.1.2 Reklaamiteenuste tellimine seoses noorte vaktsineerimiskampaniaga „Pane koolile õlg alla!“

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et hankija on 2021. aastal ostnud reklaamiteenuseid seoses noorte vaktsineerimiskampaniaga erinevatelt pakkujatelt kokku 73 206,17 euro eest. Riigihanget reklaamiteenuste ostmiseks korraldatud ei ole. Sellest summast tasuti järgmistele ettevõtetele: Utopia OÜ-le 9976,50, OÜ-le Trendmark 38 578,61, OÜ-le Foto-Orants 2000.-, Vats Vappuma OÜ-le 600.-, OÜ-le Postimees Grupp 3779,06, Propanda Production OÜ-le 7500.-, JCDecaux Eesti OÜ-le 8019.- ja Osahingule Žaklar 2753.-.

Rahandusministeerium ei ole nimetatud reklaamiteenuste hulka arvestanud raadio- ja televisiooniteenuseid, mis on käsitletavad RHS § 11 lg 1 p-s 9 sätestatud erandina. Järelevalvemenetluses selgitas hankija, et on vaktsineerimise kampaniaga seotud meediateenuseid käsitletud sotsiaalteenuste tellimisena.

OÜ-le Trendmark tasutud arve tasumise osas esitas hankija järelevalvemenetluses järgmise selgituse: „Käesolevate teenuste tellimine kuulub sotsiaalteenuste kategooriasse, mille puhul rakendub Haridus- ja Teadusministeeriumi hankekorras kirjeldatud alla lihthanke piirmäärade olevate teenuste hankimise kord. Et tegu on üleskutsega vaktsineerimiseks, siis ei käsitleta seda nagu tavareklaamina, vaid tervishoiuteenusega otseselt seotud teenusena ehk siis sotsiaalteenusena. Põhjuseks asjaolu, et kampania raames ei tegeleta kauba müügiga, vaid rahvatervisest lähtuva üleskutsega end viiruse vastu vaktsineerida. Täiendavad selgitused teenuste tellimise kohta:

- Teenuse tellimiseks kaaluti erinevatel põhjustel vaid ühe pakkuja kaasamist, kellelt võeti ka hinnapakumine. Kolme pakkuja välistamine tulenes väga konkreetsetest põhjustest.
- Tellitava teenuse sisu on covid-vastase vaktsineerimise kampania tellimine, mis on suunatud koolidele ja õpilastele. Kampania tellimine oli ajakriitiline tulenevalt vajadusest tõsta vaktsineerimistempot 12-18- aastaste vanusegrupis vahetult enne kooliaasta algust ja selle esimesel kuul. Samuti tingis ajakriitilisuse asjaolu, et Sotsiaalministeerium oli juba käivitanud samasisulise kampania kogu ühiskonnale, mille visuaalset keelt ja sõnumeid otsustati levitada spetsiifilisemalt ka 12-18 vanusegrupis. Nn hübriidkampania kahe ministeeriumi koostöös oli parim viis sõnumi tugevdamiseks. Sama pakkuja on kujundanud kampania, millega liitusime ning autoriõiguste tõttu ei saanud valida teisi pakkujaid.
- Teiste meediateenuste pakkujate kaalumise ei olnud võimalik muuhulgas seetõttu, et kahe ministeeriumi kampania sidumiseks otsustati osaliselt riskasutada samu reklaamipindu, mistõttu oli võimalik kaaluda vaid seda pakkujat, kellega juba Sotsiaalministeerium oli lepingu sõlminud. Kuna Sotsiaalministeeriumi kampania oli käivitunud, siis otsustati ühiskonnas suurema teavitusefekti saavutamiseks kaks kampaniat sisuliselt ja mõtteliselt omavahel siduda. Kasutati sama pildikeelt koos mõnevõrra täpsustatud sõnumiga koolide ja õpilaste sihtgruupile.“.

Rahandusministeerium hankija eespool toodud käsitlusega ei nõustu. Arvestades, et reklaamiteenused (CPV kood 79341000-6 „Reklaamiteenused“) on käsitletavad tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija vastava teenuse tellimisel järgima RHS-s teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

CPV koodid on kehtestatud Euroopa Liidu määrusega ja täpsemat infot CPV koodide kohta saab Euroopa Komisjoni avaldatud dokumentidest „Ühtse riigihangete klassifikaatorite teatmik“ ja „CPV koodide selgitavad märkused“, mis on kättesaadavad Rahandusministeeriumi veebilehel.<sup>37</sup> Selgitavate märkuste kohaselt kuuluvad reklaami- ja turundusteenuste klassi 7534: reklaamiteenused, nagu reklaamipinna või -aja müügi või üürimise teenused; reklaami kavandamise, loomise ja paigutamise teenused; välis- ja õhureklaamiteenused; näidiste ja muu reklaammaterjali kättetoimetamisteenused; -turundusteenused, nagu müügi edendusteenused, klienditeenused, kliendiuuringuteenused, kliendi rahulolu-uuringud, kliendihoolusteenused, kliendiusaldusprogrammid.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei saa sellisel viisil reklaamiteenuseid käsitleda tervishoiuteenusena, isegi kui reklaam on seotud tervishoiuteenusena.

Võrdluseks märgime, et Euroopa kohtupraktikas<sup>38</sup> on leitud, et kiirabi transporditeenused ei ole tervishoiuteenused, vaid kiirabiteenuse puhul on tegemist transporditeenusena, mida tuleb hankida tavalises korras. Leiame, et kui kohtupraktika kohaselt ei ole isegi kiirabiteenus käsitletav tervishoiuteenusena, siis ei saa pidada õigeks käsitleda vaksineerimise kampaaniaga seotud tavapärasest reklaamiteenusena tervishoiuteenusena.

Arvestades hankija eespool toodud põhjendusi Sotsiaalministeeriumi korraldatud kampaaniaga ühinemise kohta märgime, et Rahandusministeeriumile jääb arusaamatuks, miks ei planeeritud ja korraldatud kahe ministeeriumi koostöös koheselt ühishanget RHS § 43 alusel.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHSis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi ühelt pakkujalt ostetud reklaamiteenuste maksumus võib jääda alla lihthanke piirmäära, on siiski tegemist sama teenuse (noorte vaksineerimiskampaania reklaamiteenus) tellimisega, mille riigihanke eeldatava maksumuse määramisel oleks hankija pidanud lähtuma konkreetsete teenuste kogumaksumusest.

Arvestades, et nimetatud teenuste soetamisel on sarnane otstarve, so reklaamiteenuste tellimine seoses noorte vaksineerimiskampaaniaga, on tegemist RHS § 28 lg 2 tähenduses sama eesmärgi saavutamiseks vajalike teenuste soetamisega, mistõttu on hankija eiranud RHS § 15 lg-s 2 ning § 28 lg-st 2 tulenevat kohustust korraldada riigihanke menetlus reklaamiteenuste ostmiseks, kuivõrd eespool nimetatud ettevõtetele tasutud summa 73 206,17 eurot ületab RHS § 14 lg 2 p-s 1 sätestatud riigihanke piirmäära.

Vastuses kontrolliakti projektile kinnitas hankija, et edaspidi sellisel viisil teenuste oste ei korralda. Hankija on juhtumi üle vaadanud ning teinud hankekorras vastavasisulised muudatused<sup>39</sup> ning struktuurimuudatustega on juhtimisahelas tehtud nii ametikohtade vastutusalas kui vastutavate isikute teenistussuhetes vajalikud muudatused.

---

<sup>37</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete\\_poliitika/juhised/cpv\\_koodide\\_selgitavad\\_markused\\_2.pdf](http://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/cpv_koodide_selgitavad_markused_2.pdf) (29.04.2022).

<sup>38</sup> EKo 29.04.2010 otsus nr C-160/08.

<sup>39</sup> Kontrollija täpsustus: hankija hankekorra muudatused on seisuga 29.04.2022 veel kavandamisel.

#### 4.1.3 Tõlketeenuste tellimine

Järelevalvemenetluses leidis 2021. aasta raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2021. aastal tasunud tõlketeenuste eest erinevatele ettevõtetele kokku 55 133,11 eurot, sellest nt 33 482,60 eurot Osaühingule Wiedemanni Tõlkebüroo; 16 047,36 eurot Avatar OÜ-le ja 4983,45 osaühingule LUISA TÕLKEBÜROO. Riigihanke menetlust tõlketeenuste ostmiseks korraldatud ei ole.

Tõlketeenused on tavateenuse tellimine RHS-i tähenduses (määratletav CPV koodiga nr 79530000-8 „Tõlketeenused“).

Hankija poolt järelevalvemenetluses antud selgituste kohaselt on tegemist erinevate osakondade tellitud tõlke- ja toimetamisteenustega ning hankija kaalub riigihanke menetluse korraldamist.

Rahandusministeeriumi hinnangul on tegemist oma olemuselt regulaarse teenusega. Sellisel juhul tuleb riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuda RHS § 24 lg-s 2 sätestatust. RHS § 24 lg 4 p 2 kohaselt on regulaarse teenuse eeldatav maksumus esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus. Seega tuleb hankijal juba esimese hankelepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke jaoks sobiva menetlusliigi valimiseks lähtuda 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatavast kogumaksumusest (vt ka RHS § 28 lg 1).

Kui tegemist ei ole regulaarse teenusega, tuleb siiski hinnata, kas teenuste eeldatavad maksumused tuleb summeerida lähtuvalt RHS § 28 lg-st 2. Selleks tuleb eelkõige hinnata, kas teenuste hankelepingute sisu on sarnane ja kas need on sõlmitud sama eesmärgi saavutamiseks. Kui see nii on, siis tuleb teenuste eeldatavad maksumused summeerida ning isegi juhul, kui teenused tellitakse erinevate riigihangetega, tuleb kõikide nende teenuste hankelepingute sõlmimiseks korraldatavate riigihangete puhul menetlusliigi valimisel lähtuda nende summeeritud eeldatavast maksumusest (RHS § 28 lg 1).

Arvestades, et tõlketeenuste soetuse maksumus ajaperioodil 01.01.2021 – 31.12.2021 ületab RHS § 14 lg 1 p 1 sätestatud lihthanke piirmäära (teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot), pidanuks hankija korraldama tõlketeenuste tellimiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 14 lg 1 p 1 ja § 15 lg 1 nõudeid.

Hankija kinnitas 12.04.2022 kirjas nr 2-5/21/4732-7, et edaspidi sellisel viisil teenuste oste ei korralda ning on teinud ka hankekorras ja töökorralduses vastavasisulised muudatused.

#### 4.1.4 Lihthanke korraldamata jätmise ürituse „Aasta õpetaja gala“ korraldamisel

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt on hankija tasunud 2021. aastal seoses ürituse „Aasta õpetajate gala“ korraldamisega kahele ettevõttele kokku 79 965,78 eurot, sellest STORM ENTERTAINMENT OÜ-le 46 865,78 ja Mittetulundusühingule Vabaduse Kontsert 33 100,00. Järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile esitatud andmete kohaselt ei ole hankija ürituse läbiviimiseks riigihanget korraldanud. Hankija selgituste kohaselt lähtuti ürituse „Aasta õpetaja gala“ korraldamisel tervikuna sellest, et hanke põhiobjektiks on sotsiaalteenused ning seetõttu menetleti seda hankekorra kohaselt nagu alla lihthanke piirmäära riigihanget. Kirjalikku taasesitamist võimalikus vormis sõlmitud lepinguid hankijal järelevalvemenetluses esitada ei olnud.

STORM ENTERTAINMENT OÜ-le on tasutud 31.10.2021 esitatud arvete nr 9105 ja 9106 alusel tehnilise lahenduse (lavakujundus, -ehitus, -valgus-, sidepidamine jms) eest 27 700,00 eurot ning nominentide pildistamise ja filmimise eest 19 165,78 eurot.

Tutvudes hankija esitatud arvete aluseks olevate lisamaterjalidega, leiab kontrollija, et STORM ENTERTAINMENT OÜ soetuste puhul on tegemist nii tavateenuste sh asjade ostmise kui ka sotsiaalteenuste tellimisega. Seega on tegemist segalepinguga RHS § 8 lg 6 tähenduses.

Näiteks on fotograafia ja abiteenused käsitletavad tavateenuse tellimisena RHS tähenduses (CPV kood 79960000-1). Erinevad heli-, valgus- ja lavatehnikad koos teostusega; LED ekraani rent koos teostusega ning raadioside on käsitlevad Rahandusministeeriumi hinnangul aga asjade hankelepinguna. Esitatud dokumentide põhjal on nende maksumus ca 18 500,00 eurot. Seega moodustavad tavateenustena tellitavad teenused ja asjade soetused kogumaksumusest suurema osa ehk ca 37 665,00 eurot.

RHS § 8 lg 3 kohaselt asjade hankelepinguga ostab, üürib, rendib või liisib hankija asju kas asja omandamise õigusega või ilma. Hankelepingut, mis hõlmab lisaks asjade ostmisele asjade kohaletoomist või paigaldustöid, loetakse samuti asjade hankelepinguks.

Tulenevalt RHS § 8 lg-st 6 hankeleping, mille esemeks on üheaegselt asi, teenus ja ehitustöö või kaks nendest, sõlmitakse peamisele hankelepingu esemele kohaldatavate reeglite järgi. Kui hankelepingu esemeks on osaliselt sotsiaal- ja eriteenus ning osaliselt muu teenus või osaliselt teenus ja osaliselt asi, määratakse peamine hankelepingu ese kindlaks asja või teenuse eeldatava maksumuse järgi.

Direktiivi art 3 lõige 2 ja lõige 6 sätestavad, et lepingud, mille esemeks on kaks või enam liiki riigihankeid (ehitustööd, teenused või asjad), sõlmitakse kooskõlas lepingu põhiesemeks oleva riigihanke liigi suhtes kohaldatavate sätetega. Segalepingute puhul, mis hõlmavad osaliselt sotsiaal- ja eriteenuseid ning osaliselt muid teenuseid, või segalepingute puhul, mis hõlmavad osaliselt teenuseid ja osaliselt asju, määratakse lepingu põhiese kindlaks selle järgi, milliste asjaomaste teenuste või asjade eeldatav maksumus on suurim. Kui kõnealuse lepingu eri osasid ei ole objektiivselt võimalik lahutada, lähtutakse kohaldatava õiguskorra üle otsustamisel lepingu põhiesemest.

Arvestades, et STORM ENTERTAINMENT OÜ-le soetuste maksumus ületab RHS § 14 lg 1 p 1 sätestatud lihthanke piirmäära, pidanuks hankija korraldama eeltoodud tehnilise lahenduse soetuste tellimiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS § 14 lg 1 p 1 ja § 15 lg 1 nõudeid.

12.04.2022 kirjas nr 2-5/21/4732-7 kinnitas hankija, et on juhtumid üle vaadanud ning teinud hankekorras vastavasisulised muudatused ning struktuurimuudatustega on juhtimisahelas tehtud nii ametikohtade vastutusalas kui vastutavate isikute teenistussuhetes vajalikud muudatused.

## **5. Tähelepanekud ja soovitusel**

### 5.1 Ettepaneku tegemine ühele pakkujale läbirääkimiste pidamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses

Järelevalvemenetluses leidis 2021. aasta raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2021. aasta tasunud StarCloud OÜ-le 666 666 eurot uurimis- ja arendustööde eest. Väljamakse on tehtud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse "Digiõppematerjalide litsentside kättesaadavaks tegemine põhikooliõpilastele" (viitenumber 212172) tulemusel 15.08.2019 sõlmitud hankelepingu alusel.

Tutvudes riigihanke andmetega eRHRis ja hankija esitatud lisadokumentidega on Rahandusministeeriumil soovitus seoses riigihanke menetluses läbirääkimiste ettepaneku tegemisega ainult ühele pakkujale.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kantseri 06.08.2019 käskkiri nr 1.1-3/19/161 Riigihanke „Digiõppematerjalide litsentside kättesaadavaks tegemine põhikooliõpilastele korraldamine“ preambulis toodud selgituse kohaselt tehti ettepanek ühele ühispakkujale järgmistel põhjustel: *Ettepanek läbirääkimiste pidamiseks esitatakse ühispakkujatele, kelle algses hankes esitatud pakkumuses oli vähim puudusi (StarCloud OÜ ja Fox Solutions OÜ). Nimetatud ühispakkujate pakkumus vastas tehnilise kirjelduse kriteeriumile nr 2.1.1 enim, kuna kattis õppekava olulises osas hõlmates rohkem õppematerjale õppe läbiviimiseks (StarCloud*

*OÜ pakkumuses oli 153 nõuetele vastavat ühikut, Opus Online OÜ pakkumuses oli 32 ühikut). Pakkumus vastas kõigile õppekeskkonnale seatud tingimustele. Teises pakkumuses esitatud õppekeskkonnas esines puudusi ja olulisi mittevastavusi hanke tingimustele. Riigihangete seadus ei kohusta hankijat läbi rääkima kõikide algses hankes pakkumuse esitanud pakkujatega. Kaaluda tuleb konkurentsi õigustamatu piiramise riski. Võttes arvesse teenuse vajalikkust, nurjunud hankest tingitud kitsast ajakava ja vältimaks hankija liigset halduskoormust läbirääkimiste pidamisel pakkumuse üle, millel ei ole perspektiivi, on otstarbekas pidada läbirääkimisi selle pakkujaga (ühispakkujatega), kelle pakkumuses esinenud puudused on kõrvaldatavad.*

RHS § 72 lg 1 kohaselt teeb hankija ühele või mitmele ettevõtjale, kelle majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks eeldatavalt piisavad, ettepaneku pidada läbirääkimisi hankelepingu sõlmimiseks.

Hankija selgitustest nähtub, et hankija on ettepaneku tegemise valikul lähtunud ainult asjaolust, millise pakkuja algses hankes esitatud pakkumuses oli vähim puudusi tehnilises kirjelduse kriteeriumi täitmisel ehk pakkumuse sisust tulenevalt.

Hankija ei ole välja toonud, et kas teine esialgses hankes pakkumuse teinud ühispakkuja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus ei oleks olnud piisavad läbirääkimiste pidamiseks uues hankes, mis on nimetatud eeldusena RHS § 72 lg-s 1.<sup>40</sup>

RHS § 3 võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine eeldab, et kõiki pakkujaid koheldakse võrdselt, sh ei tohi võrreldavas olukorras olevaid ettevõtjaid kohelda erineval viisil. Seega juhul, kui pakkujate pakkumustes on samad puudused (ühel pakkujal küll rohkem) ning hankija hindab need puudused kõrvaldatavaks uues hankes ühe pakkuja puhul, tuleks nii käituda ka teise samas olukorras pakkuja puhul, ning ka vastupidi.

Õiguspäraseks ei saa pidada hankija tegevust teisele esimeses riigihankes ühispakkumuse esitanud pakkujale läbirääkimiste pidamiseks ettepaneku tegemata jätmisel.

12.04.2022 kirjas teatas hankija, et on juhtumist järeldused teinud ning muutnud vastavalt hankekorda ja töökorraldust.

## 5.2 Dokumentide säilitamine ja lepingute sõlmimine kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis

Raamatupidamisandmetest nähtub, et hankija on 2021. aastal tasunud erinevatele ettevõtetele, kellega kirjalikku taasesitamist võimalikus vormis sõlmitud lepingut hankijal järelevalvemenetluses esitada ei olnud.

RHS § 8 lg 7 kehtestab hankelepingu suhtes kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi nõude, kui hankelepingu maksumus on vähemalt 20 000 eurot.

Hankija hankekorra p 10.1 kohaselt sõlmitakse hankeleping asjade ostmiseks maksumusega alates 10 000 eurost ja teenuste tellimiseks alates 5000 eurost kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis v.a osavõtt avatud koolitusest, mille puhul selline lepingu vorm ei ole vajalik.

Järelevalvemenetluses on hankija selgitanud, et Haridus- ja Teadusministeerium sõlmib lepingud lähtudes kehtestatud kordadest. Üldine nõue on, et selliste lepingute puhul tuleb lepingu sõlmimisele eelnev informatsioon (kirjavahetus, millest ilmnevad lepingu detailid) lisada arve juurde. Kahjuks on inimeste teenistusest lahkumistega praktikas esinenud olukordi, kus varasematele kirjavahetustele ligipääs kaob.

---

<sup>40</sup> Tallinna Halduskohus 02.04.2018 otsus nr 3-17-2743 p 22.

Juhime tähelepanu sellele, et riigihange on iga soetus alates ühest eurosendist (ka sisetehing). Riigihangete seadus sätestab kindlad menetlusreeglid soetuste puhul alates 30 000 eurost (asjad ja teenused) ning 60 000 eurost (ehitustööd). Allapoole neid piirmäärasid jäävate riigihangete puhul tuleb hankijatel lähtuda enda hankekorrast ja järgida RHS § 3 sätestatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid. RHS § 3 p 1 kohaselt tuleb hankijal riigihanke läbiviimisel tegutseda läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt. Riigihanke kontrollitavuse põhimõtte peamiseks eesmärgiks on tagada, et hankija tegevuse õiguspärasust riigihanke läbiviimisel saaks tagantjärei kontrollida, sealhulgas hinnata hankija tegevuse vastavust teistele riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele.

Soovitame hankijal edaspidi kõik alla riigihanke piirmäära jäävate soetustega seotud dokumendid (pakkumuste küsimine, pakkumused, parima pakkumuse valiku selgitus, leping, konkurentsi puudumise selgitus, oluline kirjavahetus vms) korrektselt säilitada. Selline kontroll võib olla vajalik nii hankijale endale kui ka järelevalvet teostavatele ametnikele.

12.04.2022 kirjas märkis hankija, et ettepanekud on asjakohased ja HTM on kavandatavate hankekorra muudatuste raames juba ette näinud senise regulatsiooni muutmise, eesmärgiga tagada riigihangetes dokumenteerimine detailsusega, mis võimaldaks hiljem tuvastada riigihankes olulisi asjaolusid.

## 6. Järeldused

6.1 Haridus- ja Teadusministeeriumi 2021. aasta hanketegevuse kontrollimise käigus tuvastati hankija tegevuses kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast seoses:

- hankeplaani koostamisega ja muudetud hankeplaani veebilehel avalikustamisega;
- väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse valiku alusega ja konkurentsi efektiivse ärakasutamisega väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses;
- raamlepingu muutmisega;
- riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja sellest tulenevalt RHS-is nõutud menetluse korraldamata jätmisega.

Vastuses kontrolliakti projektile on hankija kinnitanud, et on kavandanud hankekorra muudatused, mis tagavad eeldatavalt edaspidi parema nõuete järgmise ning teinud samal eesmärgil töökorralduslikke muudatusi. Edasise hankepraktika parandamiseks soovitame riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel osaleda koolitustel, pidevalt tutvuda Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud juhendmaterjalide ja analüüsidega riigihangete korraldamise kohta, korduma kippuvate küsimuste-rubriigiga (<https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused>).

Riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega on võimalik nõu saamiseks pöörduda Rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: [riigihanked@fin.ee](mailto:riigihanked@fin.ee), tel 611 3701 (nõustamispäringud); [register@riigihanked.riik.ee](mailto:register@riigihanked.riik.ee), tel: 611 3693, 611 3703 (riigihangete registri kasutajatugi).

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane  
osakonnajuhataja

Kontrollija:  
Kertu Kuiv  
jurist  
riigihangete ja riigiabi osakond  
611 3931; [kertu.kuiv@fin.ee](mailto:kertu.kuiv@fin.ee)