

LÕPPARUANNE: RIIGIHANGETE LIHTSUSTAMINE

Tellija: Rahandusministeerium

Autorid: Erki Fels, Gregor Saluveer, Triin
Kaurov, Liisa Levandi, Mari Ann Simovart,
Evelin Karindi-Kask, Filomena Vieira,
Andrea Sundstrand, Kirsi-Maria Halonen

Teeme hanked lihtsamaks! Aga kuidas?

Euroopa ja Eesti riigihankeõiguses kulgeb paralleelselt kaks vastandlikku trendi. Ühelt poolt täienevad riigihangete regulatsioonid ja seeläbi hankija kohustuste hulk. Näiteks suurendab hankijate koormust keskkonnahoidlike riigihangete edendamiseks vastuvõetud õigusaktid.¹ Samuti EL valdkondlike otsekohaldavate õigusaktide (sektoraalfailide)² kehtestamine, mis sisaldavad sätteid riigihangete korraldamiseks. Hankijad peavad jälgima EL sanktsioonidega seotud kohustusi,³ tuvastama turgu valitseva seisundi alapakkumuse kontrollimisel,⁴ kontrollima varasemate hankelepingute olulise sätte olulist rikkumist (RHS § 95 lg 4 p 8), võimaldama heastamismeetmeid (RHS § 97) jpm. Märginuline on seegi, kuidas lihthangete regulatsioon on aastatel 2017-2024 muutunud normiviidete tõttu järjest mahukamaks, sarnanedes põhimõtteliselt hankemenetlustega. Ei erine ka riigihanke piirmäära ületavate hangete ega rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete läbiviimise reeglistik põhimõtteliselt muus, kui tähtaegade pikkuses.

Teiselt poolt on riigihangete korralduse lihtsustamine püüdluseks juba peaaegu 20 aastat. Euroopa Komisjon rõhutas 2011. aastal rohelises raamatus, et uute direktiivide eesmärgiks on ka hankemenetluse lihtsustamine, et hankijatel oleks võimalik saavutada parim tulemus vähima võimaliku investeeringuga.⁵ 2017. aastal vastuvõetud RHS-i kui ka seaduse hilisemate muudatuste eesmärgiks olnud läbivalvalt mh hankijate ja ettevõtjate töökoormuse vähendamine.

RHS-i vastuvõtmine 2017. a oligi tingitud ulatuslikest muudatustest direktiivides.⁶ Direktiivide riigisisesele õigusse ülevõtmisega võeti kasutusele hankepass⁷ ja pöördmenetlus⁸, muudeti kvalifitseerimise tingimuste kasutamine vabatahtlikuks, leevendati hankelepingute muutmise reegleid, otsustati täies ulatuses minna üle e-riigihangetele jpm.

2020. a RHS muudatustega vähendati hankijate riigihangetega seotud elektroonilise teabevahetuse kohustust. Näiteks võimaldati väikese maksumusega riigihangetes lihtsamat elektroonilist teabevahetust, mille tulemusel vähenes nii hankijate kui pakkujate halduskoormust. Raamlepingu alusel korraldatavates minikonkurssides kaotati elektroonilise teabevahetuse kohustus, kui sõlmitava hankelepingu eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära.⁹

2021. a RHS muutmise eelnõu oli tingitud 2017. a vastuvõetud RHS rakendamisel ilmnenud puudustest, mis tekitasid nii hankijatele kui ka ettevõtjatele ebamõistliku töö- või halduskoormust. Muudatusettepanekute koostamisel võeti arvesse huvigruppide tagasisidet. Tagasiside saamiseks koostas Rahandusministeerium põhjaliku väljatöötamiskavatsuse, mis edastati huvigruppidele kooskõlastamiseks ning arvamuste andmiseks.¹⁰ Hankijate koormuse vähendamiseks muudeti minikonkursside regulatsiooni lihtsamaks¹¹ ning kaotati hankijate

¹ Keskkonnaministri määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072021013>; Keskkonnaministri määrus nr 6 „Hankelepingu esemeks oleva maanteesõiduki kohta riigihanke alusdokumentides kehtestatavad keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja tingimused“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121022023005>.

² Arvutivõrgus lingi all „Valdkondlikud juhised“: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon>

³ Vt Rahandusministeeriumi juhis „Vene Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi ettevõtjate riigihangetel osalemise piiramisest“. Arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/Direktiivide%20roheline%20raamat.pdf>

⁴ RKHKo 3-20-924, p 23.

⁵ Euroopa Komisjoni roheline raamat EL-i riigihankepoliitika ajakohastamise kohta, Euroopa hanketuru tõhustamine (2011). – Kättesaadav lingilt: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2020-10/Direktiivide%20roheline%20raamat.pdf>.

⁶ Riigihangete seadus 450 SE. – Kättesaadav lingilt: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/>.

⁷ Ettevõtja suhtes esmane kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontroll toimub ettevõtja enda kinnistusel põhineva hankepassi alusel, vt RHS § 104.

⁸ Avatud hankemenetluses on võimalik asuda kohe pakkumuse sisulise läbivaatamise juurde, st eelnevalt ei ole vaja kontrollida kõrvaldamise aluseid ega kvalifikatsiooni, vt RHS § 52 lg 3.

⁹ Riigihangete seaduse ja kunstiteoste tellimise seaduse muutmise seadus 177 SE. – Kättesaadav lingilt: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7a0654e2-32f6-4eae-8f30-373b0a4b573f/riigihangete-seaduse-ja-kunstiteoste-tellimise-seaduse-muutmise-seadus/>, vt ka RHS § 45.

¹⁰ Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 491 SE. – Kättesaadav lingilt: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0/riigihangete-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.

¹¹ Muudatuse tulemusel ei ole hankijatel enam kohustus iga minikonkursi puhul kontrollida edukal pakkujal kõrvaldamise aluste puudumist ja jätkuvat vastamist kvalifitseerimistingimustele, vt ka RHS § 104 lg 8.

kohustus kontrollida kohaliku maksuvõla puudumist.¹² Pakkujate koormuse vähendamiseks kaotati kohustus esitada tõendeid olukorras, kus olemasolevate andmete põhjal on võimalik kõrvaldamise aluseid kontrollida.¹³ Asjatu bürokraatia vähendamiseks täpsustati RHS-i, et hankija ei pea kvalifitseerimise otsust tegema olukorras, kus ta ei ole riigihankes kvalifitseerimise tingimusi kehtestanud.¹⁴

Kokkuvõtlikult, seadusandja on järjepidevalt astunud samme, et tagada riigihangetes tasakaal hankijate ja pakujate töökoormuse ning riigihangete üldpõhimõtete tõhusa kehtivuse vahel.

Kuidas ettepanekud sündisid?

Riigihangete lihtsustamise ja töökoormuse vähendamise eesmärgist on kantud ka see aruanne. Rahandusministeeriumi eesmärgiks on leida kehtiva riigihangete regulatsiooni ja korralduse muutmise võimalused. Muudatusettepanekute kogumise lõppeesmärgiks on muuta riigihanked tõhustamaks, lihtsamaks, kiiremaks ning nii hankijate kui ka turuosaliste huve paremini rahuldavaks.

Ettepanekute väljatöötamiseks kasutasime põhiliselt kolme allikat: avalik kaasamine küsitluse kaudu, EL direktiivide ja RHS-i võrdlev analüüs (lisad 2.1 ja 2.2) ning hankemenetluse sammude kaardistamine (lisa 3).

Pidasime tagasiside küsimist praktikutelt kõige olulisemaks inspiratsiooniallikaks, kui võrdluse avanevad riigihangetega seotud ebavajalikud või ebaproportsionaalsed nõudmised just töö käigus – s.o riigihankeid järjepidevalt läbi viies või neil osaledes. Koostasime küsimustiku, paludes hankijatel, pakujatel, kohalikel omavalitsustel ja erialaliitudel¹⁵ esitada ideed riigihangete lihtsustamiseks. Küsimustik oli enam kui kuu aega avalikult kättesaadav ka riigihangete registri kodulehe päises. Saime 80 vastust. Kokku laekus meile ca 270 ettepanekut, millest 67% puudutasid RHS-i muudatusi ning 33% registriga seotud muudatusi. Küsimustikule vastasid nii avaliku sektori hankijad kui võrgustiku ja kaitse- ja julgeolekusektori hankijad, kohaliku omavalitsuse üksused ja turuosaliselised. Enim ettepanekuid esitasid Riigi Tugiteenuste Keskus, Eesti Raudtee, Riigi Kinnisvara Aktiaselts, Tallinna Sadam, Politsei- ja Piirivalveamet, Tallinna Linnavalitsus ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus.

RHS muutmist puudutavatest ettepanekutest võtsime arvesse natukene alla poolte ettepanekutest ning registriga seoses võtsime arvesse umbes kolmveerand esitatud ettepanekutest (lisa 5). Projekti fookus oli eeskätt sellistel muudatusettepanekutel, mida saaks ellu viia regulatiivsel tasandil. Näiteks olid populaarsed ettepanekud ühtsete CV-de loomine või tüüplepingute ulatuslikum kasutuselevõtt. Ehkki need on meie arvates tervitatavad seisukohad, puudutavad need hankijate enesekorraldust. Hankijatel on suur vabadus RHADI koostamisel¹⁶ – ja seda vabadust ei ole mõistlik regulatiivsel tasandil sel viisil piirata.

Kokkuvõttes valmis lõpparuanne, mis sisaldab 40 ettepanekut riigihangete lihtsustamiseks regulatiivsel või korralduslikul tasandil ning 15 ettepanekut registri edasiarendamiseks (lisa 1). Lõpparuandest on jäänud välja teatud ettepanekud, mis sisaldasid projekti vahearuanDES, kuid mille ühel või teisel põhjusel oleme jätnud seekord arvestamata (lisa 4).

Lõpparuandes on loetavuse huvides lühendatud nii hankijate tagasisidet kui ka liikmesriikide partnerite tagasisidet. Eraldi on aga lisatud mõlema tagasisidestamise toorikud (lisad 6 ja 7).

Kas radikaalne revolutsioon või peenhäälestus?

Siiski peenhäälestus, mitte revolutsioon. EL õigus piirab meie vabadust kujundada riigihangete reeglistikku. Hankedirektiivide võrdlus RHS-ga midagi põhimõttelist ei paljastanud – Eesti ei ole riigisiseseid hankereegleid kehtestanud märkimisväärselt keerukamalt, võrreldes direktiividega (lisad 2.1 ja 2.2). Seetõttu saame tegeleda vaid peenhäälestusega seal, kus soetuse maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

¹² Vt RHS § 95 lg 4 p 1 ja lg 4¹.

¹³ Vt RHS § 96 lg 3¹.

¹⁴ Vt RHS § 98 lg-d 5 ja 5¹ ja § 104 lg 6.

¹⁵ Erialaliitudest saatsime küsimustiku järgmistele organisatsioonidele: TULI, Ehituskonsultatsiooni Ettevõtjate Liit, Ehitusettevõtjate Liit, Autode Müügi ja Teenindustettevõtete Liit, Turismifirmade Liit, ITL

¹⁶ Vt nt C-513/99; C-413/17, p-d 29 ja 30; RKHKo 3-3-1-65-11, p 26.

Eesti on lisaks kehtestanud direktiividega üsna sarnase regulatsiooni ka riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate soetustele, mille reguleerimisel on Eestil palju vabamad käed. 2023. a korraldati Eestis kokku ca 9000 riigihanget, millest 7200 ei ületa rahvusvahelist piirmäära. See on 80% hangetest. Suunasime ettepanekute koostamisel tähelepanu eeskätt just riigihangetele, mis jäävad rahvusvahelisest piirmäärast allapoole.

Kuidas hankeid lihtsamaks teha? Kõige lihtsam viis oleks neid ju üldse mitte teha. Me ei soovi aga esitada ettepanekuid, mis ebaproportsionaalselt riivavad riigihangete läbipaistvust, konkurentsi efektiivset kasutamist ja turuosaliste võrdset kohtlemist. Eesti on olnud Euroopa Liidus väljapaistev, kõndinud paljude teemadega ajast ees. Eestil oli hankelepingu tühisuse tuvastamise instituut seaduses olemas ammu enne, kui Euroopa õiguskaitsemeetmete direktiive 2007. aastal täpsustas. Eestis on juba üsna madalast lihthanke piirmäärast alates soetused avalikult väljakuulutatavad. Keskmiselt osaleb riigihangetes 4,5 pakkujat. Väljakuulutamiseta riigihangete osakaal on 7-8% juures. Konkurents on hea. Eriti väikesel turul. Seepärast ei tee me mitte ühtegi ettepanekut, mis suurendaks erandite arvu (RHS § 11) või võimaldaks väljakuulutamiseta menetlusi viia läbi rohkematel alustel (RHS § 49). Niisuguseid ettepanekuid ei laekunud ka kaasamise käigus. Mitte ühegi siin aruandes esitatud ettepaneku realiseerimisel ei ole meie hinnangul ebaproportsionaalset ega isegi märkimisväärset mõju RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetele.

Küll aga leiab siit aruandest palju ettepanekuid, mis on suunatud ebavajalike kohustuste või ülesannete kärpimisele, võimalustele menetleda kiiremini, kontrollida vähem. Kokkuvõttes, oleme selle aruande koostanud IT riigihangetes populaarse agiilse tarkvaraarenduse manifesti 10. põhimõttest lähtudes: „lihtsus – ebavajaliku töö tegematajätmise kunst – on väga oluline“.



Edukat hankimist soovides

Erki Fels, vandeadvokaat

Sisukord

- / ETTEPANEK 1. Võimaldada hankijal kontrollida vaid majanduslikult soodsaima pakkumuse vastavust, kui pakkumusi hinnatakse üksnes maksumuse alusel.
- / ETTEPANEK 2. Muuta põhjendamatult madala maksumuse kontrollimine allpool rahvusvahelist piimäära vabatahtlikuks.
- / ETTEPANEK 3. Alternatiivselt, kaotada ehitustööde hankelepingutes keskmise töötasu tõendi ning selgituse nõudmise kohustus lähtuvalt pakkumuste maksumuse protsentidest.
- / ETTEPANEK 4. Välistada põhjendamatult madala maksumuse kontrollikohustusest kontsessioonilepingud, kui riigihanke alusdokumentides pole hankija sätestanud teisiti.
- / ETTEPANEK 5. Vähendada olukordasid, millal tuleb riigihanke alusdokumentide muutmise tõttu pikendada pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega.
- / ETTEPANEK 6. Anda hankijale võimalus otsustada, kui palju riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega pikendada. Alternatiivselt, vähendada minimaalset tähtaega.
- / ETTEPANEK 7. Reguleerida RHS tasandil, millal loetakse hankija päring ettevõtja poolt kättesaaduks. Alternatiivselt, lühendada hankija päringule vastamise tähtaega.
- / ETTEPANEK 8. Kehtestada lihthanke ja riigihanke piirmäärad ministri määrusega.
- / ETTEPANEK 9. Tõsta lihthanke ja riigihanke piirmäärasid.
- / ETTEPANEK 10. Võimaldada kohaldada alla rahvusvahelise piimäära lihthankemenetluse korda.
- / ETTEPANEK 11. Võimaldada hankijal teha hankepassiga menetlustes kõik otsused korraga.
- / ETTEPANEK 12. Anda hankijale õigus otsustada, kas ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid kontrollida.
- / ETTEPANEK 13. Lubada avaliku sektori hankijatel nõuda alla rahvusvahelist piimäära mitmeetapilistes hankemenetlustes kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist kinnitavaid tõendeid juba koos taotlusega.
- / ETTEPANEK 14. Kohustada hankijat kontrollima ehitustööde riigihangetes alltöövõtja kõrvaldamise aluseid vaid juhul, kui tema osa hankelepingu täitmisel on suurem kui 10%. Alternatiivselt, kohustada väiksema osaga alltöövõtjaid kontrollima vaid siis, kui tekib kahtlus.
- / ETTEPANEK 15. Kohustada hankijat minikonkurssidel kontrollima kõrvaldamise aluste esinemist ainult siis, kui raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piimääraga. Alternatiivselt, riigihanke piimääraga.
- / ETTEPANEK 16. Võimaldada hankijal anda ettevõtjale ainult üks võimalus maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks.
- / ETTEPANEK 17. Kohustada hankijat tegema ettevõtja kohta dünaamilise hankesüsteemiga liitmise otsus vaid siis, kui ettevõtjat süsteemiga ei liideta.
- / ETTEPANEK 18. Võimaldada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetes kõrvaldada ebasobivatest riikidest ettevõtjad.
- / ETTEPANEK 19. Võimaldada mitme partneriga raamlepingu puhul sõlmida esimene hankeleping raamlepingu hankemenetluse tulemusel.
- / ETTEPANEK 20. Anda hankijale õigus pidada võistlevas dialoogis läbirääkimisi kõikide riigihanke aspektide, sh hindamise kriteeriumide üle.
- / ETTEPANEK 21. Kaotada hankija kohustus pidada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimisi.
- / ETTEPANEK 22. Kaotada alla rahvusvahelise piimäära jäävates riigihangetes kohustus põhjendada, miks hankija otsustas riigihanget osadeks mitte jaotada.
- / ETTEPANEK 23. Võimaldada hankijal enamates olukordades esitada hankelepingu täitjale lisatellimus.
- / ETTEPANEK 24. Muuta töövõtjale maksete peatamise õigus vabatahtlikuks.
- / ETTEPANEK 25. Luua võrgustikusektori hankijale täiendavad õigused väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamiseks, kui hanke maht jääb alla rahvusvahelise piimäära.
- / ETTEPANEK 26. Võimaldada avaliku sektori hankijal, kes on samaaegselt võrgustiku sektori hankija, kohaldada võrgustikusektori riigihangete piirmäärasid.
- / ETTEPANEK 27. Võimaldada võrgustikusektori hankijatel kohaldada alla rahvusvahelist piimäära hankijatevahelise koostöö erandit.
- / ETTEPANEK 28. Võimaldada võrgustikusektori hankijal korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, kui kõik taotlejad jäävad kvalifitseerimata või kõrvaldatakse.
- / ETTEPANEK 29. Kohustada kohalikke omavalitsusi korraldama riigihanke menetlus Riigi Tugiteenuste Keskuse kaudu, kui soetus tehakse Euroopa Liidu vahenditest.

- / ETTEPANEK 30. Luua siduva eelotsuse institutsioon.
- / ETTEPANEK 31. Kaotada riigihangete vaidlustuskomisjon kohustusliku kohtueelse menetluse organina.
- / ETTEPANEK 32. Laiendada hankija võimalusi taotleda vaidlustusmenetluses hanklepingu sõlmimiseks loa andmist.
- / ETTEPANEK 33. Pikendada hanklepingu muutmise kohta registrile teate esitamise tähtaega.
- / ETTEPANEK 34. Kohustada hankijat esitama raamlepingu alusel sõlmitud hanklepingute andmeid raamlepingu lõppedes, mitte iga 12 kuu kohta. Alternatiivselt, võimaldada koondandmeid esitada alates raamlepingu kehtivusest, mitte alates raamlepingu sõlmimisest.
- / ETTEPANEK 35. Eemaldada kohustus veenduda, et teade hanketeate muutmise kohta on edastatud kõikidele pakkujatele, taotlejatele ja teistele temale teadaolevatele riigihankest huvitatud ettevõtjatele.
- / ETTEPANEK 36. Kaotada kohustus ühe pakkujaga raamlepingute korral e-kataloogi hangetel kõikidel pakkujatel oma pakkumusi e-kataloogi sisestamast.
- / ETTEPANEK 37. Sätestada vaikimisi pakkumuste jõusoleku tähtaeg ja siduda tagatise tähtaeg pakkumuste jõusoleku tähtajaga.
- / ETTEPANEK 38. Täiendada Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust maksuvõla kohta.
- / ETTEPANEK 39. Muuta Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust dünaamilise hankesüsteemi kohta.
- / ETTEPANEK 40. Muuta Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust spetsialisti asendamise kohta.

ETTEPANEK 1.

Võimaldada hankijal kontrollida vaid majanduslikult soodsaima pakkumuse vastavust, kui pakkumusi hinnatakse üksnes maksumuse alusel.

Etapp

Pakkumuste vastavuse kontroll.

Ettepaneku täpne sisu

Lisada uus säte RHS § 114 lg 1¹ järgmises sõnastuses: „Hankija võib kontrollida riigihanke alusdokumentide tingimustele vastavust üksnes pakkumuse puhul, mille ta kavatseb käesoleva seaduse § 117 kohase hindamise tagajärjel tunnistada edukaks, kui pakkumusi hinnatakse vaid maksumuse alusel.“

Kehtestada RHS § 117 lg 1 uues sõnastuses: „Hankija hindab vastavaks tunnistatud pakkumusi vastavalt riigihanke alusdokumentides nimetatud pakkumuste hindamise kriteeriumidele antud suhtelisele osakaalule. Käesoleva seaduse § 114 lg-s 1¹ sätestatud juhul ei ole hankija kohustatud hindama üksnes vastavaks tunnistatud pakkumusi. Hankija tunnistab põhjendatud kirjaliku otsusega edukaks pakkumuste hindamise kriteeriumide kohaselt majanduslikult soodsaima pakkumuse.“

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni kohaselt kontrollib hankija kvalifitseeritud pakkujate vastavust või pöördmenetluse korral pärast pakkumuste avamist kõikide pakkumuste vastavust (RHS § 114 lg 1, § 52 lg 3). Hinnatakse vaid vastavaks tunnistatud pakkumusi (RHS § 117 lg 1).

Ettepaneku sisuks on võimaldada hankijatel soovi korral viia läbi n-õ täielik pöördmenetlus. Kui klassikaline menetlus hõlmab etappidena kõrvaldamist -> kvalifitseerimist -> vastavuse kontrolli -> hindamist, oleks muudatuse tagajärjel võimalik hankijal hankemenetlust läbi viia vastupidi, s.t teha esimesena kindlaks majanduslikult soodsaim pakkumus ning teha ülejäänud hankemenetluse toiminguid vaid selle ühe pakkumuse ja pakkuja suhtes.

Kuna see hoiab hankija jaoks aega kokku, rakendavad praktikas hankijad tihti juba praegu n-õ täielikku pöördmenetlust, kui pakkumusi hinnatakse üksnes arvuliste näitajate alusel. Hankija ei asu kontrollima näiteks iga 7 pakkumuse puhul spetsialistide vastavust nõuetele, kui ainsaks hindamise kriteeriumiks on maksumus.

Hankija kontrollib vaid soodsaima pakkumuse vastavust ning kui pakkumus on vastav, tunnistab kõik pakkumused vastavaks. Nii vähendab hankija oluliselt töökoormust, kuna ei pea nt esitama puudustega pakkumuste esitajatele selgituspäringuid ega tegema selle kohta põhjendatud otsuseid. Kui hiljem peaks selguma, et soodsaim pakkumus on mittevastav (nt vaidlustusmenetluse tulemusel), kontrollib hankija pingereas järgmise pakkumuse vastavust ja kui peaks järelduma, et see pakkumus on mittevastav, teeb hankija oma varasema otsuse ümber (algses otsuses tunnistas hankija pingereas teisel kohal oleva pakkumuse vastavaks).

Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole selline hankija teguviis õiguspärane. Samas, ausa menetluse kontekstis on lõpuks oluline vaid see, et hankija sõlmib lepingu majanduslikult soodsaima hanketingimustele vastava pakkumuse esitanud pakkujaga, kellel on nõutav kvalifikatsioon ja puuduvad kõrvaldamise alused. Kuidas hankija täpselt selle tulemuseni jõuab, peaks olema hankija otsustada.

Muudatus ei ole rakendatav hangetes, kus on kasutusel kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid (s.t ei hinnata ainult maksumust). Probleem tekib esiteks siis, kui hindamismetoodika näeb kvalitatiivsetes hindamise kriteeriumides ette punktide andmist pakkumuste omavahelise võrdluse alusel. Nimelt kasutavad hankijad ka selliseid hindamise kriteeriume, kus pakkumusele antavate punktide summa sõltub sellest, kuhu ta pingereas jääb. Näide 1: parim projektiplaani saab 30 punkti, teine parim 20 punkti ja kolmas parim 10 punkti. Maksumuse eest sai parima projektiplaani pakkumus 59 punkti, teine parim 65 punkti ja kolmas parim 70 punkti. Seega kokku said pakkumused 89, 85 ja 80 punkti. Teine parim pakkumus on mittevastav, kuid hankija ei tuvasta seda. Kui hankija oleks tuvastanud teise parima pakkumuse mittevastavuse, saaks kolmas parim pakkumus projektiplaani eest 20 punkti, mitte 10 punkti. Kokku saaks ta 90 punkti, s.o rohkem pakkumusest, mille hankija tunnistab edukaks.

Sama probleem tekib ka siis, kui kvalitatiivsetes hindamise kriteeriumides ei ole ette nähtud pakkumuste omavahelist võrdlust.

Näide 2: maksumus annab 50 punkti, kvaliteet 50 punkti. Odavaim pakkumus saab maksumuse eest 50 punkti, teine odavaim saab 5 punkti ja kolmas odavaim 3,5 punkti. Odavaimas pakkumuses ei ole arvestatud enamiku nõuetega, mistõttu pakkus see ettevõtja teistest oluliselt madalama maksumuse. Kvaliteedi eest sai odavaim 0 punkti, teine odavaim 46 punkti ja kolmas odavaim 50 punkti. Edukaks osutub kolmas odavaim 53,5 punktiga, teine odavaim saab 51 punkti. Kui hankija oleks tuvastanud odavaima pakkumuse mittevastavuse, oleks teine odavaim saanud maksumuse eest 50 punkti ja osutunud 96 punktiga edukaks, kolmas odavaim oleks saanud maksumuse eest 35 punkti ja saanud kokku 85 punkti.

Tõsi, täna võivad need näited praktikas juba realiseeruda, kui hankijad tegelikult ei kontrolli esimese toiminguna kõikide pakkumuste vastavust, kuid sellisel juhul on hankija otsus printsipiisilise vaidlustatav (hankija oleks pidanud kontrollima vastavust ja tuvastama mittevastava pakkumuse, mis oleks omakorda muutnud pingerida). Ent kui hankijal ei olekski kohustust kõikide pakkumuste vastavust kontrollida, ei oleks hankija otsus eelviidatud näidete puhul üldse vaidlustatav.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide 2014/24/EL art 56 lg 2 ja 2014/25/EL art 76 lg 7 ei kohusta kontrollima kõikide pakkumuste vastavust enne pakkumuste hindamist ning annab hankijale võimaluse (avatud hankemenetluses) otsustada, millises järjekorras ta nimetatud toiminguid teeb. Art 56 lg 1 sätestab üldise kohustuse sõlmida leping hindamise kriteeriumide kohaselt majanduslikult soodsaima pakkumusega, mis vastab hanketingimustele ja mille on esitanud pakuja, kellel on olemas nõutav kvalifikatsioon ja kes ei kuulu kõrvaldamisele. Ainsana on etapiivisilisust reguleeritud art 56 lg-s 2, mille järgi võib hankija otsustada pakkumused „läbi vaadata“ enne kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimise tingimuste täitmise kontrollimist. Kuigi enamikus liikmesriikides on hankemenetlus jagatud kindlateks etappideks, ei näe direktiiv seda otseselt ette.¹⁷ Samuti ei näe direktiiv ette seda, millal ja milliste pakkumuste vastavust peab hankija kontrollima.¹⁸

¹⁷ Caranta, R., Sánchez Graells, A. European Public Procurement: Commentary on directive 2014. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2021, lk 567.

¹⁸ Samas, lk 570.

Riskid

Õiguskaitsse nõrgenemine

Ainult hankijale on näha kõikide pakkumuste sisu, reeglina teavad pakkujad üksteise pakkumustest vähe. Kui hankija on kohustatud kontrollima kõikide pakkumuste vastavust, võib ta järeldada, et I ja IV kohal olevad pakkumused on vastavad, kuid II ja III kohal olevad pakkumused mitte. Kui IV kohal oleva pakkumuse esitajal on alust arvata, et I kohal olev pakkumus on ebaõigesti vastavaks tunnistatud, esitab ta tõenäoliselt hankija otsusele vaidlustuse. Muudatuse tagajärjel kontrollib hankija vaid I kohal oleva pakkumuse vastavust ja IV kohal oleva pakkumuse esitaja tõenäoliselt vaidlustust ei esita, kui tal pole põhjust kahtlustada, et II ja III kohal olevad pakkumused on mittevastavad.

Peame seda kaebeõiguse riivet siiski väheoluliseks:

- / Nimetatud olukord on täna juba realiseerunud pöördmenetluse puhul, kus hankija kontrollib vaid eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist. IV kohal oleval pakkujal võib küll olla kahtlus, et I kohal olev pakkuja kvalifitseerimise tingimustele ei vasta, kuid tal puudub teave II ja III kohal olevate pakkujate kohta.
- / Pakkujal ei ole takistust nimetatud olukorras vaidlustust esitada. Kui vaidlustus on edukas, peab hankija hakkama tuvastama järgmise pakkumuse vastavust. Pakkuja lihtsalt kannab teadmatuses tulenevalt suuremat riski, et vaidlemine ei vii lepinguni (pakkuja ei tea, kas II ja III kohal olevad pakkumused on mittevastavad).
- / Vaidlustusi esitatakse marginaalses osas kõikidest riigihangetest (2023. aastal 209 vaidlust, riigihangete koguarv 9356) ning nendest omakorda moodustavad vastavuse vaidlused väikese osa (209 vaidlusest 50).

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Seadus ei kohusta kontrollima kõikide pakkumuste vastavust, kuigi praktikas seda tihti tehakse.
Rootsi	Vastavuse kontrolli osas puuduvad kohustused. Hankija otsustab ise, kas, millal ja kuidas kontrollida.
Portugal	Hankijad on kohustatud kontrollima kõikide pakkumuste vastavust, v.a kui pakkumus esitati pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	<p>Muudatuse tulemusel väheneb töökoormus oluliselt, kuna praegu peab nt kõikide pakkujate kululoendite kohta tegema mitmeid selgitustaotlusi ja mittevastavuse otsuseid.</p> <p>Takistuseks on asjaolu, et ettepanek ei kohalduks erimenetlustes, kus on vaja leida sobiv lahendus, hind jms läbirääkimiste teel.</p> <p>Oht on, et kui vastavuse etapis nt kõikide pakkumuste kululoendeid ei kontrolli, siis jäävad avastamata arvutusvead ja tegelikku soodsaimat pakkumust ei selgu.</p>	<p>Läbirääkimistega menetlustes ei ole esimeses etapis võimalik tuvastada „edukat pakkumust“, seega ettepanek nendes menetlustes saabki kohalduda vaid pärast lõplike pakkumuste laekumist.</p> <p>Arvutusvigade kontroll ei toimu vastavuse etapis,</p>
----------------	---	--

		<p>vaid hindamise etapis (RHS § 117 lg 3). Ettepaneku realiseerimine ei tekita väidetud ohtu.</p>
<p>Tallinna Sadam</p>	<p>Kasutame seda meetodit lihtsamates väikehangetes ning seni on menetlused kulgenud kiiresti ja probleemideta. Ka lihthankemenetlust saab nõnda läbi viia, kuid register ei luba pakkumuste menetlemist alustada hindamisest.</p> <p>Sobib lihtsamate hangete menetlemiseks, kuid mitte keerukates hangetes, kus on kasutusel palju vastavus- või kvalifitseerimistingimusi ning hinnatakse ka muid näitajaid peale maksumuse.</p> <p>Suureneb risk, et pakkumusi tuleb uuesti hinnata, kuna edukas pakkuja või pakkumus osutub mittevastavaks, mis võib olla ajamahukas protsess (komisjonide kokku kutsumine, hindamise läbiviimine jne).</p> <p>Muudatus võib ahvatleda hankijaid hindama pakkumusi vaid maksumuse alusel.</p>	<p>→ Muudatus ei kohusta esimesena kontrollima vastavust, vaid annab selleks võimaluse.</p> <p>→ Ainult maksumuse alusel pakkumuste hindamine on juba täna vähem riskantne (vähem aluseid vaidlustada). Ei pea tõenäoliseks, et see muudatus statistikat halvendab.</p>
<p>Tallinna Linnavalitsus</p>	<p>Välja pakutud praktika kasutamine on juba praegu võimalik näiteks väikehangetes (ostumenetlus) ning samuti ka lihthankemenetluses (jt erihangete puhul), kui hankija nii RHADis ette näeb.</p> <p>Võiks lubada rakendada ainult juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus sõltub üksnes pakkumuse hinnast või muudest numbrilistest näitajatest. Pakkumuste hindamiseks kvaliteedikriteeriumite alusel kehtestab hankija siiski ka miinimumnõuded, millele pakkumused peavad vastama (selleks, et mh tagada pakkumuste võrreldavus). Juhul, kui hankija asuks kõiki pakkumusi kvaliteedikriteeriumi alusel kohe hindama, kontrollimata miinimumtasemele vastavust, siis teoreetiliselt võiksid saada punkte ka sellised pakkumused, mis ei peaks antud etapis üldse osalema ega pingerida moodustama. Sisuliselt tuleks hankijal siiski pakkumuse vastavust kontrollida juba hindamise etapis (nt pakkumus, kus mingid nõutud (miinimum)andmed on puudu, ei tohiks selle tõttu lihtsalt null punkti saada, vaid selline pakkumus ei peaks hindamises üldse osalema). Vastasel juhul oleks väga keeruline mh tagada pakkujate võrdset kohtlemist). Seega peaks hankijal olema võimalik mittevastav pakkumus kohe tagasi lükata. Kui</p>	<p>→ Ettepaneku sisuks ongi muuta põhimõtet, et mittevastav pakkumus ei saa olemuslikult hindamisele kuuluda.</p>

	<p>RHSi kohaselt on hankijal lubatud pakkuja kvalifikatsiooni kontrollida kogu riigihanke menetluse vältel, siis peaks ka vastavuse osas hankijale analoogse õiguse kehtestama. Samas tuleks kontrollida, kas selline võimalus on kooskõlas direktiividega ning lõppkokkuvõttes on siiski küsitav, kuivõrd selline praktika tegelikult halduskoormust vähendaks või menetlust lihtsustaks.</p> <p>Segadust tekitab antud praktika korral ka see, millal hankija kokkuvõttes vastavaks tunnistamise või tagasi lükkamise otsuse siis teeb – kas enne edukaks tunnistamist või pärast seda? Ja millisel hetkel § 115 kohast kontrollimenetlust ja selle tulemusena pakkumuse tagasi lükkamist peaks tegema? Lisaks kui intensiivne oleks riive riigihanke läbipaistvuse, kontrollitavuse, pakkujate võrdse kohtlemise (sh esitatud pakkumuste võrreldavuse) osas?</p> <p>Esineb ka risk vaidlustuste arvu kasvule. Kui menetlusest mittevastavaid pakkumusi tagasi ei lükata, siis pakkuja, kelle pakkumust sisuliselt ei ole kontrollitud on õiguslikult olukorras, kus ta veel osaleb menetluses, ehk siis tal on ka õigustatud ootus hankelepingu sõlmimiseks koos kõikide õigustega edukat pakkujat puudutavate otsuste vaidlustamisel.</p> <p>Võib tekkida olukord, kus mittevastava pakkumuse esitanud pakkuja esitab vaidlustuse eduka pakkuja suhtes tehtud otsustele, omamata sealjuures ise tegelikult võimekust lepingut täita või olles esitanud pakkumuse, mis ei vasta hanke esemele.</p>	<p>→ Muudatus ei võta hankijalt õigust mittevastav pakkumus kohe tagasi lükata, kui ta seda soovib.</p> <p>→ Hankija otsustab, millal ta millise otsuse teeb (ja millal kontrollib ta põhjendamatult madalat maksumust).</p> <p>→ Ei näe ohtu läbipaistvusele, kontrollitavusele ega võrdsele kohtlemisele. Kõikide pakkumuste vastavuse kontrollimata jätmine ei võta hankijalt kohustust sõlmida leping majanduslikult soodsaima hanketingimustele vastava pakkumuse esitanud pakkujaga, kellel on nõutav kvalifikatsioon ja puuduvad kõrvaldamise alused.</p> <p>→ Õiguskaitse risk on ettepanekus käsitletud.</p>
<p>Siseministerium</p>	<p>Nõus, teatud menetlustes (eeskätt, kui eduka pakkumuse väljaselgitamise aluseks on maksumus) oleks see võimalus hankija tööd märkimisväärselt vähendada. Väheneks ka nende pakkujate töömaht, kes ei osutu edukaks, kuid kelle suhtes täna hankija RHS-i kohaselt ikkagi peab vastavusotsuse tegema, mis sageli hõlmab ka järelepärimiste tegemist n-õ edutult pakkujalt (ehk et muudatuse tulemusel väheneks ka pakkujate koormus).</p>	<p>-</p>
<p>Omniva</p>	<p>Vähendaks oluliselt töökoormust, eriti hangete puhul, kus pakkumusi on juba rohkem kui kolm.</p> <p>Kui tegemist on väärtuspõhiste kriteeriumitega hangetega, siis hindamise töömahtu see samas ei</p>	<p>Nõus, et saab hinnata vaid hangetes, kus ainsaks hindamise</p>

	<p>vähendaks, ehk hinnata tuleks ära siiski kõik hinnatavad aspektid. Kui selle käigus ilmneb mittevastavusi, siis kuidas sellised olukorrad lahendada, tuleks antud juhul läbi mõelda. Kui mõni dokument on puudulik vms ehk esineb mittevastavus, mis selgub hindamise käigus.</p>	<p>kriteeriumiks on maksumus.</p>
Elering	<p>Nõus, oleks kasulik ning vähendaks koormust. Seejuures on Eleringil lihthangete puhul selline võimalus juba RHADs ette nähtud. Väga tänuväärt oleks see, kui sama võimalust saaks ka rahvusvahelist piirmäära ületavates hangetes kasutada.</p>	-
Eesti Energia	<p>Ettepaneku rakendamine vähendaks hankijate töökoormust. Ettepanek on rakendatav üksnes sellises avatud hankemenetluses, kus hindamine toimub ainult hinna alusel.</p> <p>Täiendada RHS § 4 pöördmenetluse mõistega. NB! Normi pealkiri võiks olla sarnaselt direktiivide 2014/24 EL ja 2014/25 EL art-ga 2 „Mõisted“, mitte „Terminid“.</p> <p>Hankijana on Eesti Energia sellist pöördmenetluse regulatsiooni kasutanud lihthangetes alates selle RHS kehtima hakkamisest alates so 01.09.2017. Kahtlemata on selline menetluslik regulatsioon lihthangetes ennast õigustanud, sest selline lähenemine on hõlbustanud tööjõukulude kokkuhoidu ning võimaldanud jõuda kiiresti hankelepingu sõlmimiseni. Covid-19 ja Ukraina sõja valguses oli menetluse ja hankelepingu sõlmimise kiirus kriitilise tähtsusega.</p> <p>Kaebõiguse riivist: Eesti Energia nõustub, et kaebõiguse riive on kogumis väheoluline. Praktikas kasutasime sellist pöördmenetluse reeglit lihthangetes, kus hindamiskriteeriumiks oli ainult madalaim hind. Pakkujad said regulatsioonist aru ning kordagi ei esitanud kaebust ega vaidlustust.</p> <p>Lõigus kooskõla EL õigusega on märgitud, et „Kooskõlas. Direktiiv ei kohusta kontrollima kõikide pakkumuste vastavust enne pakkumuste hindamist.“ Eesti Energia toob juurde võrgustikusektori direktiivi art 76 lg 7 sätestatu: „Avatud menetluste puhul võivad võrgustiku sektori hankijad otsustada, et nad analüüsivad pakkumusi enne pakkujate vastavuse kontrollimist, tingimusel et järgitakse artiklite 76–84 asjakohaseid sätteid, sh eeskirja, et hankelepingut ei sõlmita pakkujaga, kes oleks tulnud artikli 80 kohaselt kõrvaldada või kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele, mis võrgustiku sektori hankija on kehtestanud kooskõlas artikli 78 lõikega 1 ja artikliga 80.“</p>	→ Nõus.
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus, muudatus vähendaks töökoormust, nt iseäranis nendes hangetes, kus pakkumuste</p>	

	<p>kontroll on mahukas (nt paljude artiklitega asjade hanked, kus tuleb kontrollida iga toote vastavust – mööbel jm sisustus jne). Kindlasti väheneks kontrollitoimingute maht ning hanke kestus.</p> <p>Muudatust on mõistlik rakendada, kuid väärtuspõhiste hangete puhul peab arvestama riskiga, et kui pakkumuste hindamise etapis võrreldakse ja hinnatakse (potentsiaalselt) mittevastavaid ja vastavaid pakkumusi, võib tulemuseks olla erinev paremusjärjestus, kui võrreldaks üksnes vastavaks tunnistatud pakkumusi (nt maksumuse väärtuspunkte antakse Merit Point süsteemi alusel võrdluses kõige madalama maksumusega pakkumusega, kuid selle maksumus võibki olla madalaim just seetõttu, et selles ei ole kõikide hanketingimustega arvestatud). Kui võrreldaks üksnes vastavaks tunnistatud pakkumusi omavahel, siis seda teoreetilist riski ei tekiks.</p>	<p>→ Nõus, ettepanek ei ole rakendatav siis, kui hindamismetoodika näeb kvalitatiivsetes kriteeriumides ette pakkumuste omavahelist võrdlust. Tekstis käsitletud.</p>
<p>Riigi Kaitse-investeeringute Keskus</p>	<p>Nõus, et on võimalik seeläbi töökoormust vähendada. Nagu ka ettepaneku tegija õigesti välja tõi, siis kaebeõiguse riive on üheks võimalikuks takistuseks. Teise riskina on siin, et vaidluste hulk kasvab, kuivõrd vaidlustama hakkavad ka need, kel tegelikult ei ole võimalik lepingusse saada. Lisaks peab sellega muutuma VAKO praktika kaebeõiguse olemasolu osas, kuivõrd nende ring, kellel võiks tekkida kaebeõigus suureneb. Siiski leiame, et selle muudatusega kaasnev töökoormuse vähenemine kaalub riskid üle.</p>	<p>→ Kaebeõiguse riive on käsitletud.</p> <p>→ VAKO lähtub praktikas põhimõttest, et kui kaebeõigus ei ole välistatud, siis on kaebeõigus olemas. Nt juba praegu tekib selline olukord siis, kui riigihankes on kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid ja pakkumus tunnistatakse enne hindamist mittevastavaks (VAKO-l ei ole võimalik välistada, et vaidlustaja osutuks edukaks, kui hankija ta pakkumust hindaks).</p>
<p>Põhja-Eesti Regionaalhaigla</p>	<p>Kui hindamiskriteeriumid on lihtsakoelised ja kergelt rakendatavad, on selline meetod teostatav ning vähendaks hankija töökoormust. Kui hindamine nõuab pakkumuste võrdlemist, sisulist hindamist pakkumuste andmise näol vms, ei ole see meetod realiseeritav. Sellest hoolimata, on see hea ettepanek ja lihtsustaks pakkumuste menetlemist.</p>	<p>→ Nõus, kajastub tekstis.</p>

	<p>Ühtlasi on olemas potentsiaalne kaebeõiguse riive. Arvestades seda, et konkurendil on kaebeõigus eduka pakkumuse vaidlustamiseks eelkõige olukorras, kus tal endal on potentsiaalne võimalus saada hankeleping, siis sellisel juhul, kui kõik pakkumused tunnistatakse vastavaks ilma sisulist kontrolli teostamata (v.a siis edukas pakkumus), tekib kõigil pakkujatel potentsiaalne õigus hanke tulemuste vaidlustamiseks. Mittevastava pakkumuse esitanud pakkujad ei oleks hankemenetluse osalised, aga kui kõik pakkumused tunnistada vastavaks ilma sisulise kontrollita, siis osalevad kõik pakkujad hankemenetluses kuni lõpuni, kuigi võib olla on objektiivsed põhjused pakkumuse mittevastavaks tunnistamiseks. Ehk et hankemenetluse esialgses faasis võib hankemenetlus toimuda kiiremini, kuid sellevõrra võib hilisemas faasis tulla tööd juurde, nt tuleb hankijal oma varasemaid otsuseid kehtetuks tunnistada ja teha uued otsused.</p>	<p>→ Kaebeõigust on käsitletud. Ei pea mõju oluliseks.</p>
<p>Eesti Raudtee</p>	<p>Nõus. Võimalus kontrollida vaid potentsiaalselt eduka pakkuja pakkumuse vastavust vähendaks kindlasti hankija töökoormust, st nii päringute tegemise vajaduse vähenemist kui ka hankija otsuse kirjutamise mahu vähenemist. Samuti tähendaks see, et edukuse võimaluseta pakkujad ei peaks vastama hankija kontrolli käigus esitaud küsimustele (küsimuste ja avastuste maht võib olenevalt hankest olla väga mahukas).</p> <p>Seaduses võiks olla selgelt ka kirjas, et juhul kui hankija kasutab võimalust kontrollida vaid potentsiaalselt eduka pakkuja pakkumuse vastavust, siis teiste pakkumuste kontrollimise kohustus ei ole.</p>	
<p>Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet</p>	<p>Nõus.</p>	<p>-</p>

ETTEPANEK 2.

Muuta põhjendamatult madala maksumuse kontrollimine allpool rahvusvahelist piimäära vabatahtlikuks.

Etapp

Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kontrollimine.

Põhjendused ja mõju:

RHS § 115 lg 1 kohaselt peab hankija nõudma pakkujalt selgitusi, kui hankija leiab, et pakkumuse maksumus on hankelepingu eset arvestades põhjendamatult madal. Pakkuja on kohustatud esitama selgituse hankijale viie tööpäeva jooksul vastava nõude saamisest arvates. RHS § 115 on muutunud väga vähemõjusaks,

formaalne kontrollkohustus pikendab aga hankemenetluse läbiviimist ja suurendab hankija/pakkuja töökoormust. Lisaks peab ehitushangetes hankija RHS § 115 järgimiseks nõudma pakkumatelt või pakkumuses nimetatud alltöövõtja töötajate keskmine töötasu tõendeid ja kõrvutama seda keskmise töötasuga hankelepingu esemele vastavas valdkonnas (RHS § 115 lg 3 ja 4).

RHS § 115 instituut eeldab hankijalt neid tegevusi: kahtluse tekke sedastamine, selgituste küsimine, selgituste ootamine (vähemalt 5 tööpäeva, kuid tähtaega võib pikendada), pakkuja selgituste analüüs, vajadusel täpsustavate küsimuste küsimine RHS § 115 lg 8 alusel, kaalutusotsuse tulemuse kohta põhjenduste koostamine.

Ometi on hankijal tegelikkuses väga ahtad võimalused RHS § 115 alusel kahtlaselt soodsa pakkumuse tagasilükkamiseks. RHS § 115 kasulik mõju on suuresti illusoorne.

Esiteks, alapakkumuse tuvastamise peamine meetod on pakkumuse hinna ja majandusliku väärtuse võrdlus,¹⁹ mis on iseenesest keerukas majanduslik hinnang. Hankijal, kes ei ole valdkonnas tegutsev isik, on keeruline (kui mitte võimatu) alapakkumust sisuliselt tuvastada. Kuna hankija ei peagi alapakkumust ise tuvastama, vaid hindama pakkuja selgituste tõsiseltvõetavust, sõltub hankija otsus mitte tegelikust kulude-tulude eelarvest, vaid pakkuja kirjutamisoskusest ja pealiskaudsest veenvusest.

Teiseks, põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks ei ole alust pidada igasugust alla omahinna pakkumust, RHS ei keela ristsubsideerimist.²⁰ See aga tähendab, et hangetes, kus RHAD-s pole ristsubsideerimist otsesõnu keelatud, on pakkujal alati võimalik põhjendada oma madalat hinda võimalusega ristsubsideerida kahjum muude, hankelepingu väliste tuludega. Hankijal puudub sel juhul RHS § 115 lg 8 alusel tagasilükkamise alus.

Kolmandaks, RHS § 115 instituut põhjustab palju vaidlusi. Aruande koostamise seisuga 2024. aastal on VAKO-le esitatud vähemalt 18 vaidlustust, mis on seotud kas alapakkumuse kahtlusega või pakkumuse tagasi lükkamata jätmisega. Vaidlustusmenetlused pikendavad riigihanke läbiviimist vähemalt 49 päeva (VAKO menetlus + ooteaeg) ja eeldavad täiendavat ajaressurssi nii hankijalt, edukalt pakkujalt kui ka vaidlustajalt. Valdavalt on vaidlustused jäänud rahuldamata. Edukaks tunnistatud pakkuja konkurendid on RHS §-le 115 tuginedes VAKO-s edukad peamiselt vaid siis, kui hankijal pidi tekkima kahtlus maksumuse põhjendatuses, aga ta jättis kontrollimenetluse teostamata.

Neljandaks, põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse instituut on mõeldud kaitsma pakkujaid hankija omavoli eest pakkumuse tagasilükkamisel.²¹ Samas RHS § 115 pakkujaid selle tagajärje eest tegelikult ei kaitse. Nimelt hankijal ei oleks võimalik muul RHS alusel lükata pakkumust tagasi, kui talle tundub, et pakkumuse maksumus on liiga madal. Vastava instituudi annabki hankijale just RHS § 115. Kui see säte ei oleks hankemenetluses kohustuslik (ja hankija seda RHAD-is vabatahtlikult üle ei võta), ei oleks alust kahtlaselt soodsa pakkumuse osas kontrollimenetlust teha ega pakkumust sel põhjusel tagasi lükata. Pakkumuse maksumus ei ole üleüldse vastavustingimus, vaid hindamise ese (RHS § 85 lg 3).

Muudatuse mõju on oluline. Ühelt poolt kiirendab see riigihanke läbiviimist ja vähendab vaidluste hulka. Teisalt väheneb hankija võimalus end reaalselt alapakkumuste eest kaitsta. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse regulatsiooni eesmärk on ka maandada hankelepingu mittenõuetekohase täitmise riski. Hankemenetlus on hankijale kulukas ning hankelepingu ese vajalik avalike ülesannete täitmiseks. Oluline tagada, et leping kohaselt täidetakse.²² Seetõttu peaks jääma hankijal võimalus RHS §-i 115 siiski kohaldada. Otstarbekas on see võimalus muuta vaikimisi kohustuslikuks, kui hankija RHAD-s vastupidist ei reguleeri. Seejuures on hankijal võimalik RHAD-s sätestada, et RHS § 115 kohaldamise otsustamine võib toimuda pärast pakkumuste esitamist. Kui pärast pakkumuste esitamist ja pakkumustega tutvumist hankija leiab, et ta RHS § 115 instituuti ei soovi rakendada, ei saa pakkujad selle kohaldamata jätmist hankijale ka ette heita. Seeläbi on ettepanekuga seonduvate riskide realiseerumine minimaalne.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

¹⁹ RKHKo 3-3-1-50-15, p 23.

²⁰ RKHKo 3-20-924, p 22.

²¹ EK C-285/99 ja C-286/99, p 49; RKHKo 3-3-1-50-15, p 20.2.

²² TlnRK 3-14-53094, p 20 TlnHK 3-16-139, p 22.

Direktiivide 2014/24/EL art 1 lg 1, 2014/25/EL art 1 lg 1 ja 2014/23/EL art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Hankelepingu mittenõuetekohase täitmise risk

Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse regulatsiooni eesmärk on ka maandada hankelepingu mittenõuetekohase täitmise riski. Hankemenetlus on hankijale kulukas ning hankelepingu ese vajalik avalike ülesannete täitmiseks. Oluline tagada, et leping kohaselt täidetak. Eelpool tekstis on selgitatud, miks on riskide realiseerumine siiski minimaalne.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Põhjendamatult madala pakkumuste seotud reeglid kehtivad ainult rahvusvaheliste piirmäära ületavatele hangetele.
Rootsi	Põhjendamatult madala pakkumuse reeglid kehtivad ka allapoole piirmäärasid. Pakkujale tuleb igal juhul anda võimalus maksumust selgitada.
Portugal	Hankija võib RHADis kindlaks määrata, mida ta peab põhjendamatult madalaks pakkumuseks või otsustada, et maksumus on põhjendamatult madal, kui see ei ole piisav keskkonna-, sotsiaal- või tööalaste juriidiliste kohustuste täitmiseks.

Hankijate ja pakkujate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Pooldame, et nõue oleks vabatahtlik teatud piirini, kuid mingist maksumuste erinevusest alates põhjendamatult madalat maksumust kontrollida, et oleks kindlus, et pakkuja suudab selle hinnaga lepingut täita. Hetkel RHS § 115 lg 2 p-des 1 ja 2 olevad määrad, mis kontrolli vabatahtlikuks teevad, võiksid olla 40%.	Alternatiivina on võimalik protsendimäärasid tõsta.
Tallinna Sadam	Muudatus vähendaks tõenäoliselt töökoormust, kuid pole muudatuse otstarbekuses veendunud. RHS § 115 kohaldamine, sh võrgustikusektoris peaks olema vabatahtlik hangetes, millel on turule väiksem mõju, s.o väike- ja lihthangetes. RHS § 115 sätestatud institutsiooni eesmärk on kaitsta hankijat, et ta ei sõlmiks lepingut pakkujaga, kes ei ole suure tõenäosusega suuteline pakutud maksumusega lepingut nõuetekohaselt täitma ja n-õ solgib turgu. Lisaks tekib alapakkumusega risk, et hankija on „sunnitud“ lepingut muutma (loodetavasti kooskõlas RHS-iga) tagamaks lepingu lõpuni täitmise.	

	<p>Mööname, et seoses keeruka vako- ja kohtupraktikaga on alapakkumuse kahtluse korral juriidiliselt korrektse küsimuse püstitamine eraldi teadus ning samuti ka sellele vastuse koostamine, kuid see ei tähenda, et säte ise oleks ebavajalik.</p> <p>Ilmselt, kui teha sätte kohaldamine vabatahtlikuks, siis osa hankijaid jätkaks selle kohaldamata pigem teadmatusest, hirmust või mugavusest, mitte selletõttu, et seda ei oleks vaja.</p> <p>Vaidluste vältimiseks võib kaaluda võimalust hankijatel sarnaselt ehitustööde hangetele (RHS § 115 lg 2¹) ka asjade ja teenuste hangetes sätestada ise alusdokumentides kõrvalekalde protsent, millal hankijal on kohustus selgitusi küsida.</p>	<p>→ Ettepanekus on selgitatud, et regulatsiooni mõju on suuresti illusoorne, mistõttu väiksema mahulistes lepingutes kohustust kontrollida ei peaks olema.</p> <p>→ Alternatiivina on võimalik lisada hankija õigus ise sätestada protsendimäärad, mis peavad omakorda olema põhjendatud. Seeläbi on hankija otsustus vaidlustatav (takistab hankijal nt sätestamast 5000% madalam vmt).</p>
<p>Tallinna Linnavalitsus</p>	<p>Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on muudatuse teostus küsitav - millisel ajahetkel peaks see toimuma? Kas hankija hakkab siis igakordselt pakkujaid eraldi teavitama või märgib otsusesse/protokolli, kas esitatud pakkumuste sisuga tutvumise järgselt kohaldatakse § 115 või ei?</p> <p>Kui aga hankijal jääb märke „hankija otsustas kahtluse puudumise tõttu § 115 kontrolli mitte teostada“ tegemata, siis mis sellega kaasneb?</p> <p>Kui pakkumuse maksumus on ainult hindamise ese ja mitte vastavuse tingimus, siis võib see viia olukorrani, kus hankija võrdleb ja hindab pakkumusi, mis ei ole tegelikult omavahel võrreldavadki. Nt kui pakkumuse maksumus peab sisaldama teatud tegevuste maksumusi või maksumus tuleb esitada teatud arv kohti pärast koma, on see asjaolu vaja selgeks teha just vastavuse kontrollimise etapis, mitte hindamisel.</p> <p>Lisaks võimaldab RHS § 117 lg 3 parandada hankijal pakkumuses esinev arvutusviga. Ka see säte võimaldab hankijal pakkumuse tagasi lükata, kui pakkuja arvutusvea parandamisega ei nõustu.</p> <p>Ettepanek vähendab menetluse läbipaistvust, kui hankijal tekib igakordselt kaalutlusruum pakkumuse maksumuse põhjendatuse kontrollimisel. See regulatsioon on ehk mõistlik nt keskses</p>	<p>Kui hankijal ei teki kahtlust pakkumuse maksumuse põhjendatuses, ei pea ta ka praegu tegema selle kohta otsust. Vt EKo C-669/20, p-d 73 ja 74: „Hankijal ei olnud kahtlusi, mis paneks teda oletama, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega. Seega ei olnud ta kohustatud algatama vastavat kontrollimenetlust. [...] Direktiivi artikkel 49 ei kohusta hankijat otsustama kõikide pakkumuste kohta sõnaselgelt, kas need on põhjendamatult madala maksumusega, vaid üksnes järgima teatavat menetlust enne, kui ta lükkab tagasi pakkumuse, mis on tema arvates põhjendamatult madala maksumusega.“</p>

	<p>ja ühishangetes, kus hankija on suurte kogemustega ja teab, mis kaalutlused selle sätte kohaldamata jätmisel on põhjendatud ja õiguspärased. Väiksemate hankijate (nt pisikesed KOV-id) hangetes toob see eeldatavasti õigusselgusetust ja vaidlustuse arvu kasvu.</p> <p>Seega ettepanek see regulatsioon keskse hankijaga siduda.</p>	
Siseministeerium	<p>Täna on põhjendamatult madala maksumuse kontrollimise kohustuse puhul probleemi allikas tihti selles, et nii, kui hankija „julgeb“ pakkujalt tema pakkumuse maksumuse kujunemise kohta mistahes selgitusi küsida (nt selgitamiseks välja, kas maksumus ikka sisaldab kõiki RHAD-s nõutud töid/asju vms), võrdsustub see päring sellega, et järelilikult hankijal mingi kahtlus tekkis ja tuleb hakata § 115 alusel kontrolli läbi viima. See ilmselt ei olnud § 115 tegelik mõte.</p>	-
Omniva	<p>Nõus, vähendaks töökoormust.</p> <p>Risk, et pakkujad tulevad siiski madala maksumusega pakkumust esitama jääb, kuid siinkohal saaks ehk vähendada riski sellega, et tagada parem informeeritus, et hilisemaid kulusid ei ole võimalik hankijal aktsepteerida.</p>	-
Elering	<p>Võimalus n-ö <i>opt-out</i>ida § 115 kohaldamisest võiks anda menetluses paindlikkust. Küll aga jääb Eleringi hinnangul praegusest ettepanekust mõnevõrra segaseks see, kuidas tagada nt üldpõhimõtete järgimine sellise lahendusega, et hankija võib pärast pakkumuste laekumist RHS § 115 alust pakkumuse tagasilükkamiseks kasutada. Kas see mitte ei suurendaks hankijate omavolitsemist?</p>	<p>Vabatahtlikusse regulatsiooni on olemuslikult sisse kirjutatud nn omavolitsemise võimalus – selliseid sätteid on juba praegu RHSis palju (nt kahe-etapilised läbirääkimistega menetlused, kus kehtib üldine kohustus tagada võrdne kohtlemine). Arvestades, et muudatus kohaldub üksnes alla rahvusvahelist piirmäära, ei ole autorite hinnangul mõju sedavõrd suur, et ettepanek välja pakkumata jätta.</p>
Eesti Energia	<p>Nõus ning alla rahvusvahelist piirmäära jäävates hangetes takistusi ei näe.</p>	-
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus, muuta vabatahtlikuks alla RV piirmäära hangetes (jätta võimalus otsustada rakendamine ka pärast pakkumuste esitamist).</p> <p>Kuna PMMP analüüs on olemuslikult keeruline majanduslik hinnang ning lisaks ei ole keelatud ka ristsubsideerimine, siis saavad hankijad praktikas palju halduskoormust (kohustuslikud</p>	

kontrollielemendid seaduses tuleb täita), kuid samas on võimalused pakkumusi tagasi lükata suhteliselt kitsad. Hankija üldjuhul ei saa selle regulatsiooni kohaldamisest üldjuhul midagi muud kui kontrollikoormust. Vaid üksikutele juhtudel (nt kui pakkujale on esitatud mitu vooru küsimusi PMMP analüüsimiseks), annab pakkuja teada, et on tõesti mahtusid või kulusid ebaõigelt hinnanud ning kinnitab, et ei saa pakutud hinnaga lepingu täitmisega hakkama. Tagasi lükkamine on üldjuhul võimalik nendel juhtudel, kui pakkuja ise tunnistab PMMP olemasolu.

Takistusena märgib Riigi Kinnisvara, et kui üks lihtsustamise ettepanekutest oli kontrollida vaid eduka pakkumuse vastavust hanketingimustele, siis RHS § 115 lihtsustuse koosmõjus võib tekkida reaalne oht, et võrreldakse võrreldamatuid pakkumusi (nt ka neid, mille maksumus on põhjendamatult madal). Selle tulemusena võivad tekkida hindamisel sellised olukorrad, kus võrreldakse nt 100 EUR ja 1,5 MEUR väärtuses pakkumusi, ja antakse vastavalt ka hindamispunkte. Samas peaks pakkumuste võrdlemise ja hindamise (ning PMMP kontrolli eelduseks) olema siiski asjaolu, et kõik pakkumused on võrreldavad ka oma sisult. Probleemi ei teki olukordades, kui ainsaks hindamiskriteeriumiks on pakkumuse maksumus, aga probleem võib tekkida juhul, kui maksumuse (kulu) kriteeriume on samaaegselt mitu või kui tegemist on nn väärtuspõhise hankega, kus lisaks maksumusele hinnatakse ka muid kriteeriume. See tähendab, et vähemalt sellistel juhtudel peaks hankija hoolikalt läbi kaaluma, kas PMMP analüüsietapi menetlusest nõ ära jätmine on mõistlik või mitte, sest vastasel juhul võib tulemuseks olla olukord, kus edukaks pakkumuseks valitakse pakkumus, mis tegelikult ei ole majanduslikult kõige soodsam (seda on võrreldud vastu mittevastavaid/ PMMP pakkumusi ja see võib matemaatiliselt mõjutada lõpptulemust).

→ Esimest ettepanekut on muudetud nii, et vastavuse saab kõikide pakkujate puhul jätta kontrollimata üksnes siis, kui hinnatakse ainult maksumust.

Riigi Kaitse-
investeeringute Keskus

Ettepaneku rakendamine võiks hankija töökoormust vähendada, sest hankijale jääb suurem kaalutusruum kontrolli tegemise kohaldamiseks. Risk, et lepingut ei sõlmitaks osapoolega, kes ei ole võimeline lepingut täitma, ei ole suur, kuivõrd võimalus kontrolli teostamiseks jääb alles.

-

Eesti Raudtee	Nõus, kuid sooviks väljapakutud sõnastust kommenteerida.	
ABcom Kaubanduse Osaühing	Hankija ei suuda alapakkumist tuvastada, hankija omavoli pakkumiste tagasi lükkamisel ja pakkujal on õigus kasutada ristsubsideerimist.	
Riigimetsa Majandamise Keskus Riigi IT Keskus Politsei- ja Piirivalveamet	Nõus.	-

ETTEPANEK 3.

Alternatiivselt, kaotada ehitustööde hankelepingutes keskmise töötasu tõendi ning selgituse nõudmise kohustus lähtuvalt pakkumuste maksumuse protsentidest.

Etapp:

Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kontrollimine.

Ettepaneku täpsem sisu

Tunnistada kehtetuks RHS § 115 lg-d 2—6

Põhjendus ja mõju

RHS § 115 lg-d 2-5 kohustavad hankijat küsima selgitust pakkumuse maksumuse kohta siis, kui tal tegelikkuses kahtlust pakkumuse maksumuse osas ei ole. Kui kahtlust sisuliselt tekkinud ei ole, siis on selgituste küsimise protsess üksnes formaalsus.

Ehitushangetes piirmäärade kehtestamine, mis peavad kahtluse tekitama, on ebaotstarbekas. Hankijatel on õigus sõlmida erinevate ehitustööde tarbeks raamleping nii, et hankelepingud sõlmitakse igakordselt minikonkursi alusel. Kuivõrd igakordselt korraldatakse minikonkursid, ei ole hankijal ega pakkujatel huvi ühtegi maksumust ega kulu raamlepingus fikseerida. Hankija sätestab hindamise kriteeriumiks lihtsama objekti ehitustööde maksumuse, mis aga raamlepingu mahtu ja kehtivust arvestades on marginaalne. Kui pakkujate esitatud maksumused vastavad § 115 lg 2 p 1 tingimustele, peab hankija hakkama pakkujate käest selgitusi küsima. Seda olukorras, kus minikonkursside käigus esitatakse hankelepingute sõlmimiseks vastavalt konkreetsele ehitusobjektile alati uued maksumused.

Selgituste küsimine, kui pakkuja või tema alltöövõtjate töötajate keskmine töötasu jääb alla teatud piiri, on riigihangetes asjatu. Kuni tänaseni on ebaselge, milliseid selgitusi peaks hankija pakkujalt nõudma, st milliseid küsimusi esitama. Ebaselge on regulatsiooni eesmärk, seda ei ole RHS-i eelnõu seletuskirjas avaldatud.²³ Ilmselt on eesmärgiks võidelda ümbrikupalkade vastu. Õiguskirjanduses on sellise eesmärgi maksumenetlusest hankemenetlusse toomist peetud vägagi küsitavaks. Tõenäoliselt ei teeni see meede ka eesmärki, vaid tekitab halduskoormust pakkujatele, hankijatele ja MTA-le, kes tõendeid väljastab.²⁴ Eesti seadustes ei ole keeldu, nagu ei võiks pakkuja oma töötajatele maksta vähem kui 70% keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas. Nii ei ole tõendi küsimisel mitte mingit reaalselt mõju. See ei aita vältida ümbrikupalka ega tõsta valdkonna töötasusid.

²³ Riigihangete seadus 450 SE. – Kättesaadav lingilt: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/>.

²⁴ RHS kommenteeritud väljaanne, § 115 komm 31.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Hankedirektiivid (2014/24/EL, 2014/25/EL ja 2014/23/EL) ei reguleeri keskmise töötasu küsimist ega ehitushangetes protsendimäärasid.

Riskid

Ümbrikupalk

Ettepanekus on selgitatud, et Eesti seadustes ei ole keeldu, nagu ei võiks pakkujad oma töötajatele maksta vähem kui 70% keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas. Nii ei ole tõendi küsimisel mitte mingit reaalsel mõju. See ei aita vältida ümbrikupalka ega tõsta valdkonna töötasusid.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Soomes ei ole reguleeritud seda, kas hankija peaks nõudma tõendeid keskmise töötasu kohta, kui pakkumuse maksumus langeb alla teatud piirmäära. Samuti ei ole reguleeritud seda, kas hankija on kohustatud hindama pakkumuse maksumust, kui maksumus jääb alla teatud piirmäärade või mitte.
Rootsi	Hankija ei pea nõudma tõendeid keskmise töötasu kohta, kui pakkumuse maksumus langeb alla teatud piirmäära. Samuti ei ole hankija kohustatud hindama pakkumuse maksumust, kui maksumus jääb alla teatud piirmäärade.
Portugal	Hankija võib nõuda pakkujatelt dokumentide esitamist, milles näidatakse töajookulude struktuuri, mis on seotud sõlmitava lepinguga. See ei ole seotud konkreetse menetluse- või lepinguliigiga ega ka lepingu hinnaga.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Transpordiamet on nõus, et töötasu tõendi küsimine võiks tulla kõne alla kui hankijal tekib pakkumuse maksumuse osas põhjendamatult madala pakkumuse kahtlus ning olla kohustuslik, kui tähtub pakkumuste maksumuste erinevuse %, mis kohustab pakkumuse maksumust kontrollima.	Ettepanek on vastupidine.
Tallinna Sadam	Tegemist on poliitilise otsusega, kas riik tahab või üldse peaks läbi RHS-i antud valdkonda sekkuma. Siiski hankijana on keeruline põhjendamatult madala pakkumuse päringut koostada, kui kahtlus maksumuse osas ei ole siiras, vaid „peale surutud“.	-
Omniva	Nõus, vähendab töökoormust. Kui riigi eesmärk on selliste ettevõtete ümbrikupalkade välistamine/vähendamine, siis võiks sellistel ettevõtetel olla juba MTA lehel olemas eel arvatud vastav tulem ning mingi tunnus juures, mille olemasolu saaks hankija kontrollida.	-
Elering	Muudatus vähendaks nii Eleringi (hankija) kui ka pakkujate koormust. Eleringil on pakkujate ring võrdlemisi kitsas, st ühed ja samad pakkujad pakuvad kõikides ehitushangetes. Arvestades ka Eleringi objektide maksumusi, peavad nad väga tihti neid tõendeid küsima – see on tüütu nii Eleringile kui nende pakkujatele.	-

Eesti Energia	Nõus, muudatus vähendaks töökoormust ning hetkel kehtiv regulatsioon on ebaselge.	-
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus vastava regulatsiooni kaotamisega. Kindlasti vähendaks töökoormust. Hetkel ei ole sellest tegevusest üldjuhul midagi muud kui kontrollikoormust hankijatele. Hangetes on väga vähe neid juhtumeid, kui keskmine töötasu on alla 70%, aga samas ei ole selget arusaama või juhust, mida hankija siis kontrollima või tegema peab, kui sellised olukorrad tegelikult esinevad (meie praktikas on pakkujad suutnud need üksikud olukorrad ära selgitada/ põhjendada).</p> <p>Teadaolevalt on see regulatsioon RHSi jõudnud Eesti Ehitusettevõtjate Liidu (EEEL) algatusel. Ei ole teada, kas pärast regulatsiooni jõustumist on tehtud ka mõjuanalüüsi, kas ja kui palju on just see regulatsioon aidanud ära hoida nn ümbrikupalkade maksmist. Kui ehitussektor ise peab 100% õigeks seda, et sektoris makstakse õiglast palka ja et see ei oleks alla 70% keskmise, siis tuleks selline konkreetne palganõue kehtestada õigusaktiga ja sel juhul saaks luua juba seose kõrvaldamise alusega (nt tööalaste õigusaktide rikkumine). Kehtiv lahendus, kus õigusaktiga sätestatud palgamäärasid kehtestatud ei ole ja samas hankijal kontrollikohustus on, on ümbrikupalkade vähendamise seisukohalt küsitav. Annab juurde vaid halduskoormust hankijatele.</p>	-
Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	Ettepanek oleks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse töös kasulik, kuivõrd Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusel on erinevaid ehitustööde sõlmimise lepinguid, mistõttu on ka hankijal teadmised turusituatsioonist ning muudatuse ettepanek annaks võimaluse menetlust kiirendada, kui hankija kaalutluse alusel ei ole madala maksumuse kontroll põhjendatud.	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Nõus, aga võit on minimaalne (päringute tegemise ja vastuste ootamise ajakulu).	-
Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Eesti Raudtee	Nõus.	-

ETTEPANEK 4.

Väljastada põhjendamatult madala maksumuse kontrollikohustusest kontsessioonilepingud, kui riigihanke alusdokumentides pole hankija sätestanud teisiti.

Etapp

Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kontrollimine.

Ettepaneku täpne sisu

Lisada RHS § 115 lg 1¹ järgmises sõnastuses: „Hankija ei ole kohustatud nõudma pakkujalt käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud selgitust kontsessioonilepingu korral, kui riigihanke alusdokumentides ei ole sätestatud teisiti.“

Kehtestada RHS § 115 lg 2 esimene osalause järgmises sõnastuses: „Hankija on kohustatud ehitustööde hankelepingu või ehitustööde kontsessioonilepingu korral /.../.“

Põhjendused ja mõju

RHS § 115 lg 1 kohaselt peab hankija, kes leiab, et esitatud pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, nõudma pakkujalt sellekohast selgitust. Ettepaneku sisuks on kaotada kontsessioonilepingute puhul põhjendamatult madala maksumuse kontrollimenetlus. Kohtud ja VAKO on juba praegu sedastanud, et madala maksumuse kontroll kontsessioonimenetlustes toimub vaid juhul, kui hankija on nii RHADis sätestanud.²⁵ Praegu seda seadusest siiski ei selgu. Põhjendamatult madala maksumuse kontrolli kaotamine soodustab konkurentsi ja võimaldab pakkuda odavamaid lahendusi. Samas võtab hankija riski, et projekt ei ole madala kasumlikkuse tõttu jätkusuutlik, kui hankija pakutud hinna põhjendatust ei kontrolli. Lisaks on võimalik tugevas turupositsioonis olevatel ettevõtjatel oma positsiooni kuritarvitada, et tõrjuda vähekasumlike või kahjumlike projektidega uusi turule sisenejaid. Neid riske maandab see, et hankijal on endiselt õigus maksumuse põhjendatust kontrollida – aga mitte kohustus.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiiv 2014/23/EL ei kohusta kontrollima kontsessioonilepingutes maksumuse põhjendatust. Direktiivi preambulas on selgitatud: „Kontsessioonide andmisele kohaldatava õigusraamistiku eeskirjad peaksid olema selged ja lihtsad. Nendes peaks selgelt kajastuma kontsessioonide eripära võrreldes riigihankelepingutega ning nendega ei tohiks kaasneda liigset bürokraatiat.“²⁶ Seega on Euroopa Liidu seadusandja sätestanud selge piiri kontsessioonide andmise ja muude hankelepingute vahele. Kohtupraktikas on selgitatud, et majandusliku äririski jätmine kontsessioonäärile on kontsessiooni põhielement.²⁷

Riskid

Projekti jätkusuutlikkuse vähenemine

Hankija võtab riski, et projekt ei ole madala kasumlikkuse tõttu jätkusuutlik, kui hankija pakutud hinna põhjendatust ei kontrolli. Riski maandab see, et hankijal on endiselt õigus maksumuse põhjendatust kontrollida – aga mitte kohustus. Majandusliku äririski jätmine kontsessioonäärile on kontsessiooni põhielement.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Pole reguleeritud.
Rootsi	Kohustatud kontrollima.
Portugal	Kohustatud kontrollima.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

²⁵ RKHKo 3-19-1825, p 13; TlnRngKo 3-21-2867, p 13; VAKO 268-18/203204, p 10.1.3.

²⁶ Direktiivi 2014/23/EL põhjenduspunkt 2.

²⁷ TlnRngKo 3-20-537, p 32.

<p>Tallinna Sadam</p>	<p>Ühelt poolt nõustume, et erimenetlustes, sh ehitustööde kontsessioonide puhul peaks igal hankijal olema kaalutusõigus, kas RHS § 115 kohaldada. Samas üldiselt hangitakse ehitustööde kontsessioonina kalleid ja/või avalikke ehitisi (ujulad, tennisehallid superministeerium jne), millel on turule ja avalikkusele suur mõju, mistõttu ehk peaks RHS suunama hankijat kontrollima, kas pakutud hinnaga on võimalik lepingut nõuetekohaselt täita?</p> <p>Kui projekt ei ole madala kasumlikkuse tõttu jätkusuutlik, mõjutab see kontsessioonide puhul tihti ka suurt hulka kolmandeid isikuid.</p>	<p>Projekti jätkusuutlikkuse risk on kaardistatud.</p>
<p>Riigi Kinnisvara</p>	<p>Nõus, vähendaks töökoormust. Kuna majandusliku äririski jätmise kontsessioonäärile on kontsessiooni põhielement, siis oleks PMMP kontroll kontsessiooni põhiolemusega teatud ulatuses vastuolus. Muidugi võib eeldada, et mida suurem on äririsk, seda kõrgem peab olema hind (või madalam, sõltuvalt sellest, milliseid parameetreid hankes küsitakse), kuid kuna üldjuhul võib kontsessionäär saada osa oma tuludest ka hankelepingu välistest allikatest, siis ei ole hankija asi anda hinnanguid, kas ja mil viisil on kontsessionäär hinnanud hankelepingu väliseid tulusid ja neid mõjutavaid asjaolusid (nt kohviku küllastajate arv, kiirtee läbijate arv, parka kasutajate arv) ning mil viisil kontsessionäär neid riske maandab.</p>	<p>-</p>
<p>Eesti Energia Politsei- ja Piirivalveamet Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus Eesti Raudtee</p>	<p>Nõus.</p>	<p>-</p>

ETTEPANEK 5.

Vähendada olukordasid, millal tuleb riigihanke alusdokumentide muutmise tõttu pikendada pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega.

Etapp

Pakkumuste esitamine.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 82 lg 1 esimene lauseosa järgmises sõnastuses: „Riigihanke alusdokumentide olulise muutmise korral peab hankija pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega selliselt, /.../“.

Kehtestada RHS § 82 lg 2 järgmises sõnastuses: „Riigihanke alusdokumentide muudatust ei loeta käesoleva paragrahvi lõike 1 mõistes oluliseks, kui muudatuse tähtsus on pakkumuste või taotluste koostamisel väike. Muudatus on oluline, kui esialgsetest riigihanke alusdokumentidest lähtudes koostatud pakkumus muutub muudatuse tõttu riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või kui esialgse hanketeate alusel kvalifitseerimise tingimustele vastav pakkuja või taotleja jääb muudatuse tõttu kvalifitseerimata.“

Põhjendused ja mõju

Kehtiva RHS § 82 lg 1 järgi peab hankija RHADi muutmise korral pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega selliselt, et muudatuse tegemisest või edastamisest arvates oleks see tähtaeg võrdne vähemalt poolega vastavast RHS §-s 93 või 94 sätestatud minimaalsest tähtajast. Tähtaega ei pea lg 2 järgi pikendama siis, kui „muudatused puudutavad üksnes kontaktandmeid või kui esialgsetest riigihanke alusdokumentidest lähtudes koostatud pakkumus ei saa muutuda tehtud muudatuste tõttu riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või kui esialgse hanketeate alusel kvalifitseerimise tingimustele vastav pakkuja või taotleja ei saa jääda tehtud muudatuste tõttu kvalifitseerimata või kui tehtud muudatuse tõttu ei muutuks riigihankest huvitatud ettevõtjate ring või pakkumuste sisu“.

Direktiivi regulatsioon on oluliselt lihtsam: hankija peab pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega pikendama siis, kui „hankedokumentides on tehtud olulisi muudatusi“.²⁸ Tähtaega ei pea pikendama, kui „lisateabe tähtsus on asjakohaste pakkumuste ettevalmistamiseks väike“.²⁹

Eesti seadusandja on detailselt defineerinud, mida tähendab RHAD „oluline muudatus“. Seadusandja on saanud inspiratsiooni klassikalise direktiivi artiklist 72, mis puudutab hankelepingu muutmist – täpsemalt lõikest 4, milles on defineeritud, milliseid hankelepingu muudatusi käsitatakse „olulisena“. Viidatud direktiivi artikkel käsitleb aga hankelepingu muutmist, mitte RHAD muutmist. Nii on direktiivis otsesõnu sätestatud, et artikli 72 lõike 4 loetelu on mõeldud sisustama seda, millised hankelepingu muudatused on „olulised“ artikli 72 lõike 1 punkti e tähenduses, mis võimaldab teha sõlmitud hankelepingus mitteolulisi muudatusi. Loetelu ei ole mõeldud sisustama, millised RHAD muudatused on olulised artikli 47 mõistes, mis käsitleb RHAD muutmist hankemenetluse ajal. Direktiiv ei näe seega ette, milline on RHAD „oluline muudatus“ – millisel juhul peab hankija tähtaega pikendama –, millal aga on „lisateabe tähtsus asjakohaste pakkumuste ettevalmistamiseks väike“ – millisel juhul tähtaega pikendama ei pea.

RHSi lähenemine on ühelt poolt kiiduväärt, kuna võtab eesmärgiks detailse loetelu kaudu suurendada selgust selles, millal peab tähtaega pikendama. Teisalt on RHSi sõnastus ebaõnnestunud ja võib jätta mulje, et kohustab hankijad praktikas iga muudatuse korral tähtaega pikendama, mis ei ole direktiivi eesmärk.

Nimelt on hankijal tähtaja pikendamise kohustus siis, kui „riigihankest huvitatud ettevõtjate ring või pakkumuste sisu muutub“. Näiliselt hõlmavad need loetelu punktid sisuliselt kõiki RHAD muudatusi (v.a kontaktandmete muutmise). Hankijal ei ole võimalik kindlaks teha, kas muudatus tekitab riigihanke suhtes huvi veel mõnel ettevõtjal – reeglina ei tekita sellist huvi üksik hanketingimus, vaid hankelepingu ese tervikuna. Veel enam, „pakkumuste sisu“ muutub iga hanketingimuse muudatusega, kuna vähemalt avatud hankemenetluses kinnitab pakkuja pakkumuse esitamisega „kõikide hanketingimuste ülevõtmist“ (RHS § 110 lg 3). Kui mis tahes hanketingimus muutub, muutub sellega ka pakkumuse koosseisus antud kinnituse sisu. Kuna RHS § 82 lg 2 näol on tegemist erandiga, mida tuleb tõlgendada kitsendavalt ja kahtluse korral siiski tähtaega vastavalt RHS § 82 lg-le 1 pikendada, on hankijad kehtiva seaduse kohaselt kohustatud justkui iga muudatuse tegemisega pikendama pakkumuste esitamise tähtaega.

Ettepanekuga kehtestatakse lg-s 1 kohustus pikendada tähtaega RHAD olulise muutmise korral ning lg-s 2 täpsustatakse, mida tähendab oluline muudatus. See erineb praegusest regulatsioonist, kus lg-s 1 on sätestatud üldine kohustus pikendada RHAD muutmise korral tähtaega, ning lg-s 2 erandid, millal tähtaega pikendama ei pea. Sellel muudatusel on kaks eesmärki:

- 1) Lõige 2 ei ole enam erandiks lg-le 1, vaid lg-s 1 sätestatud „olulise muutmise“ mõistet sisustatakse läbi lg 2. Sellega kaob ära erand, mida tuleb hankijal tõlgendada kitsendavalt.
- 2) Sätete sisu muutub selgemaks. Praegune sõnastus „ei pea tähtaega pikendama, kui /.../ või kui /.../ või kui /.../“ jätab mulje, et tähtaega ei pea pikendama siis, kui esineb kasvõi üks nendest alternatiivsetest alustest. Näiteks võib praegusest sõnastusest aru saada, et tähtaega ei pea pikendama, kui pakkuja ei saa jääda tehtud muudatuste tõttu kvalifitseerimata, küll aga võib tema pakkumus muutuda mittevastavaks. See ei ole olnud seadusandja eesmärk.

²⁸ Direktiiv 2014/24/EL, art 47 lg 3 p b.

²⁹ Direktiiv 2014/24/EL, art 47 lg 3.

Muudatust loetakse oluliseks, kui „muudatuse tähtsus on asjakohaste pakkumuste või taotluste koostamisel väike“. Sellega jäetakse hankijale kaalutusruum otsustamiseks, millal peaksid pakkujad saama pakkumuse koostamiseks aega juurde, millal see aga muudatuse olemusest tulenevalt vajalik ei ole. Direktiiv toetab sellist lahtist loetelu: direktiivi järgi ei pea tähtaega pikendama, kui „lisateabe tähtsus on asjakohaste pakkumuste ettevalmistamiseks väike“.³⁰ Praeguse kinnise loetelu puhul ei ole aga üldsegi oluline, millist mõju omab muudatus pakkumuste koostamisele, kuna mis tahes pakkumuse sisule mõju omav muudatus kohustab hankijat tähtaega pikendama.

Muudatusega kaasnev positiivne mõju – hankemenetlus kiireneb. Lisaks on hankijatel suurem kindlus teha RHAD-s väheolulisi muudatusi, mida nad peavad vajalikuks, kuid mida nad praegu ei tee, kui hankelepinguni jõudmine on aegkriitiline ja hankija peaks koos muudatusega pikendama ka pakkumuste esitamise tähtaega.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivid ei näe ette kinnist loetelu, millal tuleb pakkumuste esitamise tähtaega pikendada. Direktiivi 2014/24/EL art 47 lg 3 p b ja 2014/25/EL art 66 lg 3 p b nimetavad tähtaegade pikendamise aluseks hankedokumentides tehtud „olulisi muudatusi“, mille sisu ei ole direktiivis defineeritud.

Riskid

Õiguskindluse vähenemine	Praegu on pakkujatel teadmine, et kui hankija teeb sisuliselt mis tahes muudatuse, kaasneb sellega ka pakkumuste esitamise tähtaja pikendamine. Kui hankija saab mitteoluliste muudatuste puhul õiguse otsustada, kas pikendada tähtaega või mitte – millist kaalutusõigust praegu hankijal ei ole –, ei saa pakkujad olla ka veendunud tähtaja pikendamises. Kui muudatus on sisulisem, kui hankija prognoosis, ei pruugi pakkujatel olla piisavalt aega, et muudatustega arvestada ja pakkumust vastavalt muuta.
Õiguskaitse nõrgenemine	Pakkujatel jääb vähem aega muudetud hanketingimuste vaidlustamiseks, kui hankija pakkumuste esitamise tähtaega ei pikenda, või ei jää üldse aega, kui muudatus tehakse vahetult enne pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumist.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Tähtaega pikendatakse juhul kui hankedokumentides tehakse olulisi muudatusi. Seaduses puudub täpsustus, milliseid muudatusi silmas peetakse.
Rootsi	Pole allapoole rahvusvahelist piirmäära jäävate hangete puhul reguleeritud, millistel juhtudel on hankijad kohustatud pikendama pakkumuste esitamise tähtaega hankedokumentides tehtud muudatuste tõttu.
Portugal	Hankijad on kohustatud pikendama tähtaega alati, kui nad (i) lisavad uusi dokumente; (ii) vastavad pärast seaduses sätestatud tähtaega huvitatud pakkuja küsitud selgitustele; (iii) aktsepteerivad enda või „huvitatud“ pakkuja poolt tuvastatud vigu/puudujääke; (iv) kui menetlusedokumentides tehtud muudatused (sõltumata nende tegemise ajast) kujutavad endas muudatusi menetlusedokumentide põhiaspektides. Lisaks on seaduses sätestatud, et hankija võib pikendada tähtaega, kui huvitatud pakkuja esitab selleks põhjendatud palve.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

³⁰ Direktiiv 2014/24/EL, art 47 lg 3.

<p>Transpordiamet</p>	<p>Muudatus vähendaks töökoormust ja kiirendaks hankemenetlust.</p>	
<p>Tallinna Linnavalitsus</p>	<p>Ei näe kehtivas sõnastuses probleemi. Senikaua kuni RHAD muudatused ei laienda või kitsenda potentsiaalsete pakkujate ringi on muudatused lubatud § 82 lg 2 alusel. Nendeks on formaalsed/vormilised: näiteks kontaktisikute muutmise lepingus vm, kirjavigade, tekstisiseste viidete või hoopis keelised parandused eeldusel, et algse tingimuse sisu ei muutu.</p> <p>On väheusutav, et hankija saab teha lepingus/tehnilises kirjelduses või mujal selliseid sisulisi muudatusi, mis poleks teoorias käsitletavad olulisena, et hankija ei peaks tähtaega pikendama. Eelkõige peaks hankija suutma selgitada kooskõlas § 82 lg 2, miks ta otsustas RHAD muutmisel tähtaega mitte pikendada. Hankijal on ju võimalik näiteks teabevahetuse kaudu pakkujatele teada anda, et tehti x muudatus ja y põhjusel on see väheoluline, mistõttu ei pikendata pakkumuste esitamise tähtaega.</p> <p>Ei nõustu: „Praegu on pakkujatel teadmine, et kui hankija teeb sisuliselt mis tahes muudatuse, kaasneb sellega ka pakkumuste esitamise tähtaja pikendamine. <u>Kui hankija saab mitteoluliste muudatuste puhul õiguse otsustada, kas pikendada tähtaega või mitte – millist kaalutusõigust praegu hankijal ei ole</u> –, ei saa pakkujad olla ka veendunud tähtaja pikendamises.“ Isegi, kui eeldada, et pakkujatel on selline teadmine, siis pole tõene, et hankijal pole kaalutusõigust. Selline õigus tuleneb hankijale § 82 lg-st 2.</p>	<p>Sisuline kaalutusõigus puudub, kuna pakkumuse sisu muutub iga muudatusega.</p>
<p>Siseministerium</p>	<p>Antud muudatus oleks tervitatav, sest olukorrad on praktikas erinevad ja hankijal peaks olema riigihanke objektist lähtuvalt ja asjaolusid kogumis arvestades, kaalutlusruum otsustada muudatuse olulisuse üle.</p> <p>Kui hankija ei ole kindel, kas muudatus on olemuselt oluline või mitte, on tal alati võimalus esitamise tähtaega pikendada.</p> <p>Võibolla kasutada lg 2 sõnastamisel hoopiski direktiivi sõnastust (tähtsus on väike)? Siis jääb ära võimalik arutus "muu põhjuse" üle.</p> <p><u>„Riigihanke alusdokumentide muudatust ei loeta käesoleva paragrahvi lõike 1 mõistes oluliseks, kui muudatuse tähtsus on asjakohaste pakkumuste ettevalmistamiseks väike. Muudatust loetakse igal juhul oluliseks kui esialgsetest riigihanke alusdokumentidest lähtudes koostatud pakkumus muutub tehtud muudatuse tõttu riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või kui esialgse hanketeate alusel kvalifitseerimise tingimustele vastav pakkuja või taotleja jääb tehtud muudatuse tõttu kvalifitseerimata.“</u></p>	<p>Sõnastusettepanek aktsepteeritud.</p>

Riigi IT Keskus	Ettepaneku rakendamine võib kasulikuks osutada. Kui hankija kaalutusotsuse rakendamine (kaalutusotsus) tuleb kirjalikult teha, siis see suurendab töökoormust. Kaalutuspiirid ei ole ettepanekus selgelt sõnastatud. Suures pildis muudatus hankija tööd ei lihtsusta.	Ei pea põhjendatuks peljata kaalutusõigust. Seaduses ei saa teha ammendavat loetelu, kuna kõiki olukordasid pole võimalik ette näha.
Omniva	See aitaks kaasa sisu kvaliteedi tõstmisele just ülal mainitud pisemate muudatuste osas, mis jäävadki aeg-ajalt sisse viimata just ajalise surve tõttu (lisaaeg tekitab komplikatsioone ajakavas).	-
Elering	Elering märgib, et neil on RHAD muutmisega alati tükk tööd – seejuures on nad tähendanud, et turuosalisel kasutaval seda ära pakkumuse tähtsust edasilükkamiseks selliselt, et nad hakkavad ühe kaupa leitud vastuolusid või küsimusi/ettepanekuid tegema. Seega oleks ettepanekust kindlasti kasu. Eks teine tahk on aga see, et kas ja kuidas peaks hakkama hankija oma kaalutlusi pakkumuste esitamise tähtsust muutmisel põhjendama – see aga vajab samuti alati aega ja lisab teatavat halduskoormust juurde. Üldvaates oleks aga tegemist positiivse muudatusega.	-
Eesti Energia	Muudatus tundub olevat kasulik hankijale, kuid ettepanekut ei ole mõistlik rakendada, sest muudatus, mis hankija jaoks tundub olevat väheoluline võib pakkujate jaoks olla oluline. Hankijad annavad pakkujatele/taotlejatele reeglina oma taotluse/pakkumuse tegemiseks niigi miinimumtähtsust. Selle muudatuse tulemusena väheneks sellistel hangetel osalejate arve või suureneb vaidlustuste arv RHAD-i peale.	Õiguskindluse vähenemise risk on kaardistatud.
Riigi Kinnisvara	Nõus kavandatud muudatusega. Kehtivas seaduses sisalduv lauseosa „või kui tehtud muudatuse tõttu ei muutuks riigihankest huvitatud ettevõtjate ring või pakkumuste sisu“ viib iga kord lõppastmes mõttekäiguni „äkki meie tehtava muudatuse tulemusena ikka mõni pakkuja võiks lisanduda“. Teoorias võib alati väita, et võibolla jättis mõni pakkuja hankes osalemata just selle algse tingimuse tõttu, mida hiljem aga muudeti – ja kui hankija oleks jätnud piisavalt aega pärast muudatuse tegemist, siis oleks saanud osaleda ka muid pakkujaid. Samas ei välista seaduses viidatud lauseosa muutmine, et arutluskäik võiks kujuneda kuidagi oluliselt erinevaks võrreldes kehtiva regulatsiooniga - sama näite najal võiks ju ka argumenteerida, et kui hankija tehtud muudatusega kaasneks pakkujate ringi muutumine, siis ka see olukord sobitub kirjeldusega „või kui muudatusel on muul põhjusel oluline tähtsus pakkumuste või taotluste koostamisel“.	Muudatus ei välista arutluskäiku selle üle, kas tähtaega tuleb pikendada või mitte. Samas loob ta selle arutluse võimaluse.

	<p>Kavandatud muudatuse sisu ja tähendus vajaks kindlasti selgitamist ka seadusemuudatuse koostamisel.</p> <p>Kuna igakordselt tuleks kaaluda, kas muudatus on oluline või mitte, siis võib eeldada, et selgema praktika kujunemine võtab mõnevõrra aega.</p>	
Riigi Kaitse-investeeringute Keskus	Teatud juhul on võimalik, et hankemenetlus võtaks vähem aega, mis on hankijale enamasti kasulik.	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Ei vähendaks töökoormust, küll aga võiks potentsiaalselt lühendada menetlemise aega.</p> <p>Oht, et pakkujate olukord muutuks viletsamaks ning puudub kindlus, et jõutakse muudatustele reageerida, on piisav, et seda muudatust ei tohiks sisse viia.</p>	Õiguskindluse vähenemise risk on kaardistatud. Ei nõustu, et kaalub üles tõhustamissetepaneku tegemise.
Eesti Raudtee	<p>Ettepaneku rakendamine tooks õigusselguse.</p> <p>Ka praegu RHS § 82 lg 2 SK järgi on pikendamine kohustuslik vaid HD olulise muudatuse korral (<u>RHS SK: Paragrahv 82. Tähtaegade pikendamine seoses riigihanke alusdokumentide muutmisega</u></p> <p><i>Riigihanke alusdokumentide muutmisel peab hankija pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega, välja arvatud juhul, kui tegemist ei ole olulise muudatusega. Olulise muudatusena mõistetakse sellist juhtumit, kus riigihanke tingimusi muudetakse oluliselt rangemaks või leebemaks, st kui muudatuse tulemusena võiks mõni pakkuja või taotleja jääda kvalifitseerimata või mõni pakkumus võiks muutuda mittevastavaks, samuti kui riigihanke tingimuste leevendamise tõttu võiks tingimustele vastata rohkem ettevõtjaid või muutuks pakkumuste sisu.</i></p>	
Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Tallinna Sadam	Nõus.	-

ETTEPANEK 6.

Anda hankijale võimalus otsustada, kui palju riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega pikendada. Alternatiivselt, vähendada minimaalset tähtaega.

Etapp

Pakkumuste esitamine.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 82 lg 1 järgmises sõnastuses: „/.../ pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega proportsionaalselt muudatuse olulisusega.“

Alternatiivselt, asendada RHS § 82 lg-s 1 sõnad „võrdne vähemalt poolega“ sõnadega „võrdne vähemalt kolmandikuga“.

Põhjendused ja mõju

Kehtiva RHS § 82 lg 1 järgi peab hankija RHADi muutmise korral pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega selliselt, et muudatuse tegemisest või edastamisest arvates oleks see tähtaeg võrdne vähemalt poolega vastavast RHS §-s 93 või 94 sätestatud minimaalsest tähtajast. Rahvusvahelist piirmäära ületavate asjade ja teenuste hangete puhul tähendab see, et pärast muudatuse tegemist peab pakkumuste esitamise tähtajani jääma vähemalt 15 päeva (RHS § 93 lg 1 p 4).

Direktiivi järgi peab hankija RHAD-s oluliste muudatuste tegemise korral pikendama tähtaega „proportsionaalselt teabe või muudatuste olulisusega“.³¹ Direktiiv ei näe seega ette minimaalset tähtaega, mis peab muudatuse ja pakkumuste esitamise tähtpäeva vahele jääma.

Üheks võimaluseks riigihangete lihtsustamiseks on kaotada minimaalne tähtaeg, mis peab pärast muudatuse tegemist jääma pakkumuste esitamise tähtpäevani. Teine võimalus on minimaalset tähtaega lühendada, nt võrdne vähemalt kolmandikuga vastavast RHS §-s 93 või 94 sätestatud minimaalsest tähtajast. Kolmas võimalus on viia eelmisest kahest võimalusest sisse muudatus üksnes nt alla rahvusvahelist piirmäära jäävates hangetes.

Muudatusega kaasnev positiivne mõju – hankemenetlus kiireneb. Hankijal on suurem paindlikkus RHAD muutmisel, kuna ei pea tähtaega kuni 15 päeva võrra pikendama. Kõik muudatused RHAD-s ei ole võrdselt olulised ega vaja samas ulatuses tähtaja pikendust.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivid ei näe ette minimaalset aega, mille võrra peab pakkumuste esitamise tähtaega pikendama. Direktiivid kohustavad hankijaid tähtaegu pikendama proportsionaalselt teabe või muudatuse olulisusega (direktiivide 2014/24/EL art 47 lg 3 teine lõik ja 2014/25/EL art 66 lg 3 teine lõik).

Riskid

Õiguskindluse vähenemine	Pakkujad ei tea, kui palju peab hankija täiendavat aega andma. Kui hankijal on vabadus otsustada, kui palju ta tähtaega pikendab, võib sellega kaasneda kaalutusõiguse kuritarvitamine – hankija teab, et muudatus on oluline, kuid ei soovi menetlust venitada.
Õiguskaitsse nõrgenemine	Pakkujatel jääb vähem aega muudetud hanketingimuste vaidlustamiseks, kui hankija pakkumuste esitamise tähtaega ei pikenda, või ei jää üldse aega, kui muudatus tehakse vahetult enne pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumist.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole ette nähtud minimaalset pikendamise tähtaega, hankija ise otsustab.
Rootsi	Ei ole ette nähtud minimaalset pikendamise tähtaega, hankija ise otsustab.
Portugal	Esiteks, kui hankija vastab selgituspäringule hilinemisega, peab pakkumuste esitamise tähtaega pikendama viivitatud päevade võrra (kui hankija vastas 3-päevase hilinemisega, siis peab tähtaega pikendama vähemalt 3 päeva). Teiseks, kui hankija teeb „olulisi muudatusi“, siis peab ta pikendama tähtaega algusest peale (kui pakkumuste esitamise tähtaeg algas 1. oktoobril ja lõppeks 15. oktoobril

³¹ Direktiiv 2014/24/EL, art 47 lg 3.

ning hankija tegi muudatuse 8. oktoobril, siis on hankija kohustatud pikendama tähtaega 8 päeva).

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

<p>Transpordiamet</p>	<p>Muudatus vähendaks töökoormust ning kiirendaks hankemenetlust, kuid esineb oht, et tingimusi leevendades oleks pakkujate ring suurem ja siis ei ole enam piisavalt aega pakkumist koostada. Riigisiseste hangete puhul on pakkumuste tähtaja pikendamise tähtajad selliselt, et jääks pool miinimum tähtajast, mõistlikud, aga rahvusvaheliste hangete tähtajad on niivõrd pikad, et seal võiks HD muutmisega olla kohustuslik jätta pakkumist esitamiseks 1/3 minimaalsest tähtajast või kindel väiksem arv päevi.</p>	<p>Lisatud alternatiiv viia algsest kahest võimalusest sisse muudatus üksnes nt alla rahvusvahelist piirmäära jäävates hangetes.</p>
<p>Tallinna Sadam</p>	<p>Õiguskindluse vähenemine ei kaalu üles muudatusega saadavat võimalikku kasu. Ilmselt ei kiirendaks muudatus oluliselt riigihanke korraldamiseks kuluvat aega.</p> <p>Kui muudatus on oluline (vt eelmine ettepanek), siis peaks jääma pakkujatele mõistlik aeg muudatus(t)ega tutvumiseks ja vajadusel oma pakkumuse korrigeerimiseks. Kuna hankijad ise ei pruugi alati adekvaatselt hinnata, milline aeg on proportsionaalne võttes arvesse muudatuse olulisust, siis võiks õiguskindluse tagamiseks ja pakkujate huvide kaitseks jääda sätte sõnastus samaks, s.o tähtaeg peaks olema võrdne vähemalt poolega vastavast RHS §-s 93 või 94 sätestatud minimaalsest tähtajast.</p>	<p>Muudatuse ajaline mõju riigihanke korraldamisele on objektiivselt mõõdetav.</p>
<p>Tallinna Linnavalitsus</p>	<p>Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on idee hea, aga hankijad võivad seda n-ö kuritarvitada, sest järjest mitme muudatuse tegemine RHAD-is võib viia pakkujad segadusse, mistõttu võivad nt RHAD-is tehtud muudatused jääda tähtaegselt vaidlustamata.</p> <p>Kui tähtaega antakse juurde proportsionaalselt ehk 15 päeva asemel ainult 4 päeva ja sinna jääks sisse nädalavahetus, siis oleks see vastuolus § 189 lg 2 p 2 (<i>Vaidlustus riigihanke alusdokumendi peale peab olema laekunud vaidlustuskomisjonile hiljemalt: viis tööpäeva enne hankemenetluses, pakkumuste esitamise tähtpäeva, kui riigihanke eeldatav maksumus on vähemalt võrdne riigihanke piirmääraga.</i>)</p> <p>Selline muudatus on iseenesest tervitatav ja vajalik, kuid muudatuse tegemisel võiks sätte siiski sõnastada selliselt, et see sisaldab täpsemaid juhiseid, millisel juhul muudatus on oluline ja millisel juhul mitte. Kui hankija peaks hakkama igakordselt hindama muudatuse olulisust (sisustama määratlemata õigusmõistet),</p>	<p>Risk õiguskindlusele ja õiguskaitsele on kaardistatud.</p>

	siis soovitud halduskoormuse vähendamise asemel see pigem suureneb ning loob segadust.	
Siseministeerium	Antud muudatus oleks tervitatav, sest olukorrad on praktikas erinevad ja hankijal peaks olema kaalutlusruum.	-
Riigi IT Keskus	Nõus, muudatus oleks kasulik, vähendaks hankemenetlusele kuluvat aega, pakkujad ei saaks viimase hetke küsimustega survestada hankijat muuta RHADi. RIT pooldab alternatiivvarianti.	-
Riigimetsa Majandamise Keskus	Nõus. Riigimetsa Majandamise Keskus toetab alternatiivselt vairanti.	-
Omniva	Ettepanek aitaks parendada sisulist kvaliteeti ning pigem peaks reeglistik seda soodustama, kuna lepingud on valdavalt pika kehtivusajaga ja mida vähem on ebaselgeid tõlgendusi, seda tulemuslikum on koostöö. Miinimum nõue võiks siiski jääda, kuid seda võiks lühendada näiteks kolmandikuni nii nagu ka ettepanekus on välja käidud. Vastasel juhul on hankijal lihtsam RHS-i kuritarvitada ja teha viimase hetkel võimalikele eelistatud tarnijatele mõõndusi ilma, et kõik turu osalised jõuaksid reageerida.	-
Elering	Nõus, vähendaks pakkujate võimalust manipuleerida pakkumuste esitamise tähtajaga aegkriitilistes projektides. Isegi kui eelmist ettepanekut sellisel kujul ellu ei viidaks, sooviksime selle ettepaneku rakendamist.	-
Eesti Energia	Muudatus on kasulik hankijale, kuid halvendab kindlasti pakkujate olukorda. Pigem muudaks hankijate praktikat, et „... selle hankega on kiire!“ Kui on piisavalt aega riigihanget ette valmistada siis langeb ära vajadus ka alusdokumentide muutmiseks.	Risk õiguskindlusele ja õiguskaitsele on kaardistatud.
Riigi Kinnisvara	Riigi Kinnisvara toetab alternatiivset ettepanekut („võrdne vähemalt poolega“ asendada sõnadega „võrdne vähemalt kolmandikuga“). Esimese alternatiivi korral („proportsionaalselt muudatuse olulisusega“) ei ole tagatud läbipaistvus ja ühetaoline kohtlemine (hankija ei pruugi käituda ühetaoliselt ning pakkujatele ei ole läbipaistev, kui palju aega hankija võiks aega juurde anda; vaidlusi võib tekitada ainuüksi asjaolu, mis on see vajalik proportsioon). Ühe kolmandiku reegel oleks selgem ja arusaadavam kõikidele osapooltele.	Risk õiguskindlusele ja õiguskaitsele on kaardistatud.

Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Lihtsustaks, kui selle muudatusega kaasneb ka näidisloetelu RRO lehel. Ilma selleta ei ole hankijad valmis muudatusega kaasa tulema, kuna riskid selleks, et pakkujad hankija tegevuse vaidlustavad, on liiga suured.</p> <p>Ilma RaM suunisteta ei muutu praktikas ilmselt midagi, sest hankijad ei ole valmis julgelt tegutsema. Samas on raske anda ka üldiseid suuniseid, kuivõrd see eeldab hankeeseme tundmist.</p>	-
Eesti Raudtee	Nõus, toetavad mõlemat alternatiivset ettepanekut.	-
Politsei- ja Piirivalveamet Riigi Kaitse- investeeringute Keskus	Nõus.	-

ETTEPANEK 7.

Reguleerida RHS tasandil, millal loetakse hankija päring ettevõtja poolt kättesaaduks. Alternatiivselt, lühendada hankija päringule vastamise tähtaega.

Etapp

Pakkumuste esitamine.

Ettepaneku täpne sisu

Lisada uus säte RHS § 46 lg 5: „Hankija päringud ettevõtjale loetakse käesoleva seaduse mõistes ettevõtja poolt kätte saaduks samal tööpäeval või päringu edastamisele järgneval tööpäeval, kui hankija ei edastanud päringut tööpäeval.“

Alternatiivselt, kehtestada RHS § 46 lg 4 järgmises sõnastuses: „Ettevõtja esitab hankijale selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid kõrvaldamise aluste puudumise, heastamise või kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud andmete või pakkumuses esitatud andmete kohta kahe tööpäeva jooksul hankija sellekohase nõude saamisest arvates.“

Lisaks kehtestada RHS § 104 lg 9 järgmises sõnastuses: „Kui pakkuja või taotleja ei esita hankija nõudmisel hankija antud vähemalt nelja tööpäeva pikkuse tähtaja jooksul kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimiseks või kvalifikatsiooni tõendamiseks vajalikke dokumente ja need andmed või dokumendid ei ole hankijale andmekogus olevate avalike andmete põhjal tasuta kättesaadavad, kõrvaldab hankija pakkuja või taotleja riigihankest või jätab ta kvalifitseerimata.“

Põhjendused ja mõju

Riigihangete register korrigeeris 19.03.2024 vastavalt Rahandusministeeriumi juhistele registri poolt teabevahetuses sõnumitele vaikimisi märgitavate vastamise tähtaegade arvestust. Varem kehtis reegel, et selgitustaotlus loetakse kättesaaduks samal päeval ja tähtaeg hakkab kulgema järgmisel päeval. Kui selgitustaotlus esitati esmaspäeval, pidi sellele vastama neljapäeval. Nüüd on pakkujad saanud ühe päeva juurde – selgitustaotlus loetakse kätte saaduks järgmisel tööpäeval ehk teisipäeval ning tähtpäev saabub reedel. Kui selgitustaotlus esitatakse esmaspäeva hommikul, on pakkujatel 5 päeva päringule vastamiseks; kui tähtaja sisse peaks jääma ka nädalavahetus, on pakkujatel 7 päeva päringule vastamiseks.

Rahandusministeeriumi juhis on antud Riigikohtu lahendi nr 3-2-1-123-07 ajendil: „Majandus- ja kutsetegevuses saab lugeda e-kirja kättesaaduks hiljemalt järgmisel päeval pärast e-kirja saabumist saaja või tema valitud teenusepakkuja serverisse.“³² Arvestades, et riigihangete registri kaudu esitatud päring sarnaneb olemuselt e-kirjale ja tähtaja kulgemine algab järgmisel päeval pärast teate kätte saamist (TsÜS § 135 lg 1), on Rahandusministeeriumi juhis põhimõtteliselt õige.

Samas on just registri automaatselt arvatud tähtpäev see, mille järgi talitavad nii hankijad kui ka pakkujad. Enne registrimuudatust ei aktsepteeritud üks päev hiljem esitatud vastuseid, kuigi see oluks Riigikohtu suunise järgi õige (viidatud lahend pärineb aastast 2007). Seega on registrimuudatusega kaasnenud olukord, kus pakkujad on saanud päringule vastamiseks ühe päeva juurde, ilma et selleks oleks muudetud seadust. Ettepaneku sisuks on endise olukorra taastamine.

Muudatusega kaasnev positiivne mõju – hankemenetlus kiireneb. Kuigi pakkujatel jääb muudatuse tegemisega üks päev vähem päringule vastamiseks, kehtis sama loogika juba aastaid. RHS § 46 lg 4 alusel jääb endiselt õigus mõjuvatel põhjustel ettevõtjale antud tähtaega pikendada.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 56 lg 3, 2014/25/EL art 76 lg 4 ja direktiiv 2014/23/EL ei näe ette minimaalset päringule vastamise tähtaega.

Riskid

Puuduvad.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole reguleeritud päringu kättesaaduks lugemist.
Rootsi	Ei ole reguleeritud päringu kättesaaduks lugemist.
Portugal	Teated loetakse kättesaaduks järgmisel päeval (s.o sama, mis hetkel Eestis).

Hankijate tagasiside

Kõik hankijad on nõus.

ETTEPANEK 8.

Kehtestada lihthanke ja riigihanke piirmäärad ministri määrusega.

Etapp

Muu.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 14 lg 1 järgmises sõnastuses: „Lihthanke ja riigihanke piirmäärad kinnitab valdkonna eest vastutav minister või Vabariigi Valitsus määrusega.“

Tunnistada kehtetuks RHS § 14 lg 2, millega kehtestatakse riigihanke piirmäärad.

³² RKTko 3-2-1-123-07, p 12.

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni kohaselt määratakse nii lihthanke kui ka riigihanke piirmäärad kindlaks RHSis. Muudatuse tulemusel määratakse riigihangete piirmäärad kindlaks aga ministri määrusega, mille tulemusel oleksid piirmäärad operatiivsemalt muudetavad. Seaduse muutmise kaasaegsena pikem menetlusprotsess ning seda pelgalt piirmäärade muutmiseks ei tehta. Otstarbekam on anda võimalus piirmäärad sätestada rahandusministri või Vabariigi Valitsuse määrusega.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Ettepanek kohaldub riigihangetele, mille maksumus on alla rahvusvahelist piirmäära. Direktiivide 2014/24/EL art 1 lg 1, 2014/25/EL art 1 lg 1 ja 2014/23/EL art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Kehtestatud seadusega.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Piirmäärad võiksid olla ühetaolisemalt, kuid olulisem on piirmäärade tõstmise (ajakohastamine), kuna piirmäärad on pikalt samal tasemel püsinud, ehkki hinnad on oluliselt tõusnud.	Järgmine ettepanek.
Tallinna Linnavalitsus	<p>Nõus, põhjusel, et lihthankemenetluse korraldamisele on viimase seaduse muudatusega tekitatud väga palju sarnasusi avatud hankemenetlusega, siis on arusaamatu, miks üldse riigihanke piirmäär asjakohane on.</p> <p>Arvestades pidevaid hinnatõuse ja maksude tõusu, siis võiks suurendada lihthanke ja riigihanke piirmäärasid.</p> <p>Alternatiivina kaotada ära riigihanke piirmäär või siis tõsta avaliku sektori teise tasandi hankijatel (nt KOV-id) riigihanke piirmäär võrdseks esimese tasandi hankijate rahvusvahelise piirmääraga (s.o 143 000 EUR).</p> <p>Sama muudatuse võiks teha ka eriteenuste ja eriteenuste kontsessioonide puhul – riigihanke piirmäär 60 000€ asemel 143 000€ – kui riigihanke piirmäära ei soovita ära kaotada.</p> <p>Teadaolevalt on klassikalise sektori hankijal riigihanke piirmäärast alates peamine menetluse liik avatud või piiratud hankemenetlus, kus pole läbirääkimised lubatud, ning teise menetluse liigi kasutamise erisused tulenevad §-st 48. Nii mõnelgi juhul pole mõistlik praeguse riigihanke piirmäära sisse jääva nt asja ostu puhul kohaldada avatud hankemenetluse reegleid, kui reaalsuses oleks võimalik ja mõistlik kasutada</p>	-

	lihthankemenetlust (sh sellega kaasnevat läbirääkimiste võimalust).	
Siseministeerium	Nõus. Kui nt RV piirmäärasid vaadatakse üle regulaarselt, saaks muudatuse tulemusel lihtsamalt ka siseriiklike piirmäärasid üle vaadata ning asja- ja ajakohastada ilma, et peaks RHS-i muutma.	-
Ominva	Omniva ei oska hankija vaatest otsest kasu välja tuua. Takistuseks võib olla see, et kuidas informatsioon jõuab sellisel juhul operatiivselt hankijateni tahab läbi mõtlemist, sest hetkel on kogu vajalik informatsioon olemas ühes kohas ehk seaduses ja eksimise võimalus pigem väike. Kuna piirmäärade muutmine sagedasti suurendaks hankija võimalikku eksimust, siis peaks olema siinkohal siiski mingi piirang, kui sagedasti seda teha saab näit. kord aastas vms.	Riigi Teataja teeb viite asjakohasele määrusele (hüperlink). Rahandusministeeriumi kodulehel on ajakohastatud tabel kõikide piirmääradega. Ei pea reaalseks ohtu, et piimäärasid hakatakse muutma liiga sagedasti, nt iga mõne kuu tagant, arvestades et praegused piirmäärad on kehtinud muutumatuna 7 aastat.
Eesti Energia	Sellises sõnastuses võib see ettepanek olla nii kasulik kui ka kahjulik. Kuna muudatustel on suur rahaline mõju riigieelarvele siis jätaksin piirmäärade suuruse üle otsustamise parlamendile. Siseriiklike piirmäärade muutmine vajab arutelusid ning analüüse.	Piirmäärade muutmine ei oma mõju riigi ega üksiku hankija eelarvele, vaid mõjutab seda, milliseid menetlusreegleid peab järgima. Soetuse maksumus sellest ei sõltu.
Riigi Kinnisvara	Nõus, võimaldab kiiremat ja paindlikumat reageerimist majandusliku keskkonna muutustele.	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Hea ettepanek. Võimaldaks riigil kiiremini ja paindlikult reageerida majandusliku keskkonna muutustele. Kui muuta piirmäärasid liiga tihti, tekib hankijatel segadus ja võib tekkida eksimusi.	Ei pea reaalseks ohtu, et piimäärasid hakatakse muutma liiga sagedasti, nt iga mõne kuu tagant, arvestades et praegused piirmäärad on kehtinud muutumatuna 7 aastat
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Riigi Kaitse-investeeringute Keskus Eesti Raudtee	Nõus.	-

ETTEPANEK 9.

Tõsta lihthanke ja riigihanke piirmäärasid.

Etapp

Muu

Põhjendus ja mõju

Riigisisesed piirmäärad on kehtinud muutmata kujul alates seaduse jõustumisest 01.09.2017. Vahepealse ajaga on ostujõud vähenenud 50%.³³ Võttes arvesse hinnatõusu nii Eestis kui maailmas, on piirmäärad liiga madalad ning tekitavad hankijatele ning pakkujatele liigset töökoormust. Menetlusele kuluv ressursikulu on ebaproportsionaalselt suur, võrreldes hankelepingu maksumusega.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Ettepanek puudutab riigihankeid maksumusega alla rahvusvahelist piirmäära. Direktiivide 2014/24 art 1 lg 1, 2014/25 art 1 lg 1 ja 2014/23 art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid menetlustele allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Läbipaistvuse ja õiguskaitse nõrgenemine

Suureneb hangete arv, kus ei ole tagatud võistlevate pakkumuste küsimine ja/või menetluse sedavõrd suur läbipaistvus, samuti on ettevõtjatel vähem aega hankija otsuseid vaidlustada. Samas on see mõju piirmäärade tõstmisega vältimatu, piirmäärad ei jääma seetõttu igavesti samasuguseks, nagu need kehtestati 2017. aastal.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Soome on vastu võtnud riiklikud piirmäärad hangete jaoks, mis jäävad alla rahvusvahelise piirmäärade. Asjade ja teenuste piirmäär on 60 000 eurot, ehitustööde piirmäär 150 000 eurot, kontsessioonide piirmäär 400 000 eurot, ning sotsiaal- ja tervishoiuteenuste piirmäär 350 000 eurot. Soomes ei ole alla rahvusvahelist riigihanke piirmäära jäävaid riiklike piirmäärasid sageli üle vaadatud. Piirmäärasid on muudetud direktiivide rakendamisel 2007. ja 2017. aastal.
Rootsi	Rootsi on vastu võtnud riiklikud piirmäärad hangete jaoks, mis jäävad alla rahvusvahelise piirmäärade. Asjade, teenuste ja ehitustööde puhul on piirmäär sama ehk 700 000 SEK (~60 000 eurot) ning kontsessioonide puhul 2 994 008 SEK (~257 000 eurot).
Portugal	Portugal on vastu võtnud piirmäärad hangete jaoks, mis jäävad alla rahvusvahelise piirmäärade. Otselepingu sõlmimisel on piirmäär 20 000 eurot ning eelneva konsulteerimise korral 75 000 eurot. Ehitustööde hankemenetlusega otselepingu sõlmimisel on piirmäär 30 000 eurot ning eelneva konsulteerimise korral 150 000 eurot. Lisaks on teisi piirmäärasid, kuid need leiavad praktikas vähe kohaldamist.

Hankijate tagasiside

Kõik hankijad olid muudatusega nõus. Eesti Energia hinnangul tuleks ehitussektoris piirmäärasid vastupidi langetada, mitte tõsta.

³³ Veebis: <https://www.stat.ee/et/ostujou-kalkulaator>.

ETTEPANEK 10.

Võimaldada kohaldada alla rahvusvahelise piirmäära lihthankemenetluse korda.

Etapp

Muu.

Põhjendus ja mõju

Ettepaneku sisuks on kehtestada kõikidele hankijatele praegu ainult võrgustikusektori hankijatele kehtiv RHS § 15 lg-st 8 tulenev õigus kohaldada hankelepingu sõlmimisel lihthankemenetluse korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär ehk sisuliselt kaotada riigihanke piirmäär.

Riigisisised riigihanked moodustavad kõikidest Eesti riigihangetest märkimisväärse osa, mistõttu on ettepanekul riigihangetele väga suur mõju. 2023. aastal avaldati RHR-is kokku 8972 hanget, neist ca 2100 lihthanget ja ca 3900 siseriiklikku avatud menetlust. Lihthangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaht oli 256 mln eurot. Riigihanke piirmäära, kuid alla rahvusvahelist piirmäära jäävate hangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaht oli 705 mln eurot. Kokku moodustavad need 15% kõigist 2023. aastal sõlmitud hankelepingute mahust, mis oli 6 mld eurot. Kui tõsta lihthanke piirmäär tänase avatud menetluse piirmäärani ja kaotada siseriiklik avatud menetlus, võimaldaks lihtsustada peaaegu 70% hangete läbiviimist, mõjutades sealjuures ainult 15% rahaliste vahendite kasutamist. See omakorda võimaldaks asutustel suurt kokkuhoidu administratiivkuludelt, omamata suurt mõju avalike vahendite läbipaistvale kasutamisele. Seega ehkki muudatusega lihtsustatakse 70% hangete korraldamist, tähendaks see rahaliselt ainult 15% ulatuses kogu hankelepingute mahu jagamist lihtsamate reeglite järgi. Seega on suuremad hankemenetlused jätkuvalt reguleeritud rangemate menetlusreeglitega, mistõttu ei tohiks kasvada ka kuritarvituste risk.

Väga paljud hankijad lähtuvad lihtmenetluste reeglite kindlaks määramisel suures osas avatud hankemenetluse sätetest, rakendades vaid lühemaid menetlustähtaegu ning võimalust läbirääkimisteks. Samas oleks muudatuse sisseviimisel võimalik lihtsamate riigihangete esemete puhul, mille maksumus ületab lihthanke piirmäära, kehtestada ka lihtsamad menetlusreeglid, mis võimaldaks hankijatele paindlikkust otsustamaks lähtuvalt konkreetse hankeeseme iseloomust, kas vajalikud on rangemad või leebemad menetlusreeglid. Lisaks on läbirääkimisi võimaldavad menetlused oluliselt pikemad ja keerukamad kui avatud hankemenetlus. Seetõttu võib sageli olla nii, et hankijal oleks tegelikkuses vajadus läbi rääkida, näiteks innovaatiliste asjade, teenuste või ehitustööde hankimisel, ent ta loobub sellest ajakulu tõttu. Sellisel juhul võivad parimad lahendused jääda leidmata. Kui hankijal oleks aga võimalik kasutada lihthankemenetlust, saaksid läbirääkimised toimuda paindliku menetluse raames.

Võrreldes RHS §-ga 50, mis võimaldab väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamist rohkematel juhtudel kui direktiivid, oleks ettepaneku realiseerimine läbipaistvam, kuivõrd lihthanked tuleb avaldada riigihangete registris, mis soodustab konkurentsi. Vastupidiselt väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusele on tulevase hankelepingu tingimused ja nõuded registrist tuvastatavad.

Vabariigi Valitsus on koalitsioonilepingus seadnud järgmise eesmärgi: “Teeme valitsusvaldkondade ülese kokkuleppe, et 2% kõigist hangetest peab olema suunatud innovatiivsete lahenduste hankimisele – me ei hangi lihtsalt teenuseid ja asju, vaid hangime probleemile lahendust.” Lihthanke reeglite laiendamine kuni rahvusvahelise piirmäärani aitab kaasa ka selle eesmärgi saavutamisele, sest mida paindlikumad on seadusest tulenevad menetlusreeglid, seda lihtsam on katsetada ka uudsete lahenduste ostmist.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Ettepanek kohaldub riigihangetele, mille maksumus on alla rahvusvahelist piirmäära. Direktiivide 2014/24/EL art 1 lg 1, 2014/25/EL art 1 lg 1 ja 2014/23/EL art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Läbipaistvuse vähenemine	Lihthankemenetlusega kaasneb väiksem läbipaistvus (nt lubatud läbirääkimiste pidamine), samuti on kaebetähtaeg lühem.
Õiguskaitsse nõrgenemine	Tekib täiendav nõuete rikkumise risk, mis EL vahendite kasutamisel võib tähendada täiendavaid finantskorrektsioone. Kui praegu hankija jätab hanketeate EL teatajas avaldamata, kuid järgib kõiki muid avatud menetluse reegleid, siis ta eeldatavalt ei riku muid nõudeid, mille eest võib teha finantskorrektsiooni.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Üle riikliku piirmäära, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävad hankemenetlused on reguleeritud. Siiski on regulatsioon palju lihtsam, kui rahvusvahelist piirmäära ületavate menetluste puhul. Riikliku piirmäära ületavatele menetlustele kohaldatakse sisuliselt ainult hankemenetluse põhimõtteid nagu näiteks kirjalik vorm jms.
Rootsi	700 000 SEK (kaupade, teenuste ja ehitustööde riiklik piirmäär Rootsis) ja rahvusvahelise piirmäära vahele jäävad hankeid on Rootsis riiklikult reguleeritud. Riiklikku piirmäära ületavate hangete puhul kohaldatakse lihtsustatud menetlust koos teavitamiskohustusega, küll aga piisab teavitamisest Rootsis (samas, mis Eestis – autor). Alla riikliku piirmäära jäävate hangete puhul on võimalik osta otse, kuid siiski kehtivad põhilised õiguspõhimõtted. Samad põhimõtted kohalduvad ka kontsessioonide kohta, mille riiklikuks piirmääraks on 2 994 008 SEK-i. Alla piirmäära jäävad hankemenetlused on lihtsamad, kuid siiski kehtivad ka neile mõned nõuded. Sätted tuginevad rohkem üldistele aluspõhimõtetele, mille puhul hankija saab ise otsustada, millist menetlust ja milliseid välistamisaluseid kasutada ning puuduvad sätted tehniliste kriteeriumite, kvalifitseerimiskriteeriumite või kontrollide kohta, samuti ei ole kindlaksmääratud tähtaegu.
Portugal	Üle riikliku piirmäära, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävad hankemenetlused on Portugalis reguleeritud. Teatud lihtsustused seoses põhjenduste esitamisega on tehtud lihtsustatud otselepingute sõlmimisel kuni 15 000 eurot ulatuses ja „eelneva konsulteerimise“ menetluse kasutamisel, mille käigus palutakse esitada ettepanek vähemalt 5 ettevõttele/isikule kuni rahvusvahelise piirmäärani. Siiski on kohustuslik Kontrollkoja teavitamine.

Hankijate tagasiside

Kokkuvõtlikult on kõik tagasisidet andnud hankijad ettepanekuga nõus. Mõju töökoormusele peeti väga suureks, v.a võrgustikusektori hankijad. Riske peeti ebaoluliseks. RKAS pidas muudatuse tegemisel vajalikuks täpsustada ka lihthanke regulatsiooni, kuna arvukad ristviited teevad ebaselgeks, millised reeglid lihthankemenetluses tegelikult kohalduvad.

Transpordiamet	Muudatus vähendab töökoormust ning kiirendab hankemenetlust. Transpordiameti hinnangul võiks sellisel juhul olla kaks menetlust – siseriiklik ja rahvusvaheline. See aga oleks nende hinnangul niivõrd oluline muudatus, mis tooks kaasa seaduse muutmise olulises mahus.
Siseministeerium	Kindlasti kaasneks muudatusega hankijatele koormuse vähenemine. Tegelikult soovivad ju ka ettevõtjad, et riigihanked oleksid „vähem bürookraatlikud“. Ühetaoliste reeglite kohaldamine kõikidele riigihangetele, mis ületavad lihthanke piirmäära, kuid jäävad alla RV piirmäära, oleks igati tervitatav. Nõus, et nt võimalus pidada läbirääkimisi, võib tähendada läbipaistvuse vähenemist, kuid reaalsuses on hankijal kohustus järgida kõiki RH korraldamise

	<p>üldpõhimõtteid sõltumata menetlusliigist ja „rangus“ peab olema proportsioonis hankelepingu maksumusega.</p>
Omniva	<p>Oleks kindlasti väga suure mõjuga. Vähendaks oluliselt töökoormust ja soodustaks äriiselt parema tulemuse saavutamist (läbiraakimiste pidamise paindlikkusest tulenevalt).</p> <p>Eelnevas analüüsis toodud ohud on pigem madalad, kuna lihthankemenetlus tagab peamiste RH põhimõtete täitmise. Lisaks on ainult summa järgi hankemenetluse tähtaegade määramine niikuinii küsitav, kuna pakkumuse ettevalmistamiseks mõistlik aeg sõltub pigem sisust/keerukusest ja siinkohal võiks see olla hankija hinnatav.</p>
Elering	<p>Mõju puuduks, kuivõrd tegemist on võrgustikusektori hankijaga.</p>
Eesti Energia	<p>Klassikalise hankijal kindlasti vähendaks töökoormust. Läbipaistvuse ja õiguskindluse nõrgenemises tegelikku probleemi ei näe. Võrgustikusektoris on selline praktika juba aastast 2011. Ettepanek on pigem kaotada võrgustikusektoris ära ka lihthankeregulatsioon ning taastada enne 2011.a. toimunud kord.</p>
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus, muudatus vähendaks töökoormust. Kuna paljud hankijad on lihthanke üles ehitanud avatud hankemenetlusele sarnaselt, tasuks alternatiivina kaaluda, kas lubada alla RV piirmäära menetlustest läbiraakimisi pidada ka avatud ja piiratud hankemenetluses.</p> <p>Praegu on lihthanke regulatsioon mõnevõrra killustunud ning seaduses on palju viiteid nn põhimenetluste reeglitele. Mõnikord võib jääda ebaselgeks, millised sätted lihthankes kohalduvad ja millised mitte ning mida peab hankija ilmtingimata ise riigihanke alusdokumentides ette nägema.</p> <p>Kui lihthankemenetluste kasutusala laiendatakse kõikidele hangetele alla RV piirmäära, siis vajaks seaduses ka LHM regulatsioon täpsustamist.</p>
Riigi Kaitse- investeeringute Keskus	<p>Nõus, muudatus vähendaks töökoormust. Arvestades, et riigihangete üldpõhimõtted kehtivad ka lihthangetele, siis arvame väljatoodud negatiivsel mõjul väga suurt kaalu ei ole.</p>
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Annab hankijatele suurema paindlikkuse menetluste läbiviimisel, seega mõju oleks positiivne.</p> <p>Arvestades, et hetkel on lihthankemenetluste puhul tähtajad lühemad, siis siin tuleks teha ilmselt erisusi sõltuvalt hankeeseme eeldatavast maksumusest. Mida suurema mahuga hange, seda pikem peaksid olema menetlustähtajad.</p>
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Eesti Raudtee	<p>Nõus.</p>

ETTEPANEK 11.

Võimaldada hankijal teha hankepassiga menetlustes kõik otsused korraga.

Etapp

Pakkumuste menetlemine.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 104 lg 8 ls 2 järgmises sõnastuses: „Hankija kontrollib eduka pakkuja või pakkuja suhtes, kelle ta kavatseb edukaks tunnistada, kõrvaldamise aluste puudumist ja esitatud kvalifitseerimise tingimustele vastamist ning teeb otsuse eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise, ja kui ta on seadnud pakkujatele kvalifitseerimise tingimused, kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta.“

Põhjendused ja mõju

Kehtiv RHS § 104 lg 8 ls 2 näeb ette, et hankija kontrollib eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist ning teeb sellekohase otsuse.

Rahandusministeerium selgitab riigihangete KKK-s: „Kuna edukaks saab pakkuja pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist, peab pakkuja selleks hetkeks, kui tema kui eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluseid ja kvalifikatsiooni kontrollima hakatakse, olema juba edukaks tunnistatud. Kui kõik otsused tehakse ühe otsusega, sh ka RHS § 104 lg 8 kohane otsus, ei ole selleks hetkeks tegelikult veel edukat pakkujat, keda kontrollida ja kelle suhtes vastav otsus teha.“³⁴

Ka rakendusasutused lähtuvad järelevalvepraktikas loogikast, mida on väljendatud riigihangete KKK-s, et hankijal on hankepassiga menetlustes võimalik teha koos hankepassi alusel tehtava kontrollimise, pakkumuste vastavaks tunnistamise ja pakkumuse edukaks tunnistamise kohta otsus (esimene otsus), kuid eduka pakkuja kõrvaldamist ja kvalifitseerimist puudutav otsus tuleb teha eraldi (teine otsus). Eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist saab hakata kontrollima alles pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist.

Rahandusministeeriumi ja rakendusasutuste tõlgendus on vaieldav, kuna RHS § 104 lg 7 järgi on hankijal õigus kontrollida mis tahes pakkuja või taotleja kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifikatsiooni kogu riigihanke vältel ja nõuda mis tahes ajal asjakohaste kinnitustele vastavate dokumentide esitamist. See säte muutub sisutuks, kui hankijal on õigus selle pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamist aluste puudumist, kelle ta kavatseb edukaks tunnistada, kontrollida alles pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist.

Valitseva tõlgendusega vähendatakse olulisel määral hankepassi kasutuselevõtuga kaasnenud positiivset mõju hankija töökoormusele. Kui hankija saab alles pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist asuda sisuliselt kontrollima eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist, ei saa ta ka enne seda esitada pakkujale päringut tõendite saamiseks. Pakkujal on õigus päringule vastata hiljemalt viie tööpäeva jooksul (RHS § 104 lg 9), s.o faktiliselt seitsme kalendripäeva jooksul (uue tähtaja arvutamise loogikaga 8—10 kalendripäeva). Hankemenetlust muudaks sujuvamaks ja hankija aega hoiaks kokku see, kui hankijal on võimalik tõendeid küsida ja sisulist kontrolli hakata läbi viima juba siis, kui talle on teada, millise pakkuja ta edukaks tunnistab.

Riigihangete KKK-s on märgitud, et kehtiv regulatsioon põhineb direktiivil, kuna selle kohaselt nõuab hankija enne hankelepingu sõlmimist dokumentide esitamist „pakkujalt, kellega ta on otsustanud lepingu sõlmida“.³⁵ Direktiivist ei tulene kohustus teha formaalne otsus eduka pakkumuse kohta enne, kui hankijal on võimalik asuda tegema sisulist kontrolli. Direktiiv ei kirjuta ette, millises vormis peab olema tehtud „hankija otsustus, kellega ta lepingu sõlmib“. Otsuste vastuvõtmise regulatsioon on riigisisene. Direktiivi hankepassi puudutava regulatsiooni eesmärk on, et hankija töökoormus oleks väiksem. Selle eesmärgiga ei ole kooskõlas, et hankija peab tegema tingimata formaalse otsuse enne, kui ta saab hakata kontrollima ettevõtjat, kellega ta kavatseb hankelepingu sõlmida.

Muudatuse sisuks on muuta RHS § 104 lg-t 8 nii, et hankija teeb sisulist kontrolli eduka pakkuja suhtes või pakkuja suhtes, kelle ta kavatseb edukaks tunnistada. Muudatusega ei kaasne negatiivset mõju, ainus mõju on menetluse kestusele.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

³⁴ Riigihangete KKK, „Ärisaladus ja teabe avaldamine“, küsimus 6.

³⁵ Direktiiv 2014/24/EL, art 59 lg 4 teine lõik.

Direktiivi 2014/24 asjakohased sätted (art 56 lg-d 1 ja 2 ning art 59 lg 4 teine lõik) ei nõua lepingu sõlmimisele eelneva kontrolli etappidele ranget järjekorda. Direktiiv rõhutab, et pakkujate kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste kontroll peab toimuma enne lepingu sõlmimist, kuid ei määra kindlaks, millises vormis peab hankija tegema otsuse, kellega ta lepingu sõlmib.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Üheetapilistes menetlustes on järgmine järjekord: 1) päev pärast tähtpäeva pääseb hankekomisjon platvormile ja avaldab seal nimekirja kõigi pakkujate nimedega ning nende pakkumuste esitamise päeva ja kellaaja; 2) komisjon laeb ettepanekud alla ja hakkab neid järgmises järjekorras kontrollima: (a) vaatavad, kas pakkumuse on n-ö „tõelised“ (mõnikord esitavad ettevõtted pakkumuse ainult seetõttu, et tahavad teada konkurentide hinda); b) kas pakkumuses esitatud hind on madalam kui hankedokumentides määratletud baashind, c) kas pakkumus vastab kõigile tingimustele ja kas sellel on kõik hankedokumentides nõutud dokumendid, d) analüüsivad kõrvaldamise aluseid, e) teevad „lubatud“ (mitte kõrvale jäetud) pakkumuste hindamise.

Kõik see kirjutatakse komisjoni protokollis ja saadetakse kõigile pakkujatele tutvumiseks 5 tööpäevaks. Ära kuulamine enne mis tahes haldusotsust on kõigi haldusorganite (mitte ainult hankijate) põhiseaduslik kohustus. Ära kuulamata jätmine on lubatud vaid siis, kui on ainult üks pakkuja ja otsus teha suhtes soodustav. Seejärel võivad pakkujad avaldada arvamust. Komisjon koostab lõpparuande, milles nad avaldavad esitatud arvamused, analüüsivad neid ja põhistavad oma seisukohta. Komisjon teeb hankija juhatajale ettepaneku otsuse tegemiseks, kellel on pädevus valida edukas pakkuja välja või ta kõrvale jätta. Tavaliselt talitatakse vastavalt komisjoni ettepanekule.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Muudatus vähendaks töökoormust ja hankemenetluse protsessi tunduvalt, võimaldaks esitada kõik küsimused koos jne.	-
Tallinna Sadam	Tallinna Sadam tegi seoses RAMi seisukohaga, et hankepassiga menetlustes tuleb teha eraldi otsus eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumise kohta, otsuse rahvusvahelistes hangetes loobuda hankepassi kasutamisest. Eraldi otsuse tegemine suurendab ebamõistlikult töökoormust ning selleks puudub igasugune vajadus.	-
Siseministeerium	Nõus, muudatuse järgselt kaoks praktikas täiesti ebavajalik, formalistlik lähenemine, et edukat pakkujat ei ole olemas enne kui hankija on teinud vastava „ametliku“ otsuse. See muudaks hankemenetluse läbiviimise märkimisväärselt sujuvamaks ja kiiremaks ning tegelikult ka selgemaks (eeskätt juhtudel kui hankija võtab vastu otsuse edukas pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada või kvalifitseerimata jätta).	-
Riigi IT Keskus	Nõus, kui tekkis küsimus, kas ettepanek on kooskõlas RHS § 3 üldpõhimõtetega, võib olla riive pakkujate võrdse kohtlemisega, üks pakkujatest kellelt andmeid/infot küsitakse, saab enne info, et osutub edukaks.	See teadmine ei anna edukale pakkujale eelist. Kaebetähtaeg algab otsuse tegemisest.

<p>Omniva</p>	<p>Nõus, see võimaldaks otsustamise protsessi efektiivsemalt korraldada ning hankija saaks viia tegevusi läbi paralleelselt. Efektivistab otsustamise protsessi eriti nendes asutustes, kus otsuste vastu võtmine on viidud ettevõtte hierarhias üsna kõrgele tasemele ja nõuab mitme isiku või juhtimistaseme kaasamist.</p>	<p>-</p>
<p>Eesti Energia</p>	<p>Nõus, ettepanek on kasulik ning vähendab töökoormust. Ainuke takistus oleks see, et pakutud käitumine oleks vastuolus direktiiviga.</p>	<p>-</p>
<p>Riigi Kinnisvara</p>	<p>Riigi Kinnisvara toetab muudatust 100%, vähendaks oluliselt koormust just menetlusetappide arvelt. Olukorras, kus riik on seadnud eesmärgiks aasta-aastalt kiirendada/ lühendada menetluste kestusi, on kaheastmeliste otsuste regulatsioon kindlasti oluliseks takistuseks, mis ei võimaldaks neid eesmäärke mõistlikult saavutada. Selle muudatuse võiks riik ASAP ära teha.</p>	<p>-</p>
<p>Põhja-Eesti Regionaalhaigla</p>	<p>Nõus. Väga mõistlik ettepanek. See seadustaks käitumismustri, mis riigis on täna valdav.</p> <p>Hetkel on olnud seisukoht, et ettepanekut ei võimalda realiseerida riigihangete direktiiv. Kui see aga on direktiivi regulatsiooniga kooskõlas, siis takistusi rakendamiseks ei näe ja oleks hankijate vaates mõistlik ja aega kokkuhoidev.</p>	<p>-</p>
<p>Tallinna Linnavalitsus</p>	<p>Töökoormus väheneks, sest eduka pakkuja suhtes tuleb niikuinii teha sisuline kontroll. Samas peaks ühemõtteliselt välja tulema, et isegi, kui koondotsuse puhul plaanitakse teha sisuline kontroll ainult eduka pakkuja suhtes, tuleks endiselt mitte edukate pakkujate puhul teha otsus § 104 lg 6 alusel (v.a pöördmenetluse puhul) – „Hankija teeb otsuse hankepassis esitatud teabe alusel ...“.</p> <p>RHS § 104 lg 6 sätestatud pole võimalik seaduse kehtiva sõnastuse alusel kõrvale jätta, kui hankija järgib tavapärasest menetlemise etappide järjekorda ning ei kohalda pöördmenetluse õigust.</p> <p>Nõus, et direktiiv ei näe ette ajalist momenti millal peab otsus olema tehtud. Direktiivi järgi võib hankija mis tahes ajal menetluse jooksul paluda taotlejatel ja pakkujatel esitada kõik või mõned täiendavad dokumendid, kui avaliku sektori hankija arvates on see menetluse nõuetekohaseks läbiviimiseks vajalik (siseriiklikult RHS § 104 lg 7). Oluline on, et hankija nõuab enne lepingu sõlmimist pakkujalt, kellega ta on otsustanud lepingu sõlmida, ajakohaste täiendavate dokumentide esitamist.</p> <p>Sellest tulenevalt peaks § 104 lg 6 kehtetuks tunnistama ja lg 8 hoopis täiendama:</p> <p><u>„Hankija kontrollib sisuliselt eduka pakkuja või pakkuja suhtes, kelle ta kavatses edukaks tunnistada, kõrvaldamise aluste puudumist ja esitatud</u></p>	<p>Kaaluda RHS § 104 ühtlustamist pakutud viisil.</p>

kvalifitseerimise tingimustele vastamist ning teeb otsuse eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise, ja kui ta on seadnud pakkujatele kvalifitseerimise tingimused, kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta. Mitte edukaks osutunud pakkujate osas teeb hankija otsuse hankepassis esitatud teabe alusel pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise, ja kui ta on seadnud pakkujatele või taotlejatele kvalifitseerimise tingimused, kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta, välja arvatud käesoleva seaduse § 52 lõikes 3 sätestatud juhul.“

RHS § 104 lg 8 sõnastus tekitab eraldi küsimuse neis hangetes, kus on kasutusel hankepass, aga hankelepingu sõlmimise otsuste tegemine pole kohustuslik. Nendeks on raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine minikonkursside raames ning seotud hanke alusel hankelepingu sõlmimine dünaamilise hankesüsteemi raames.

Täpsemalt kohaldub RHS § 104 (sh lg 8) kõigile menetlustele, kus on kasutusel hankepass. Eeltoodud näidete puhul, kus pole otsuse tegemine kohustuslik, peab hankija teostama sisulise kontrolli, et tulevasel lepingupartneril puuduvad kõrvaldamise alused ja ta vastab kvalifitseerimistingimustele, kuid reaalsuses tehakse nende kontrollide osas riigihangete registris või mujal toiminguid, mitte ei vormistata otsust/käskkirja. RHS § 10¹ näeb sisulise kontrolli tegemise ette. Käesoleva dokumendi lk 37 tehtud ettepanekus on sarnane täienduse ettepanek dünaamilise hankesüsteemi seotud hangete regulatsiooni vaatest välja pakutud.

Riigihangete KKK „Ärisaladus ja teabe avaldamine“ p 6 järgi tuleb eduka pakkuja kõrvaldamist ja kvalifitseerimist puudutav otsus teha hankepassiga menetluste korral eraldi. Kuivõrd minikonkursside ja seotud hangete tulemusena sõlmitava hankelepingu puhul on tegemist hankepassiga menetlusega, peab hankija lepingu sõlmimise eelselt teostama hankepassi osas sisulise kontrolli, kuid seaduse järgi ei tohiks olla kohustust eraldi põhjendatud kirjalikku otsust teha. Selles valguses tuleks KKK-d täiendada selliselt, et oleks üheselt arusaadav, et RHS § 30 lg 10¹ ning § 35 lg 4 (uue sõnastuse korral) pole eraldi dokumendina eduka pakkuja kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise otsuse koostamine kohustuslik, kuid sisulise kontrolli peab hankija sellegipoolest tegema. Igasuguste täiendavate otsuste tegemine olukorras, kus see poleks vajalik, on täiendav halduskoormus, mis võib menetlust asjatult venitada.

Tallinna Linnavalitsus ei nõustu sellega, et RHS § 104 lg 7 muutub sisutuks. See säte pole seotud ainult eduka pakkuja suhtes tehtava kontrolliga, vaid on aluseks ta teistes olukordades täiendavate/lisakontrollide teostamisel. Näiteks saab selliseks olukorraks olla dünaamilise hankesüsteemi alusel ettevõtjate liitmine/liitmata jätmine. Hankijal on

	<p>õigus teha esmane süsteemiga liitmine § 104 lg 6 alusel ning teha sisuline kontroll taotlejate suhtes jooksvalt või seotud hanke raames eduka pakkuja suhtes.</p> <p>Ei nõustu: „<i>Kui hankija saab alles pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist asuma sisuliselt kontrollima eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist, ei saa ta ka enne seda esitama pakkujale päringut tõendite saamiseks</i>“. § 104 lg-le 7 on hea tugineda olukorras, kus riigihanke menetlemine on pooleli, kuid on teada, et hankes osalev nt välismaine pakkuja osutub edukaks. Sellisel juhul on võimalik sisulist kontrolli (tõendite küsimist) võimalik algatada juba enne viimase otsuse tegemist. Välispakkujate osas ei saa hankija teha päringuid läbi RHR-i, mistõttu pole asjakohane maksutõendi vms kuupäev tõendi dokumendil olukorras, kus pakkuja asukoha riik väljastab tõendeid nt 3-kuulise kehtivusega. Sisulise kontrolli teostamine mis tahes ajahetkel riigihanke menetluse ajal pole keelatud.</p>	
<p>Riigimetsa Majandamise Keskus</p> <p>Politsei- ja Piirivalveamet</p> <p>Elering</p> <p>Riigi Kaitse-investeeringute Keskus</p> <p>Eesti Raudtee</p>	<p>Nõus, vähendab töökoormust oluliselt.</p>	<p>-</p>

ETTEPANEK 12.

Anda hankijale õigus otsustada, kas ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid kontrollida.

Etapp

Kõrvaldamise aluste kontroll.

Ettepaneku täpne sisu

Muuta RHS § 95 lg 4 sõnastust: „Hankija võib riigihanke alusdokumentides sätestada, et tal on õigus kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja: /.../“.

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni järgi on hankijale nähtud ette õigus vabatahtlike kõrvaldamise aluste ilmnemisel pakkuja või taotleja kõrvaldada. See kaalutusõigus ei hõlma aga hankija õigust otsustada, kas üldse ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid kontrollida. Kaalutusõigus on vaid tagajärje osas.

Muudatus vähendaks oluliselt hankijate halduskoormust ja suurendab menetluse läbiviimise paindlikkust, kuna hankija saab ise otsustada, millised vabatahtlikud kõrvaldamise alused tema jaoks olulised on. Praegu, kus hankijal on kaalutusõigus üksnes tagajärje osas, on ta kohustatud kaalutusõigust realselt teostama. Kui haldusorganile on ette nähtud võimalus kohaldada diskretsiooni, pole see mitte üksnes tema õigus, vaid

kohustus. Kaalumata jätmine on oluline menetlusviga.³⁶ Hankija peab seega iga vabatahtliku kõrvaldamise aluse puhul tuvastama, kas see alus esineb ning kui jah, siis kas see tingib pakkuja kõrvaldamise. Muudatuse tulemusel ei pea hankija tuvastama, kas alus esineb, kui ta pole seda vabatahtlike kõrvaldamise alust riigihankes ette näinud.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 57 lg 4 järgi „võib hankija jätta ettevõtja hankemenetluses osalemisest kõrvale või liikmesriigid võivad temalt nõuda ettevõtja hankemenetluses osalemisest kõrvalejätmist, kui ettevõtja on ühes järgmises olukorras: /.../“. Euroopa Kohus on selgitanud, et see säte jätab kõrvaldamise aluste kohaldamise liikmesriikide otsustada, kuigi liikmesriigid ei saa ette näha muid kui selles sättes kehtestatud kõrvaldamise aluseid.³⁷ Hilisemas lahendis selgitas Euroopa Kohus, et liikmesriikidel on siiski kohustus see säte oma riigisisesele õigusele üle võtta.³⁸ Ettepaneku sisuks ei ole aga vabatahtlike kõrvaldamise aluste lauseline kaotamine, vaid hankija kaalutusõigus nende kohaldamisel.

Riskid

Varjatud konkurentsieelis ebaausatele ettevõtjatele

Kui hankijad saavad otsustada, milliseid vabatahtlike kõrvaldamise aluseid riigihankes kohaldada, kaasneb risk, et hankijad ei kohalda nendest mitte ühtegi. Hankija võtab sellega endalt halduskoormuse ja samuti kaob ära risk, et konkreetse ettevõtja kõrvaldamise kaalumata jätmise või ebapiisava kaalumise tõttu on tema otsus õigusvastane. Vabatahtlikeks kõrvaldamise alusteks on mh keskkonna-, sotsiaal- või tööõiguse-alased rikkumised (p 2), ametialaste käitumisreeglite rikkumine (p 3), konkurentsi kahjustav kokkulepe (p 5), maksualased süüteod (p 11) jm. Kui riik ei suuna hankijaid vähemalt kaaluma, kas need rikkumised õigustavad ettevõtja kõrvaldamist (ja hankijate praktika muutub nii, et neid ei hakata kohaldama), suureneb risk, et avalikke vahendeid suunatakse ettevõtjatele, kes tegelikult seda ei vääri. See on varjatud konkurentsieelis ebaausatele ettevõtjatele.

ETTEPANEK 13.

Lubada avaliku sektori hankijatel nõuda alla rahvusvahelist piirmäära mitmeetapilistes hankemenetlustes kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist kinnitavaid tõendeid juba koos taotlusega.

Etapp

Kvalifitseerimine ja kõrvaldamise aluste kontroll.

Põhjendus ja mõju

RHS § 104 lg-te 1, 6 ja 7 kohta on VAKO selgitanud, et koos hankepassiga ei pea esitama tõendeid kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumise kohta, isegi kui RHADis on nii sätestatud. Ehk isegi kui hankija juba taotlusega koos nõuab tõendeid, siis tõendite esitamata jätmise tõttu ei saa pakkujat kvalifitseerimata jätta.

Täpsemalt on VAKO selgitanud: „Vaidlustajale ei saa ette heita seda, et ta esitas koos pakkumusega üksnes hankepassi ja mitte HT p III.1.3 alap-s 1 mainitud tõendeid/kinnitusi. RHS § 104 lg 1 kohaselt nõuab hankija pakkuja kvalifitseerimistingimustele vastamise esialgse tõendina ajakohastatud kinnitusi sisaldava hankepassi esitamist. RHS § 104 lg 6 järgi teeb hankija esialgse otsuse pakkuja kvalifitseerimise kohta hankepassi põhjal. Seega ei pea pakkuja koos pakkumusega esitama kvalifitseerimistingimustele vastavust tõendavaid dokumente. Seda peab pakkuja tegema üksnes siis, kui hankija seda talt nõuab (RHS § 104 lg 7) või kui tema pakkumus osutub edukaks (RHS § 104 lg 8). Eelöeldut ei väära asjaolu, et Hankija kasutas HT-s konkreetse

³⁶ RKHKo 3-3-1-52-02, p 11.

³⁷ EKo C-226/04 ja C-228/04, p-d 21 ja 22.

³⁸ EKo C-66/22, p 51.

kvalifitseerimistingimuse juures sõnastust „Nõutav dokument: /.../.“ Hankijal ei ole võimalik HT-ga muuta RHS imperatiivset regulatsiooni ja nõuda, et kvalifitseerimistingimustele vastavust tõendavad dokumendid esitataks juba koos pakkumusega. Sellise tingimuse tähenduseks on ära märkida, milliste dokumentide esitamiseks peab edukas pakkuja või muu pakkuja, kelle suhtes hankija otsustab läbi viia sisulise kvalifikatsiooni kontrolli, valmis olema.“³⁹

Muudatuse tegemine kiirendab taotluste menetlemist. Mitme-etapilises hankes teeb hankija esmalt taotlejate kvalifitseerimise ja kõrvaldamata jätmise otsuse, mis võib täna olla pelgalt hankepassi põhine, kuid praktikas soovitakse tihtipeale teha sisuline otsus. Mitme-etapilise hanke mõte seisnebki selles, et hankija liigub järgmisesse etappi kvalifitseerunud taotlejaga ning seetõttu on igati praktiline soov kontrollida kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluseid sisuliselt kohe esimeses etapis. Täna saab vaid võrgustikusektori hankija nõuda tõendeid koheselt (RHS § 161 lg 1). Tegemist on asjatu ajakuluga, kui peale taotluste laekumist peab hankija kohe küsima tõendeid RHS § 104 lg 7 alusel, kuigi need võiks olla koheselt taotlusega kaasa pandud.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Ettepanek puudutab allapoole rahvusvahelist piirmäära jäävaid riigihankeid, mida direktiivid ei reguleeri.

Riskid

Ebavõrdne kohtlemine

Kui hankija teeb esialgse kontrolli üksnes hankepassi alusel, kulub kõikidel taotlejatel võrdväärselt aega taotluse koostamiseks. Kui ettevõtjad peavad lisama ka tõendid, ei ole ajakulu võrreldav – ühel ettevõtjal võivad näiteks tõendid lepingute täitmise kohta varasemast olemas olla, teisel mitte. Eelise saavad ka riigisisised pakkujad, kelle puhul kõrvaldamise aluste kontroll on automaatne. Arvestades aga, et 1) ettepanek puudutab alla rahvusvahelist piirmäära jäävaid hankeid, mille puhul ei eeldata rahvusvahelist huvi ja 2) ettevõtja peab igal juhul suutma tõendid esitada 5 tööpäeva jooksul, kui hankija neid küsib, siis on mõju võrdsele kohtlemisele minimaalne.

ETTEPANEK 14.

Kohustada hankijat kontrollima ehitustööde riigihangetes alltöövõtja kõrvaldamise aluseid vaid juhul, kui tema osa hankelepingu täitmisel on suurem kui 10%. Alternatiivselt, kohustada väiksema osaga alltöövõtjaid kontrollima vaid siis, kui tekib kahtlus.

Etapp

Kõrvaldamise aluste kontroll.

Põhjendus ja mõju

Muuta RHS § 122 lg-t 5 selliselt, et ehitustööde riigihangetes ei ole hankijal kohustust kontrollida kõikidel eduka pakkuja pakkumuses nimetatud ja hankelepingu täitmise käigus lisanduvatel alltöövõtjatel kõrvaldamise aluste puudumist, vaid üksnes neil, kelle osa hankelepingu täitmisest moodustab vähemalt 10%. RHS § 122 lg-le 11 võiks juurde lisada täienduse, millega luuakse võimalus kontrollida ka neid alltöövõtjaid, kellele kontrollikohustus ei laiene, st kes osalevad hankelepingu täitmisel väiksemas mahus.

Hankijal ei lasuks sellisel juhul enam kohustust kontrolli teostamiseks iga alltöövõtja puhul. Ehitustööde puhul kasutatakse palju alltöövõtjaid, kuivõrd ehitise või rajatise püstitamisel on vajalik teha erinevaid spetsiifilisi oskusi nõudvaid töid. Seega võib kõikide alltöövõtjate kontrollimine osutada hankijale ebaproportsionaalselt koormavaks. Alltöövõtjate kontrollimine, kelle panus hankelepingu täitmisesse on väike, ei ole proportsionaalne sellest saadava võimaliku abstraktse kasuga. Samas jääks hankijale võimalus RHAD-s sätestada eeltoodud

³⁹ VAKO 21-18/186204, p 12.

kontrolli asjakohased tingimused. Näiteks on hankijal võimalik sätestada, et väiksema mahuga alltöövõtjaid kontrollib hankija üksnes kahtluse tekkimisel. Alternatiivselt oleks võimalik ka seaduses sätestada, et kontrolli teostatakse üksnes kahtluse tekkimise korral. Sellisel juhul on aga vajalik, et RaM selgitaks KKK rubriigis mõistet kahtluse tekkimine. Vastasel juhul uuriksid rakendusüksused ja auditeeritav asutus toetuse saajatelt ja hankijatelt, kes toetusi kasutavad, kuidas on neid alltöövõtjaid kontrollitud ja miks kahtlust ei tekkinud. Seega peaks eelduseks olema kahtluse puudumine, mitte selle olemasolu. Samas, kui hankija on kontrolli teostamise võimaluse RHAD-s jätnud sätestamata ning pakkumustest selgub, et kasutatakse alltöövõtjat, kelle osas tekib hankijal kahtlusi, siis seda alltöövõtjat ikkagi kontrollida ei saa ega nõuda tema asendamist, kui kõrvaldamise alused tekivad. Seega on mõlema alternatiivi puhul oluline tegeleda ka teavitustööga.

Analoogselt on EL nõukogu määruses nr 2022/576⁴⁰ sätestatud, et riigihangete sanktsioonid kohalduvad lihtsustatult ainult nendele alltöövõtjatele, kelle osa hankelepingus on vähemalt 10%.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Riigihangete direktiivid (2014/23/EL art 42 lg 4 p b; 2014/24/EL art 71 lg 6 p b ja 2014/25/EL art 88 lg 6 p b) ei kohusta alltöövõtja kõrvaldamise aluste kontrollimiseks. Alltöövõtja kõrvaldamise aluste kontroll tuleb läbi viia vaid juhul, kui pakkuja või taotleja soovib tugineda teise ettevõtja vahenditele (direktiivide 2014/23/EL art 38 lg 2 taane 2; 2014/24/EL art 63 lg 1 taane 2 ja 2014/25/EL art 79 lg 2 taane 2).

Riskid

Varjatud konkurentsieelis ebaausatele ettevõtjatele

Kõrvaldamise aluste kontrollimise mõte on mitte suunata avalikke vahendeid n-ö halvale elemendile – keda näiteks on karistatud rahapesu rahastamises, kuritegeliku ühenduse loomises, maksupettuses jmt. Kõikide alltöövõtjate kontrollimine on ebaproportsionaalne, suuremates ehituhanges võib alltöövõtjaid olla 50+. Riik ei peaks aga saatma sõnumit, et vähesel määral on nt rahapesu rahastajatele avaliku raha suunamine aktsepteeritav. Seda riski aitab maandada alternatiivne ettepanek, mille järgi peab kahtluse korral kontrollima ka vähese osalusega alltöövõtjaid.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole piirmäära, millest allapoole jäävad hankijad ei pea kontrollima alltöövõtjate välistamise põhjuseid. Alltöövõtjate kõrvaldamise aluste kontrollimiseks ei ole erinõudeid, va alltöövõtjad, kelle vahenditele soovib pakkuja tugineda.
Rootsi	Ei ole võimalik luua kõrvaldamise aluseid spetsiaalselt alltöövõtjate jaoks.
Portugal	Ei ole piirmäära, vaid kõiki alltöövõtjaid tuleb kontrollida. Alltöövõtja kasutamine lepingu täitmisel eeldab hankija nõusolekut. Juhul kui hankemenetluses on nõutud konkreetseid teadmisi, siis võib hankija enne alltöövõtja kasutamise lubamist nõuda tõendeid ka alltöövõtja teadmiste/kogemuste kohta.

Hankijate tagasiside

Eesti Energia

Raske on öelda, et kas muudatus vähendab töökoormust või oleks muul viisil kasulik. Suurenedu võib julgeolekurisk. Eraldi küsimus on et miks on aluseks võetud sanktsioonide määruses toodud 10%? Hetkel ei saa aru, et millist probleemi see ettepanek peaks lahendama.

Probleemiks on kõrge halduskoormus iga alltöövõtja kontrollimisel.

⁴⁰ Nõukogu määrus (EL) 2022/576, 8. aprill 2022, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas.

<p>Tallinna Sadam</p>	<p>Tallinna Sadama hinnangul vähendaks ettepaneku rakendamise töökoormust vähesel määral. RHS § 95 lg-s 1 toodud kõrvaldamise aluste kontroll on RHR-s üsnagi kiire ja lihtne toiming. Samas olukorras, kus kasutatakse välismaiseid alltöövõtjaid, võib alltöövõtjate kontrollimine tõesti osutada hankijale ebaproportsionaalselt koormavaks.</p> <p>On laiem küsimus, kas tahame võimaldada ettevõtjatel kasutada hankelepingute täitmisel ebaausaid alltöövõtjaid, kes kuuluvad RHS alusel kõrvaldamisele?</p> <p>Ehkki hankijad ei ole lisatoimingutest just eriti vaimustuses, siis hilisemas lepingu täitmise etapis võib nende tegemata jätmise tekitada tööd juurde.⁴¹</p>	<p>Risk on kaardistatud.</p>
<p>Siseministeerium</p>	<p>Nõus, ettepanek vähendab ehitushangete läbiviimisel oluliselt hankija (aga ka pakkuja) töökoormust.</p> <p>Samas on oluline, et sõltuvalt hankeobjektist säilib hankijal võimalus ka väiksemas määras osalevaid alltöövõtjaid kontrollida.</p>	<p>-</p>
<p>Riigi Kinnisvara</p>	<p>Vähendaks kindlasti töökoormust, Riigi Kinnisvara toetab 100% (eeldab, et ATV protsentuaalne osa hankijale deklareeritakse või on RHAD-s sätestatud selged nõuded, et esitada andmed nende ATV-de kohta, kelle osalemise määr on vähemalt 10%). Riigi Kinnisvara praktikas on olnud hankeid, kus suurobjektidel on ka 50-80 ATV-d. Kõikide nende kontrollimine on suur halduskoormus, samas on tegemist Eesti enda regulatsiooniga, mille eesmärk ja soovitud mõju ei ole selgelt mõistetav.</p> <p>Kõrvaldamise aluseid tuleb kontrollida ka tuginemise korral RHS § 103 lg 5 alusel. Sätted peavad olema omavahel korrelatsioonis (st eeldame, et § 103 lg 5 kontroll jääks kehtima sõltumata sellest, millises protsentuaalses mahus täidab hankelepingu see ATV, kellele tuginetakse kvalifitseerimistingimuste täitmiseks).</p>	<p>-</p>
<p>Põhja-Eesti Regionaalhaigla</p>	<p>Suurte ehitushangete puhul vähendaks ilmselt hankija töökoormust.</p> <p>Pakkujate vaates veidi suurendaks töökoormust, arvestades, et pakkujatel tuleb siis kohe hinnata ja näidata, mis % ulatuses alltöövõtjaid kaasatakse.</p>	<p>-</p>
<p>Riigi IT Keskus</p>	<p>Ei oska muudatuse mõju hinnata, kuivõrd RIT teeb ehitushankeid minimaalselt.</p>	<p>-</p>

⁴¹ Kalev. M. Eesti Ekspress. – Riik avastas, et miljonihankel ehitab maksupettur. Leping koostööd lõpetada ei luba. – kättesaadav lingilt: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120330872/riik-avastas-et-miljonihankel-ehitab-maksupettur-leping-koostood-lopetada-ei-luba>.

Riigimetsa
Majandamise
Keskus

Politsei- ja
Piirivalveamet

Elering

Transpordiamet

Riigi Kaitse-
investeeringute
Keskus

Eesti Raudtee

Nõus.

-

ETTEPANEK 15.

Kohustada hankijat minikonkurssidel kontrollima kõrvaldamise aluste esinemist ainult siis, kui raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga. Alternatiivselt, riigihanke piirmääraga.

Etapp

Kõrvaldamise aluste kontroll.

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni kohaselt lasub hankijal kohustus kontrollida kõrvaldamise aluste esinemist olukorras, kus raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga ja hankelepingu eeldatav maksumus on vähemalt võrdne lihthanke piirmääraga (RHS § 30 lg 10²).

Ettepanek on kaotada kõrvaldamise aluste kontrollimise kohustus minikonkurssidel, mis jäävad alla rahvusvahelise piirmäära. Muudatuse tulemusel väheneb hankijate töökoormus. Erinevalt hankelepingutest on raamlepingute maksimaalne ajaline kestus kuni neli aastat (RHS § 29 lg 2). Hankelepingute puhul ei kontrolli hankijad tavaliselt hankelepingu kestuse jooksul kõrvaldamise aluste esinemist. Seda ei nõua hankijalt RHS ega EL direktiivid. Isegi kui hankelepingu täitmise ajal tekib mõni RHS § 95 lg-des 1-4 nimetatud alus, siis ei ole hankija kohustatud, vaid õigustatud hankelepingu erakorraliseks ülesütlemiseks (RHS § 124 lg 2¹). Seega ei tohiks hankijale ka minikonkurssidel panna ebaproportsionaalseid kohustusi, kuivõrd kõrvaldamise aluseid on hankija kontrollinud juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hankemenetluses.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide 2014/24/EL art 1 lg 1, 2014/25/EL art 1 lg 1 ja 2014/23/EL art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Varjatud
konkurentsieelis
ebaasustele
ettevõtjatele

Kõrvaldamise aluste kontrollimise mõte on mitte suunata avalikke vahendeid n-ö halvale elemendile – keda näiteks on karistatud rahapesu rahastamises, kuritegeliku ühenduse loomises, maksupettuses jmt. Ettevõtjal võib olla tekkinud kõrvaldamise alus pärast raamlepingu sõlmimist, kuna raamlepingud kestavad reeglina aastaid. Menetluse tõhustamise eesmärk ei pruugi kaaluda üles avalikku huvi.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole lisaks rahvusvahelisele piirmäärale täiendavat piirmäära raamlepingute alusel toimuvate menetluste käigus kõrvaldamise aluste kontrollimiseks.
Rootsi	Ei ole lisaks rahvusvahelisele piirmäärale täiendavat piirmäära raamlepingute alusel toimuvate menetluste käigus kõrvaldamise aluste kontrollimiseks.
Portugal	Ei ole lisaks rahvusvahelisele piirmäärale täiendavat piirmäära raamlepingute alusel toimuvate menetluste käigus kõrvaldamise aluste kontrollimiseks.

Hankijate tagasiside

Riigi Kinnisvara	<p>Mõistlik oleks jätta hankijale otsustusvabadus selle osas, kas ja milliseid kõrvaldamise aluseid minikonkursil kohaldada. Teatud valdkondades võib olla kriitilise tähtsusega, et hankija saaks kõrvaldamise aluseid kontrollida (nt valveteenuste tellimisel karistusregistri päringud jne). Samuti muud teenused, kus pakkuja usaldusväärsus on kesksel kohal teenuse osutamisel.</p> <p>Pigem mitte kaotada, vaid jätta võimalus kõrvaldamise aluste valikuks RHAD-s.</p>	Hankijale jääb õigus kontrollida, kuid mitte kohustus (kohaldub menetlustes, kus oli kasutusel hankepass).
Siseministerium	Muudatusega kahtlemata väheneks hankijate töökoormus. Samas peaks hankijale säilima võimalus kõrvaldamise aluseid kontrollida ka alla RV piirmäära jäävate hankelepingute puhul.	Hankijale jääb õigus kontrollida, kuid mitte kohustus (kohaldub menetlustes, kus oli kasutusel hankepass).
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Pigem ei vähenda koormust. Kuna seaduse mõte on see, et avalik sektor ei sõlmi hankelepinguid ettevõtjatega, kes on maksuvõlglast, sanktsioneeritud või muul viisil oma tegevusega ei täida riigi poolt kehtestatud kohustusi või on lepingute täitmisel ebausaldusväärsed, siis ei ole mõistlik kõrvaldamise aluste ja kvalifikatsiooni kontrolli kohustust minikonkurssidel ära võtta.	Risk on kaardistatud.
Riigi IT Keskus	RIT palub ettepaneku sõnastust täpsustada. Ettepaneku rakendamine vähendaks töökoormust, kui kõrvaldamise aluseid minikonkursis kontrollida ei ole vaja või ei ole vaja kontrollida kõrvaldamise aluseid kui raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne RV piirmääraga ja minikonkursi eeldatav maksumus on vähemalt võrdne RV piirmääraga.	Täpsustatud.

Riigimetsa Majandamise
Keskus

Transpordiamet

Politsei- ja Piirivalveamet

Elering

Eesti Energia

Riigi Kaitse-investeeringute
Keskus

Eesti Raudtee

Nõus.

-

ETTEPANEK 16.

Võimaldada hankijal anda ettevõtjale ainult üks võimalus maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks.

Etapp

Kõrvaldamise ja kvalifikatsiooni kontroll.

Ettepaneku täpne sisu

Lisada uus säte RHS § 95 lg 6¹ järgmises sõnastuses: „Hankija ei ole kohustatud andma ettevõtjale võimalust maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks mitu korda ühe riigihanke menetluse käigus.“

Põhjendus ja mõju

Kehtiva RHS § 95 lg 6 järgi on hankija kohustatud andma pakkujale või taotlejale vähemalt kolm tööpäeva maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks, kui hankija tuvastab mis tahes ajal riigihanke menetluse käigus, et pakkujal või taotlejal esineb käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 või lõike 4¹ kohaldamise korral samas sätestatud alus. Kui pakkuja või taotleja on hankija antud tähtpäevaks maksuvõla tasunud või ajatanud, ei kõrvalda hankija pakkujat või taotlejat hankemenetlusest

RHS-i eelnõu seletuskiri⁴² selgitab: „Isikut ei kõrvaldata menetlusest, kui ta on oma kohustused täitnud, st võla tasunud või maksuvõla ajatanud. Siin tuleb silmas pidada, et kohustuste täitmise all mõeldakse üksnes võla tasumist või ajatamist. Kohustuste täitmise all ei saa mõista maksudeklaratsiooni muutmist, mille alusel kuvatakse registrist uus info, mille kohaselt ettevõtjal maksuvõlga ei olegi. Hankija teeb oma otsuse lähtuvalt temale otsuse tegemise ajal teadaolevatest andmetest. Hankija annab ettevõtjale maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks tähtaja. Kui tähtaja jooksul ei ole ettevõtja oma kohustusi täitnud, teeb hankija tema kohta kõrvaldamise otsuse ega pea ettevõtjat hiljem riigihankesse „ennistama“, kui ettevõtja on hilinemisega oma kohustused täitnud.“

Praktikas tuleb ette juhtumeid, kus pakkujal on ilmnenu maksuvõlg, hankija on andnud tähtaja tasumiseks või ajatamiseks, mida ka pakkuja teeb. Selleks ajaks, kui hankija on jõudnud pakkujate kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise otsuse tegemiseni, on pakkujal uus maksuvõlg. RHS § 95 lg 6 ei sea piiri, mitu korda peab hankija pakkujale võimaluse maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks andma, mistõttu tuleb hankijal anda pakkujale uus võimalus. Hankemenetluses on tavaline, et otsuse teevad kas hankekomisjoni liikmed kollegiaalselt või teeb hankekomisjon ettepaneku asutuse juhile otsuse vastuvõtmiseks. Sellest tingituna võtab otsuse tegemine aega. Olukord, kus pakkujale antakse mitu võimalust maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks, venitab hankemenetlust. Lisaks tekitab maksuvõla korduv esinemine küsimuse ka pakkuja usaldusväärsuse kohta. Samas puudub hankijal reaalne võimalus pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada. Kokkuvõttes on Eestis

⁴² Riigihangete seadus 450 SE. – Kätesaadav lingilt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/>, lk 83.

kehtiv süsteem küll ettevõtjatele väga soodne, kuid tekitab hankijatele ebamõistliku töökoormust. Muudatusega suunab riik ettevõtjaid n-ö hoidma oma asjad korras (maksud makstud või võlad ajatatud), kuna ettevõtja peab arvestama, et talle antakse maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks vaid üks võimalus.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 57 lg 2 kolmanda lõigu kohaselt ei kõrvaldata pakkujat hankemenetlusest, kui ta on oma maksukohustused täitnud või maksuvõla ajatanud. Selline süsteem, mille kohaselt on maksudeklaratsiooniga võimalik maksuvõlg tekitada ja see samahästi ka kaotada ning maksuvõlga infosüsteemi kaudu kontrollida iga päev eelmise päeva seisuga, on Euroopa Liidus pigem erandlik, mistõttu enamasti ei ole võimalik nii värskaid maksuvõla andmeid saada. Direktiivi 2014/24/EL art 57 lg 2 mõtteks ei olnud see, et kui maksuvõlg tekib ja likvideeritakse või ajatatakse mitu korda hankemenetluse jooksul, peaks hankija selliste arengutega kogu aeg kursis olema ja oma otsuseid vastavalt muutama.

Riskid

Sisuline risk puudub, kuna pakkujale antakse võimalus maksuvõlg likvideerida või ajatada.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Pole reguleeritud, nimetatud lõiget pole üle võetud. Portugali seaduste kohaselt on põhimõte, et mis tahes võlgnevused maksuhaldurile või sotsiaalhoolekandele takistavad ettevõtetal pakkumuse esitamist. „Lihtsustatud“ menetluste suhtes kohaldatakse erireeglit, mille kohaselt kaks kumulatiivset tegurit võivad lubada pakkumuse esitamist: võlg tuleneb ajutistest likviidsusprobleemidest, mida kinnitab raamatupidaja, ja võlg on väiksem kui 25 000 eurot. Igal juhul on tellija kohustatud lepingu täitmisel selle summa kinni pidama. Lepingu ajal on hankijal keelatud teha mingeid makseid ilma pädevalt ametiasutuselt „võlgnevuse puudumise“ tõendit küsimata.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Siseministerium	Nõus, vähendab „probleemsete“ pakkujate puhul nii hankija töökoormust kui lühendab hankemenetluse läbiviimise aega.
Eesti Energia	Nõus, ettepanek võib vähendada korduvat tegevust ehk vähendab tööaega. Tegemist ei ole põhimõttelise muudatusega, sest ka hetkele kehtiva regulatsiooni järgi ei pea hankija andma mitut võimalust maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks.
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus, kuid pigem tuleks kaaluda lahendust, et teatud kontrollitulemused kehtivad teatud aja jooksul (nt 14 päeva kontrollitoimingute tegemisest/ kontrollitulemuse saamisest) ning kui otsused tehakse kontrollitoimingutest kindla ajavahemiku jooksul, siis need andmed kehtivad ja neid ei pea hakkama uuesti üle kontrollima.</p> <p>Ettepanekuga pakutav lahendus tähendaks seda, et kui näiteks maksuvõlg tekib uuesti hankekomisjoni protokoll koostamise ja otsuse vastuvõtmise vahepeal (ja see olukord esineb juba teist korda), siis igal juhul tuleks pakkuja hankest kõrvaldada.</p> <p>Samas viitab Riigi Kinnisvara, et ajas muutuvaid kõrvaldamise aluseid on teisigi ning hankija peaks iga päev järjepidevalt tegema kontrole erinevatest registritest (ajavahemik komisjoni ettepanekust kuni otsuse allkirjastamiseni). Ajas muutuv võib olla näiteks ka info varasemate lepingu rikkumiste kohta – juhul, kui kontrollihetkel ei</p>

	<p>olnud teada lepingute rikkumisi, kuid info ilmneb otsuse tegemise kuupäeval, tuleks kogu protsess nõ tagasi pöörata. Ka see tulemus võiks kehtida teatud aja jooksul kontrolltoimingute tegemisest (nt hankekomisjoni ettepanekust või otsusest).</p>
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Lahendab teoreetilist olukorda. Ei pea muudatust oluliseks. Pigem tekitab hankijale koormust juurde.</p>
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Riigi Kaitse-investeeringute Keskus Eesti Raudtee	<p>Nõus.</p>

ETTEPANEK 17.

Kohustada hankijat tegema ettevõtja kohta dünaamilise hankesüsteemiga liitmise otsus vaid siis, kui ettevõtjat süsteemiga ei liideta.

Etapp

Kõrvaldamise ja kvalifikatsiooni kontroll.

Põhjendus ja mõju

Kuna kohalduvad piiratud hankemenetluse sätted, peab hankija enne taotleja liitmist DHS-ga kontrollima tema suhtes kõrvaldamise aluseid ning seejärel tegema tema kvalifitseerimise kohta otsuse, mis on ühtlasi DHS-ga liitmise otsus. Praktikas teevad otsuse hankija allkirjaõiguslikud isikud või hankekomisjon, mitte hankespetsialistid.

Praktikas ei kontrolli hankija ettevõtja liitmisel DHS-ga tema kvalifikatsiooni sisuliselt, vaid üksnes hankepassi alusel. Riigihangete register teeb hankepassi alusel automaatkontrolli ning annab hankijale märku, kas taotleja andmetes vajab midagi hankija poolset tähelepanu. Hankija ajakulu vähendamiseks võiks olla sätestatud, et kui hankepassi ning automaatkontrolli tulemusena on andmed korras, siis liidetakse taotleja DHS-ga automaatselt ehk ilma otsuseta. Kui aga hankija taotlejat kontrollides leiab, et hankepassis on puudusi või esinevad taotleja kõrvaldamise alused, siis tuleb selle kohta teha eraldi põhjendatud otsus. Seetõttu võiks RHS-s sätestada, et hankija otsus tuleb teha vaid siis, kui taotlejat DHS-ga automaatselt ei liideta. Kuivõrd seotud hankes tuleb edukat pakkujat niikuinii kontrollida, siis ei ole riski, et hankeleping sõlmitaks pakkujaga, kellel esinevad kõrvaldamise alused või kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Riigihangete direktiivid DHS-ga liitmise otsuse tegemist sellise detailsusega ei reguleeri. Direktiiv 2014/24/EL art 34 lg 5 sätestab taotlustele hinnangu andmise tähtaja. Selle hinnangu all ei ole direktiivi 2012/24/EL tähenduses silmas peetud otsuse tegemist, nagu seda näeb ette RHS. Direktiivis nõutava hinnangu saab registris ühe hiireklikiga anda hankespetsialist, tuginedes hankepassile ning registri automaatkontrollidele.

Riskid

Puuduvad, kuna sisuline kontroll toimub lihtsalt hiljem.

Hankijate tagasiside

Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Kas tegemist on õige eeldusega? Ütleks, et need kes sisulist otsust ei tee, siis puudub ka igasugune legitiimne otsus. Väärpraktika seadustamine antud juhul ei tundu mõistlik.	Hankija otsuseks selle ettepaneku kontekstis on registritoiming.
Omniva	Nõus, Vähendaks ebavajalikku bürokraatiat ja võimaldaks ressursi kasutada eelkõige väärtustloovateks tegevusteks. Omniva pooldab ettepanekud põhjusel, et kuna süsteemiga liitujate arv võib olla väga suur kohati ja registris pakkuja näeb seda, et ta on süsteemiga liidetud.	-
Eesti Energia	See ettepanek ei vähenda töökoormust, vaid pigem „veeretab kivi ühest kohast teise.“ Pigem on DHS taotluste läbi vaatamisel teistsugused probleemid, näiteks ei saa taotlusi avada enne taotluste avamise tähtaja saabumist. Selle tulemusena koguneb trobikond taotlusi, mida saad alles siis hankepassi alusel kontrollima hakata. Sellega kaasneb veel riigihangete registri probleem, et seni kuni sa pole kõiki taotlusi läbi vaadanud ei saa sa taotlejaid süsteemiga liita. Ettepanek, et kui süsteemi loomise hankes taotlus laekub siis saaks hankija asuda seda kohe läbi vaatama.	Ei ole aru saada, kuidas töökoormus ei vähene. Tagasiside sisaldab registri parendamise küsimusi.
Transpordiamet Tallinna Sadam Tallinna Linnavalitsus Siseministerium Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Riigi Kaitse-investeeringute Keskus Eesti Raudtee	Nõus.	-

ETTEPANEK 18.

Võimaldada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetes kõrvaldada ebasobivatest riikidest ettevõtjad.

Etapp

Kõrvaldamise aluste kontroll.

Põhjendus ja mõju

Hankijal on RHS § 95 lg 4 p 12 alusel kaalutusõigus kõrvaldada hankemenetlusest ettevõtja, kes ei ole pärit RHS § 3 p-s 2 nimetatud riikidest. RHS § 95 lg 4 p 12 ei kohaldu aga kaitse- ja julgeoleku valdkonna riigihangetele. Ettepanek on täiendada RHS § 177 lg-t 2, et ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetluses võib hankija kõrvaldada hankemenetlusest ettevõtja ka RHS § 95 lg 4 p 12 alusel.

Ettepaneku eesmärgiks on välistada ettevõtjad ebasobivatest riikidest. Praegu on võimalik kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetes rakendada usaldusväärtuse kontrolli RHS § 177 lg 2 p 1 mõttes, mille kohaselt on hankijal võimalik jätta ettevõtjaga hankelepingsõlmimata ning kõrvaldada hankemenetlusest ettevõtja, kes ei ole teadaolevalt piisavalt usaldusväärne, et välistada riigi julgeolekule avalduvaid ohte. Küll aga on selle tõendamise ilma julgeolekuasutuste abita problemaatiline.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Hankedirektiividega on lubatud EL-i, EMP-i ning GPA-sse mittekuuluvate ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine (vr direktiivi 2014/24/EL artikkel 25 ja artikkel 18 lg 1). ELTL artikkel 346 lg 1 p „b“ lubab igal liikmesriigil võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma „oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega“. Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduspunktis 18 on selgitatud, et direktiiv jätab liikmesriikidele pädevuse otsustada, kas nende ostja võib lubada kolmandatest riikidest pärit ettevõtjatel osaleda riigihankelepingu sõlmimises.

Riskid

Konkurentsi vähenemine

Hüpoteetiliselt väheneb konkurents, kuna hankija saab (kaalutusotsuse alusel) kõrvaldada ettevõtjad teatud riikidest. Habras julgeolekuolukord kaalub üles hüpoteetilise mõju konkurentsile, eriti arvestades, et kõrvaldamine eeldab eelnevat kaalutlemist ja hankija otsus on vaidlustatav.

Hankijate tagasiside

Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Eesti Raudtee ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus nõustasid ettepanekuga. Teistel hankijatel puudusid ettepaneku kohta kommentaarid, kuivõrd tegemist ei ole kaitse- ja julgevaldkonna hankijatega.

ETTEPANEK 19.

Võimaldada mitme partneriga raamlepingu puhul sõlmida esimene hankelepingsõlmimise raamlepingu hankemenetluse tulemusel.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Ettepaneku täpne sisu

Luu uus säte RHS § 30 lg 6¹: „Hankija võib riigihanke alusdokumentides sätestada, et mitme pakkujaga sõlmitud raamlepingu puhul sõlmitakse esimene hankelepingsõlmimise raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihanke menetluse tulemusel.“

Alternatiivselt, muuta RHS § 30 lg-t 6: „Kui raamlepingus, mille hankija on sõlminud mitme pakkujaga, on sätestatud kõikide selle alusel sõlmitavate hankelepingsõlmimise tingimused, saab hankija hankelepingsõlmimiseks valida järgmiste võimaluste vahel: /.../“

Põhjendus ja mõju

Mitme pakkujaga raamlepingu sõlmimisel ei tohi kohe pärast raamlepingu sõlmimist sõlmida raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihankes soodsaima pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingut. Mitme pakkujaga raamlepingus korraldab hankija RHS § 30 lg 4 ja 5 kohaselt raamlepingu osapoolteks olevate pakkujate vahel minikonkursi. Ilma minikonkursi korraldamata saab hankelepingu sõlmida ainult juhul, kui raamlepingus, mille hankija on sõlminud mitme pakkujaga, on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused (RHS § 30 lg 6). Rahandusministeeriumi KKK-s on keeldu eraldi rõhutatud (peatüki „Raamleping“ küsimus 22).

Võimalus sõlmida esimene hankeleping kohe pärast raamlepingu sõlmimist hoiab kokku hankija aega – ei pea hakkama korraldama minikonkursi – ja sunnib pakkujaid tegema tõsiseltvõetavaid pakkumusi. Praegune keeld tekitab praktikas probleeme. Teenuse või asjade puhul, kus konkurents on väike, pakuvad ettevõtjad raamlepingusse saamiseks meelega kõrgemaid hindu, kuna raamlepingu hind ei ole siduv ja kui peaks juhtuma, et ainult üks ettevõtte saab raamlepingusse, siis ei ole tal mingit huvi pakutud hinnast alla tulla. Hange on sellega sisuliselt nurjunud ja hankija ei telli raamlepingu alusel midagi. Kui ettevõtja teaks, et pakutud hind on nt esimesel aastal siduv, teeb ta kohe konkurentsivõimelise pakkumuse, et esimest hankelepingut endale saada.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 4 p b võimaldab raamlepingus kombineerida kaks meetodit – osaliselt minikonkursi, osaliselt mitte, kui hankelepingute sõlmimise kord on objektiivselt ette nähtud. Sellele arvamusel võib vastu vaielda, et direktiivi punkt ei nõua mitte lepingu sõlmimise korra, vaid kõikide sõlmitavate lepingute tingimuste sätestamist. Selline tõlgendus ei näi siiski õige, kuna ELi õiguses on pikalt tunnustatud n-ö kaskaadmeetodil raamlepingu kasutamise õiguspärasust, kus esimesena saab lepingu täitmise kutse pakkuja A, seejärel pakkuja B.⁴³ Sellistes raamlepingutes ei ole „kõikide lepingute tingimused“ sätestatud – see eeldus on ka direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 4 p a puhul, s.t raamleping, milles konkurentsi uuesti ei avata –, vaid lepingute sõlmimise kord. ELi seadusandja mõte ei saanud olla takistada esimese hankelepingu sõlmimist raamlepingu hankemenetluse tulemusel, kuna sellega ei kaasne sisulist riivet riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele. Konkurentsi efektiivse kasutamise põhimõttega on vastuolus just see, kui pakkujad ei tee raamlepingu hankemenetluses konkurentsivõimelisi pakkumusi, kuna hind pole siduv.

Riskid

Ebavõrdne kohtlemine

Raamlepingu partnerid „ei saa konkureerida“ esimesele hankelepingule, kuna see tehakse kindlaks raamlepingu menetluse alusel. Autorid siiski sisulist riivet võrdsele kohtlemisele ei näe. Raamlepingu menetluse alusel esimese hankelepingu sõlmimise eelduseks on, et selline kord on RHAD-s ette nähtud. Kui kõik pakkujad on sellest teadlikud, ei esine ebavõrdset kohtlemist (ega riivet läbipaistvuse põhimõttega).

ETTEPANEK 20.

Anda hankijale õigus pidada võistlevas dialoogis läbirääkimisi kõikide riigihanke aspektide, sh hindamise kriteeriumide üle.

Etapp

Läbirääkimised.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 65 lg 5 järgmises sõnastuses: „Dialoogi käigus võib arutada kõiki riigihanke aspekte.“

⁴³ Caranta, R., Sánchez Graells, A. European Public Procurement: Commentary on directive 2014. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2021, lk 373.

Põhjendused ja mõju

RHS § 65 lg 5 järgi võib dialoogi käigus arutada kõiki tulevase hankelepingu tingimusi, kuid „dialoogi käigus ei arutata hindamise kriteeriumide üle“. Selline keeld raskendab võistleva dialoogi läbiviimist.

Muudatus omab positiivset mõju hankijate võimalusele jõuda majanduslikult soodsaima pakkumuseni. Võistlevat dialoogi kasutatakse keerukate uuenduslike projektide puhul, kus lahendused arenevad dialoogi käigus. Keeld arutada hindamise kriteeriumide üle vähendab hankija võimalust jõuda parimate lahendusteni. Hankija ei pruugi võistleva dialoogi alustamise hetkel olla teadlik, millist pakkumustele omast kvaliteeti tuleks hinnata, et jõuda majanduslikult soodsaima pakkumuseni. Hankijal peaks olema õigus seda taotlejatega arutada ning lõplike pakkumuste esitamisel teha läbirääkimiste käigus kogutud teabe pinnalt otsus, milline peaks olema hindamise kriteeriumide sisu.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 30 lg 3 esimese lõigu viimane lause lubab arutada võistlevas dialoogis „kõiki riigihanke aspekte“. Keeld pidada läbirääkimisi hindamise kriteeriumide üle kehtib konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses (art 29 lg 3). Euroopa õiguskirjanduses on otsesõnu asunud seisukohale, et võistlevas dialoogis võib sellest tulenevalt dialoogi pidada ka hindamise kriteeriumide üle.⁴⁴ Kuigi hindamise kriteeriumid peab algses hanketeates nimetama, võivad need dialoogi tulemusel muutuda ja edasi areneda.⁴⁵ Art 30 lg 7 sätestab hankijale kohustuse hinnata laekunud pakkumusi hanketeates või kirjeldavas dokumendis esitatud pakkumuste hindamise kriteeriumite alusel. Sõnastus „või kirjeldav dokument“ jätab võimaluse, et lõplikud hindamise kriteeriumid erinevad algsest.

Riskid

Ebavõrdne kohtlemine	Hankija peab läbirääkimisi hindamise kriteeriumide üle nt vaid ühe taotlejaga. Samas kaasneb see oht juba olemuslikult võistleva dialoogiga, kuna miski ei taga, et hankija ei anna ühele taotlejale nt rohkem teavet, kui teisele. Hankijal on seadusest tulenevalt üldine kohustus kohelda dialoogis osalevaid taotlejaid võrdselt (RHS § 65 lg 3).
Läbipaistvuse vähenemine	Ettevõtjatel puudub taotluste esitamise hetkel kindlus, mille alusel hankija pakkumusi hindab. Teisalt on ettevõtjatel teadmine, et neil on võimalus kaasa rääkida hindamise kriteeriumide osas, kui hankija peab vajalikuks sel teemal läbirääkimisi pidama.
Menetluse kestuse pikenedamine	Kaasneb vaid juhul, kui hankija otsustab pidada hindamise kriteeriumide üle läbirääkimisi, ja ulatuses, milles hankija otsustab läbirääkimisi pidada.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole reguleeritud.
Rootsi	Ei ole lubatud.
Portugal	Ei ole lubatud.

Hankijate ja pakkujate tagasiside ja autorite kommentaar

⁴⁴ Caranta, R. Competitive dialogue. – Steinicke, M., Vesterdorf P. L. EU Public Procurement Law. Brussels Commentary. C. H. Beck, Hart, Nomos 2018, lk 414.

⁴⁵ Telles, P. Competitive dialogue. – Caranta, R., Sanchez-Graells. A. European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing 2021, lk 328.

Transpordiamet	Puudub kogemus. Risk on läbipaistvusele.	Läbipaistvuse risk on kaardistatud.
Tallinna Linnavalitsus	Sama ettepanek ka konkurentsipõhise läbirääkimistega menetluse osas. RHS § 70 lg 2 kohaselt "Läbi ei räägita hindamiskriteeriumide ega läbiräägitavate tingimuste miinimumnõuete üle."	Konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse puhul tuleneb keeld direktiivi art 29 lg-st 3. Eraldi on direktiivi põhjenduspunktis 45 konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse kohta öeldud, et hindamise kriteeriumid ja nende osakaalu määramine peaks kogu menetluse käigus jääma muutumatuks ning neid ei tuleks käsitleda läbirääkimistel.
Riigimetsa Majandamise Keskus	Puudub suur kokkupuude, kuid senine vähene kogemus näitab, et muudatus oleks hea.	-
Omniva	Suurendab paindlikkust, kuid tekib täiendav risk läbipaistvusele ja hankija mõjutatavusele läbirääkimistel. Pigem ei poolda.	Läbipaistvuse risk on kaardistatud.
Elering	Nõus, soodustaks märkimisväärselt võistleva dialoogi menetlusliigi kasutamist.	-
Eesti Energia	Võistlev dialoog on keerukas ning aeganõudev menetluse liik. Muudatuse tegemine ei tee hankija ega pakkuja elu kergemaks, pigem vastupidi.	Hankija ei ole kohustatud hindamise kriteeriume muutma ega nende üle läbi rääkima. Muudatusega antakse selleks pelgalt võimalus.
Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	Ei vähenda töökoormust, kuna ei kasuta seda menetlust. Küll aga põhimõtteliselt lihtsustab võistleva dialoogi läbiviimist, mistõttu on ettepanek mõistlik ja põhjendatud.	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Hea ettepanek. Kindlasti lihtsustaks menetlust ja annaks hoogu juurde võistleva dialoogi kasutamisele. Ebavõrdse kohtlemise risk on vaid teoreetiline, sest hankijal on kohustus kõiki pakkujad võrdselt kohelda (ka täna on nii).	-
ABcom Kaubanduse Osahing	Oleks kasulik, mõnel juhul jääks ära absurdseid ja asjatundmatuid hindamiskriteeriumid.	-
Siseministeerium Riigi IT Keskus, PPA, Eesti Raudtee	Nõus.	-

ETTEPANEK 21.

Kaotada hankija kohustus pidada väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimisi.

Etapp

Läbirääkimised.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 72 lg 6 järgmises sõnastuses: „Hankija võib pidada hankelepingu sõlmimiseks ettevõtja või ettevõtjatega hankelepingu tingimuste üle läbirääkimisi.“

Põhjendused ja mõju

RHS § 72 lg 6 kohaselt on hankijal kohustus pidada väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimisi. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlust kasutatakse vaid erandlikel juhtudel ning sageli olukorras, kus võimalikke pakkujaid on vaid üks. Nendes olukordades sõlmitakse tihti standardlepinguid standardse hinnakirja alusel, mis on pakkuja poolt ette antud. Kui hankija on pakkumusega rahul ning talle on niigi teada, et teisi pakkujaid ei ole, on läbirääkimiste pidamine ainult formaalsus.

Muudatus ei oma kahjulikku mõju. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetlus kätkeb küll suurt riski ausale konkurentsile, kuid seda olenemata, kas hankija peab pakkujaga läbirääkimisi. Läbipaistvust ja ettevõtjate kaebeõigust tagab hankija kohustus esitada registrile hankelepingu sõlmimise teade (RHS § 83 lg 1).

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL artikkel 32 ja direktiivi 2014/25/EL artikkel 50 ei näe ette kohustust pidada väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimisi.

Riskid

Puuduvad, sisuliselt kosmeetiline muudatus.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Ei ole reguleeritud.
Rootsi	Alla rahvusvahelist piirmäära ei ole Rootsis väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlust.
Portugal	Hankijal on kohustus pidada läbirääkimisi.

Hankijate tagasiside

Tallinna Linnavalitsusel puudub muudatuse osas arvamus. Ülejäänud hankijad on muudatusega nõus, kuigi muudatuse mõju pigem väike.

Siseministeerium

Nõus, sest ühe pakkujaga menetluse korral on kohustus pidada läbirääkimisi pigem ebavajalik, seda enam, et ega kusaagilt ei tule, mida täpselt pidada läbirääkimisteks (nt kas selleks saab pidada ka hankija pöördumist ettevõtja poole küsimusega stiilis, et kas too on valmis esitama pakkumuse ja mis kuupäevaks – kuigi tegelikult on tegemist lihtsalt tavapärase kirjavahetusega).

Eeskätt peaks VT menetluses olema hankija kohustus säilitada oma tegevusest kontrolljälg, olgu lepingu sõlmimiseni jõutud siis läbirääkimiste tulemusel, pakkumuse esitamise järgselt või mistahes viisil.

Elering	Mõistlik ettepanek, samas on Eleringi hinnangul mõju pigem väike, sest läbirääkimiste sisu võib tegelikkuses seisneda ka väga vähese osas n-ö läbirääkimises (hind, kogus vms). Ehk siis selle formaalsuse täitmine ei võta ka hetkel tükki küljest.
Riigi Kinnisvara	<p>Nõus, vähendaks töökoormust (läbirääkimised võivad mõnel juhul olla väga formaalsed).</p> <p>Tihti ei ole selle menetlusliigi valimise aluseks mitte vajadus pidada läbirääkimisi, vaid muud põhjused, miks see menetlusliik valitakse (nt intellektuaalomandi kaitse; avatud hankemenetluses ei esitatud pakkumusi jne) ja nende muude põhjustega ei pea vältimatult läbirääkimised kaasnema.</p>
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Tegemist on nii teoreetilise muudatusega, et muudatusel puudub mõju. Sätte tõlgendamispraktika vastab juba täna ettepanekule.</p> <p>Kuivõrd ka täna tehakse otselepinguid VTA klausli alusel, siis see oleks vaid olukorra selgemalt seadusesse kirjutamine.</p>
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Omniva Eesti Energia Transpordiamet Tallinna Sadam Eesti Raudtee	Nõus.

ETTEPANEK 22.

Kaotada alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes kohustus põhjendada, miks hankija otsustas riigihanget osadeks mitte jaotada.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 27 lg 2 järgmises sõnastuses: „Riigihanke korral, mis ei ole ühe menetluse raames osadeks jaotatud ja mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne ~~riigihanke piirmääraga või~~ rahvusvahelise piirmääraga, kui käesolev seadus selle riigihanke kohta ~~riigihanke piirmäära ei sätesta~~, põhjendab hankija riigihanke alusdokumentides, miks ta otsustas riigihanke ühe menetluse raames jätta osadeks jaotamata.“

Põhjendus ja mõju

Riigihankeid jaotatakse osadeks otstarbekuse kaalutlusel. Osadeks jaotamise põhjused on näiteks geograafilised – teenuseid osutatakse erinevates Eesti piirkondades, mistõttu on riigihange piirkonniti osadeks

jaotatud – või tehakse otsus osadeks jaotamata jätmise kohta selle alusel, millised pakkujad turul asju, teenuseid või ehitustöid pakuvad.

Direktiivi järgi peab hankija põhjendama riigihanke osadeks jagamata jätmist,⁴⁶ kuid direktiiv kohaldub alates rahvusvahelisest piirmäärast. Alla selle piirmäära on liikmesriikidel õigus sätestada direktiivist teisiti, eeldusel, et need on kooskõlas ELi aluspõhimõtetega. Põhjendamiskohustuse eesmärgiks on EL direktiivide kohaselt väike- ja keskmise suurusega ettevõtete juurdepääsu soodustamine. Põhjendamiskohustuse kaotamine ei sea ohtu direktiividest tulenevat eesmärki. Aastal 2022 sõlmiti alla rahvusvahelise piirmäära hanke- ja raamlepingutest vaid 11,46% ning aastal 2023 13,77% suurettevõtetega, ülejäänud lepingupartnerid olid kas mikro-, väike või keskmise suurusega ettevõtted. Alla rahvusvahelise piirmäära riigihangetest olid aastatel 2022 ja 2023 osadeks jaotatud ainult ca 10% hangetest.⁴⁷ Põhjendamise kohustuse kaotamine hoiab kokku hankija aega, kuivõrd enamasti ei esitata RHADis sisulisi põhjendusi, vaid standardseid või otsitud põhjendusi.

Samas kaasneb muudatusega kaebeõiguse riive. RHSi seletuskirjas on öeldud, et „kuigi hankijal on kohustus riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks jaotamata jätmist põhjendada, peaks ta saama seda siiski otsustada ilma, et seda otsust oleks võimalik vaidlustada või järelevalvemenetluses kahtluse alla seada“. VAKO on sellele tuginedes selgitanud: „Vaidlustuskomisjoni kontroll pärast seda, kui hankija on otsustanud riigihanget osadeks mitte jaotada, piirdub üksnes sellega, kas hankija põhjendused riigihanke osadeks jaotamata jätmise kohta on sisulised. Vaidlustuskomisjon ei jaga ühelgi juhul vaidlustuse läbivaatamise tulemusena riigihanget ise osadeks ega kohusta hankijat seda tegema.“⁴⁸

Kui riigihanke esemeks olevaid asju ja/või teenuseid ei tohiks selgelt koos osta, on ettevõtjatel praegu võimalik seda vaidlustada kaudselt, üksnes hankija põhjenduse kaudu. Utreeritud näitena võib tuua olukorra, kus hankija ostab ühe riigihanke raames autosid ja kontorimööblit. Ettevõtjatel ei ole võimalik iseenesest vaidlustada autode ja mööbli koos ostmist, kuid tal on võimalik vaidlustada hankija põhjendust. Nii on ka praktikas tekkinud hankija põhjenduse üle korduvvaidlusi.⁴⁹

Kui hankijal kaob alla rahvusvahelise piirmäära hangetes kohustus esitada osadeks jagamata jätmise kohta põhjendus, ei ole nendes hangetes võimalik osadeks jagamata jätmist ka kaudselt vaidlustada. Kui hankijal pole kohustust põhjendada, ei saa asjakohatu põhjendus olla õigusvastane. Kuigi muudatusega kaasneb kindlasti õiguskaitse nõrgenemine, ei saa seda pidada oluliseks, kuna VAKOs on RHS § 27 lg 2 õiguspärase rakendamise üle vaidlusi viimase 5 aasta jooksul olnud vaid 4, kohtusse on sh jõudnud vaid üks vaidlus.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide 2014/24/EL art 1 lg 1, 2014/25/EL art 1 lg 1 ja 2014/23/EL art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Õiguskaitse nõrgenemine

Kuigi muudatusega kaasneb kindlasti õiguskaitse nõrgenemine, ei saa seda pidada oluliseks, kuna VAKOs on RHS § 27 lg 2 õiguspärase rakendamise üle vaidlusi viimase 5 aasta jooksul olnud vaid 4, kohtusse on sh jõudnud vaid üks vaidlus.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome

Hankija ei pea põhjendama alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes, miks hankija otsustas riigihanget osadeks mitte jaotada.

⁴⁶ Direktiiv 2014/24/EL, art 46 lg 1.

⁴⁷ Vt statistikat RaMi kodulehelt. – Kättesaadav lingilt: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon--2>.

⁴⁸ VAKO 156-24/276975, p 8.2.

⁴⁹ VAKO 110-24/276975 ja VAKO 156-24/276975.

Rootsi	Hankija ei pea põhjendama alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes, miks hankija otsustas riigihanget osadeks mitte jaotada
Portugal	Hankijal on kohustus põhjendada otsust riigihankeid osadeks mitte jaotada kaupade ja teenuste puhul, mille maksumus ületab 135 000 eurot ning tööde puhul, mille maksumus ületab 500 000 eurot.

Hankijate tagasiside

Siseministeerium	<p>Töökoormust see paari kohustusliku lause RHAD-st ära jätmise suures plaanis ei mõjuta (põhjused osadeks mitte jagamise kohta ongi tavaliselt üpris sarnased); küll aga olen praktikas kokku puutunud olukordadega, kus hankija on kogemata unustanud põhjenduse RHAD-i lisada (tegelikkuses on tal adekvaatne põhjus osadeks mitte jagamise kohta olemas). Kui alla RV piirmäära hangetes põhjendamise kohustus kaotada, kaob seega oht, et hiljem tuvastatakse, et hankija on kogemata unustanud põhjenduse RHAD-i lisada (sellise rikkumise eest on nt SF vahendite kasutamisel ÜM alusel ette nähtud finantskorrektsioon 10%).</p> <p>Siseministeerium esitas osadeks mitte jagamise põhjendamise kohustuse kaotamise kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetes. Käesolevas dokumendis sõnastatud ettepanek hõlmab riigihankeid ainult alla RV piirmäära (mis n-ö tavahangete suhtes on mõistetav kuivõrd direktiiv nõuab põhjendamist), kuid KJ valdkonna hangetes võiks osadeks mitte jagamise põhjendamise RHAD-is üldse kaotada.</p>
Elering	Potentsiaalselt on muudatusel kasulik mõju, kuid võrgustikusektorile vähene mõju, kuivõrd Eleringil ongi vaid lihthanked või rahvusvahelised hanked.
Eesti Energia	Nõus, ettepanek on mõistlik ning vähendab hankija töökoormust. Õige on väide, et paljudel juhtudel kasutavad hankijad ühtesid ja samu põhjenduste tekste.
Riigi Kinnisvara	Nõus. Ei saa kinnitada, et põhjendamiskohustuse äralangemine töökoormust oluliselt vähendaks (põhjenduste koostamine ei olegi väga koormav ega ajamahukas), kuid samas jääks ära ühe tingimuse täitmine nõ „linnukese“ saamise pärast. Hoolas hankija peaks niikuinii kaaluma ja analüüsima, kas nt on mõistlik osta koos samas hankes väga erinevaid hankeesemeid (nt autosid ja mööblit), olukorras kui erinevate asjade/ toodete pakkujate ring on väga erinev ning erinevaid tooteid ühte hankesse pannes on oht, et pakkumusi ei esitatagi.
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Lihtsustaks, kuid vähesel määral. Üldiselt mõistlik ettepanek. Kui vaadata hankijate tänaseid põhjendusi, siis suure tõenäosusega nähtub sellest kehtiva regulatsiooni mõttetus. Hankija põhjendust ei ole pakkujatel võimalik vaidlustada, seega on tegemist pigem distsiplineeriva sättega, mis suunab hankijaid selle peale mõtlema.
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet	Nõus.

Riigi
Kaitseinvesteeringute
Keskus

Transpordiamet

Eesti Raudtee

ETTEPANEK 23.

Võimaldada hankijal enamates olukordades esitada hankelepingu täitjale lisatellimus.

Etapp

Hankelepingu täitmine.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 123 lg 1 p 3 järgmises sõnastuses: „/.../ samalt ettevõtjalt ostetakse täiendavaid asju, teenuseid või ehitustöid, mille järele on hankijal tekkinud vajadus ja mida riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud, juhul kui ettevõtja vahetamine põhjustaks hankijale olulist ebamugavust või märkimisväärseid lisakulusid ning oleks majanduslikel või tehnilistel põhjustel äärmiselt ebamõistlik, näiteks tulenevalt asjade, teenuste või rajatiste asendatavuse või koostoitimise vajadusest, kusjuures ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest;“

Põhjendused ja mõju

RHS nõuab samaaegselt, et „ettevõtja vahetamine põhjustab hankijale olulist ebamugavust või märkimisväärseid lisakulusid“ ja „ettevõtja vahetamine on majanduslikult või tehniliselt võimatu“. See ei ole loogiline. Esiteks, pole võimalik, et hankija jaoks esineb võimatus ettevõtjat muuta, kuid ettevõtja vahetamine ei tekita talle ebamugavust. Teiseks, kui hankija jaoks esineb majanduslik võimatus ettevõtjat vahetada, peaks automaatselt ettevõtja vahetamine põhjustama hankijale märkimisväärseid lisakulusid.

Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 108 on selgitatud vastavat eeldust nii: „/.../ kui tarnija vahetamine sunnib hankijat hankima teistsuguste tehniliste omadustega materjali, ehitustöid või teenuseid, mis tooks kaasa ühildamatuse või ebaproportsionaalsed tehnilised raskused käitamisel ja hooldamisel.“ Ühend „või“ loob otseselt alternatiivse seose ühildamatuse ja ebaproportsionaalsete raskuste vahele, mille järgi peaks hankijal olema täiendavat tööd tellida ka siis, kui töö tellimine teiselt ettevõtjalt oleks äärmiselt ebamõistlik.

Seisukohale, et ettevõtja vahetamine ei pea olema võimatu, on asunud Tallinna Halduskohus haldusasjas nr 3-22-1927. Vaidluse all oli muudatus, mille hankija tegi reoveekogumisala veemajandusprojekti raames sõlmitud lepingusse. Kuna projekti õnnestumiseks tuli teha täiendavaid töid, muutis hankija projektijuhiga sõlmitud lepingut ja suurendas esialgselt kavandatud projektijuhtimise teenuse mahtu. Kohus selgitas, et kuigi ettevõtja vahetamine oleks põhimõtteliselt võimalik, on projektijuhtimise teenus ühtne terviklik teenus, mida erinevate tööloikude lõikes eristada ning erinevate pakkujate vahel jaotada on keeruline ja ebamõistlik. Projektijuhtimise kvaliteet on projekti eduka realiseerimise puhul võtmetähtsusega ning erinevate omavahel seotud tööloikude killustamine hajutab ning hägustab vastutust, toob tõenäoliselt kaasa ebaefektiivsust, täiendavaid kulusid ning ohustab tulemuse saavutamist. Kohus tuvastas, et kuigi direktiivi eestikeelsest versioonist tuleneb, et ettevõtja vahetamine peab olema võimatu, ei tulene seda saksakeelsest ega ingliskeelsest versioonist. Kohus järeldas, et lisatellimuse saab teha, kui ettevõtja vahetamine on majanduslikel või tehnilistel põhjustel äärmiselt ebamõistlik. Nõutav ei ole, et üksnes sama ettevõtja oleks suuteline teenuseid pakkuma. Piisab, kui teenuse olemusest tulenevalt oleks teisel ettevõtjal oluliselt raskendatud pakkuda hangitavat teenust sama kvaliteediga ning sarnase maksumusega.

Kohtu järeldus tuleks seaduses kodifitseerida, kuna põhjustab hetkel ebaselgust. Osad hankijad lähtuvad seaduse ebaõigest sõnastusest, et ettevõtja vahetamine peab olema võimalik, osad hankijad on aga teadlikud viidatud halduskohtu lahendist.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide asjakohased sätted (2014/23/EL art 43 lg 1 p b, 2014/24/EL art 72 lg 1 p b ja 2014/25/EL art 89 lg 1 p b) kirjeldavad äärmise ebamõistlikkuse juhte. Pakkuja vahetamine ei tohi olla majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik, kuna „need ei ole omavahel vahetatavad või koostoimivad olemasolevate seadmete, teenuste või rajatistega, mis tarniti või osutati esialgse riigihanke raamides.“

Direktiivi eestikeelse tõlke sõnastus jätab eksliku mulje, et pakkuja vahetamine peabki olema võimatu. Asjakohane inglisekeelne versioon kõlab: „/.../ a change of contractor cannot be made for economic or technical reasons such as requirements of interchangeability or interoperability with existing equipment, services or installations procured under the initial procurement/.../“ Saksakeelne versioon: ein Wechsel des Auftragnehmers aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen wie der Austauschbarkeit oder Kompatibilität mit im Rahmen des ursprünglichen Vergabeverfahrens beschafften Ausrüstungsgegenständen, Dienstleistungen oder Anlagen nicht erfolgen kann.“

Direktiivi erinevate keeleversioonide võrdlemisest võib teha järelduse, et eestikeelne direktiivi tõlge: /.../ei ole võimalik/.../ on rangem direktiivi inglise ja saksa keelsest versioonist. Direktiivi eestikeelne tõlge on ka oluliselt kitsam direktiivi inglise ja saksakeelsest versioonist, kuna viimastes on väljend „vahetatavad või koostoimivad olemasolevate seadmete, teenuste või rajatistega“ esitatud ühe näitena, kuid eestikeelses versioonis ainsa lubatud võimalusena. Direktiivi inglise ja saksakeelne versioon võimaldab avaramalt direktiivi sisustada.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Töövõtja vahetamine ei pea olema võimatu, vaid „not feasible“ ehk ebamõistlik (Portugali lepingute seadustik art 370 lg 2 p a).

Riskid

Puuduvad. Ettepaneku sisuks on seaduse ja kohtupraktika kooskõlla viimine. Juba praegu lähtutakse arusaamast, et ettevõtja vahetamine ei pea olema võimatu.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Transpordiamet pooldab muudatust põhjendatud juhtudel. Näiteks kui hankijal on uus hange menetluses ja ettenägematult see näiteks venib, ebatäpsed pakkumused, vaidlustused vms.	-
Omniva	Nõus, vähendaks ebavajalikku bürokraatiat ja võimaldaks ressursi kasutada eelkõige väärtustloovateks tegevusteks. Takistuseks on võimalik kuritarvitamise oht ehk pakkujatel tekib arusaam, et nad saavad esmase pakkumuse esitamisel teha „nn alapakkumuse“ ja hiljem „lisatöödega“ selle siiski hankijalt kätte, kuna konkurentsi ei ole ja sisuliselt saavad ühepoolset hinnad kehtestada/pakkuda. Lisaks võib muutuda hankija „lohakaks“ ehk kui midagi jääb esmasest skoobist välja, siis ta teab, et seda saab hilisemalt korrigeerida ja ei pinguta piisavalt. Hankijal on küll võimalik läbirääkida, kuid jõujooned on selgelt pakkuja kasuks ja majanduslik aspekt võib saada kannatada.	Muudatus puudutab seaduse kooskõlla viimist kohtupraktika ja direktiiviga. Kuritarvitamise oht on kõikide lepingu muutmise alustega.

<p>Eesti Energia</p>	<p>Küsimus on siin selles, et kas muuta kehtivat hankelepingut või korraldada uus riigihange. Loomulikult vähendab ettepaneku rakendamine töökoormust. Loomulikult ei tulene direktiivist “... et ettevõtja vahetamine peab olema võimatu.” Küsimus on siin pigem selles, et kas ettepanek on direktiiviga kooskõlas.</p>	<p>Kooskõla direktiiviga on analüüsitud.</p>
<p>Tallinna Sadam Siseministerium Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Riigi Kaitse- investeeringute Keskus Põhja-Eesti Regionaalhaigla Eesti Raudtee</p>	<p>Nõus.</p>	

ETTEPANEK 24.

Muuta töövõtjale maksete peatamise õigus vabatahtlikuks.

Etapp

Hankelepingu sõlmimine ja lepingu kohta teabe avaldamine; muu riigihanke korraldamisega seonduv tegevus.

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 122 lg 9 järgmises sõnastuses: „Ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessioonilepingu korral, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne riigihanke piirmääraga, võib hankija jätta talle hankelepingu või kontsessioonilepingu alusel pakkuja esitatud rahalise nõude vastavas osas täitmata, kui hankelepingu või kontsessioonilepingu täitmisel osalenud alltöövõtja esitab talle põhjendatud avalduse seoses alltöövõtjaga sõlmitud allhankelepingu alusel rahalise kohustuse alusetult täitmata jätmisega pakkuja poolt. Sellisel juhul täidab hankija rahalise kohustuse pakkujale siis, kui alltöövõtjale on rahaline kohustus täidetud või kui hankijale on esitatud tõendid alltöövõtja nõude alusetuse kohta.“

Põhjendus ja mõju

RHS § 112 lg 9 kohaldub nii klassikalisele hankijale kui ka RHS § 145 lg 1 alusel võrgustikusektori hankijale alates ehitustööde lihanke piirmäärast. RHS § 122 lg 9 reguleerib pooltevahelisi suhteid pärast hankelepingu sõlmimist. Seadusandja on kehtestanud RHS § 122 lg 9 sisuliselt imperatiivse ehitustööde hankelepingu tingimusena, millest pooled ei saa kõrvale kalduda ega teisiti kokku leppida.⁵⁰ RHS § 122 lg 9 annab tellijale

⁵⁰ HMKo 2-19-8311, p 17.3.1.

õiguse töövõtjale ehituse hankelepingu (töövõtulepingu) alusel tasumisele kuuluvat makset kinni pidada, kui seda põhjendatult taotleb töövõtja alltöövõtja, kellele tema arvates on allhankelepingu alusel jäetud rahaline kohustus alusetult täitmata. Kui hankijale aga esitatakse tõendid alltöövõtja nõude alusetuse kohta, tuleb rahaline kohustus pakkujale (töövõtjale) täita. Seega on hankijal (tellijal) ulatuslik kaalutlusruum, kas, mis summas ja millal maksed peatada ning millal need maksed taastada.

Seadusandja on soovinud anda hankijatele senisest enam võimaluse kontrollida ja tagada, et avalikku raha kasutades ei toimuks ehitustööde alltöövõtjate ärakasutamist neile peatöövõtjate poolt tehtud töö eest mittetasumisega.⁵¹ Kaalutlusõigus, millele kohus viitab, ei puuduta küsimust, kas alltöövõtja taotluse saab jätta tähelepanuta, vaid üksnes seda, kas normi eeldused on täidetud (ehk kas taotlus on põhjendatud). Seda peab tellija hindama. RHS § 122 lg 9 ütleb, et hankija „jätab rahalise nõude vastavas osas täitmata“ – siit kaalutlusõigust ei tulene. Tegemist on imperatiivse sättega. Tingimusel, et alltöövõtja on esitanud põhjendatud avalduse, ei näe RHS § 122 lg 9 võimalust peatöövõtjale maksed peatamata jätta.⁵²

See hankija kohustus on seotud alltöövõtjate kaitsega. Tegemist ei ole riigihanke korraldamise eesmärgiga (RHS § 2). Alltöövõtjatele otsemaksete tegemise regulatsioon on hankedirektiivides üks tööriist, millega soovitakse edendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate osalust riigihangetes ning millele on omistatud niisuguste ettevõtjate õiglase kohtlemise kõrval nii konkurentsi tihendavat kui ka turgu tasakaalustavat mõju.⁵³

Samas paneb see meede tellijale ebaproportsionaalse töökoormuse. Tellijast saab sisuliselt võõraste poolte vahelise tsiviilõigusliku lepingu hindaja. Tellija peab tuvastama, kas alltöövõtjal esineb tasunõue, kas see on täitmata ning miks on täitmata. Tellija peab hindama avalduse põhjendatust, mis mh tähendab nõude edastamist peatöövõtjale ja peatöövõtja vastuargumentide kaalumist.

Õiguskirjanduses on meedet peetud ebatõhusaks ja kaudseks: „Kahetsusväärset ei tundu RHS lahendus omavat otsest positiivset mõju ühegi osalise jaoks. Tõsi, sellise surveavalduse võimalik kaudne positiivne mõju alltöövõtja jaoks võib ilmnedagi, kui hankija poolt peatöövõtja rahalise makse peatamine peaks mõjutama peatöövõtjat täitma oma rahalist kohustust alltöövõtja ees. Samas võib selline positiivne mõju ka mitte saabuda, kuid teatav negatiivne mõju nii hankija kui ka peatöövõtja jaoks kaasneb RHS lahendusega siiski igal juhul. Näiteks võib RHS § 122 lõikest 9 tulenevate meetmete rakendamine viia peatöövõtja keerukasse finantsolukorda, seada ohtu hankeobjekti valmimise ja jätkusuutliku äritegevuse; hankija jaoks aga suurendada oluliselt halduskoormust või tekitada lisakulusid – seda juhul, kui maksete peatamise otsus peaks hiljem siiski osutama ebaõigeks. Sellisena on RHS sätted nii eesmärgi kui ka detailse sisu poolest hankedirektiividest eemaldunud. /.../ Praeguses redaktsioonis jätab RHS § 122 lõige 9 olulised üksikasjad kindlaks määramata, soosides oma ebamäärasuses olukorda, kus hankijad on alltöövõtjate taotluste rahuldamisel pigem tagasihoidlikud. Järelikult ei saa kujundatud normid omada tõhusat mõju väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ligipääsule hangetele ega soodustada konkurentsi. Seadusi kehtestatakse selleks, et saavutada ühiskonnas mingisuguseid muutusi, seega saab seaduse kvaliteedi kriteeriumiks olla peamiselt see, kas sellega saavutatakse ühiskonnas soovitud mõju või mitte.“⁵⁴

Muudatusettepanek võtab hankijalt kohustuse lepingu täitmise jooksul tegeleda alltöövõtjate tasunõuetega. Hankijal on konkreetset ehitustöö hankelepingu olemust arvesse võttes siiski võimalus alltöövõtjat kaitsev reegel RHAD-i lisada.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivid ei reguleeri. Hankedirektiivides on vabatahtlikuks ülevõtmiseks otsemaksete regulatsioon: kui alltöövõtja taotluse esitab, tasub hankija otse alltöövõtjale (direktiivide 2014/24/EL art 71 lg 3 ja 2014/25/EL art 88 lg 3).

Riskid

⁵¹ HMKo 2-19-8311, p 17.3.4.

⁵² Simovart, Parind. RHS kommenteeritud väljaanne, 2019, lk 815.

⁵³ Kase, A. Simovart, M. A. Alltöövõtja kaitse asemel peatöövõtja karistamine: riigihangete seaduse § 122 lõige 9. Juridica 2018/4, ptk 1.1.

⁵⁴ Kase, A. Simovart, M. A. Alltöövõtja kaitse asemel peatöövõtja karistamine: riigihangete seaduse § 122 lõige 9. Juridica 2018/4, ptk 2.2.

Alltöövõtjate kaitse vähenemine

Regulatsiooni eesmärk on tagada alltöövõtjate kaitse. Meede ei ole aga alltöövõtjate kaitsmisel tegelikult tõhus ega otsene.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Alltöövõtjal on õigus nõuda, et maksed tehakse otse temale. Portugali hankelepingute seaduse art 321-a:

- 1) Alltöövõtja võib nõuda hankija poolt talle kaastöövõtja poolt võlgnetavate hilinenud maksete tasumist, kasutades selleks hankija kinnipidamisõigust samade summade osas, mis kaastöövõtjale põhilepingu alusel võlgnetakse.
- 2) Hankija teavitab kaastöövõtjat, et jätkata arveldamist või esitada põhjendus maksmata jätmise kohta, sellisel juhul peab ta märkima tähtaja, mis ei ületa 30 päeva, mille jooksul ta kavatses võlga alltöövõtjale tasuda.
- 3) Avaliku sektori hankija teeb makseid otse alltöövõtjale järgmisel juhul:
 - a) lepingu täitmise suhtes konkreetselt kohaldatav õigusraamistik ei keela maksete tegemist kolmandatele isikutele ja
 - b) kaastöövõtja ei esita põhjendatult vastuväiteid eelmises lõikes sätestatud tingimustel või ei tasu võlgnetavaid summasid tema poolt määratud tähtaja jooksul.
- 4) Hankija peab kasutama õigust hüvitisele alltöövõtjatele makstud summade ja tema poolt kaastöövõtjale võlgnetavate summade vahel.
- 5) Avaliku sektori hankija poolt alltöövõtjatele tehtav otsemakse piirdub võlgnevuste summaga, mis on tasumata ja mida ei ole makstud kaastöövõtjale või, kui see on tulevane, siis on selle poolt tunnustatud.
- 6) Sätet ei kohaldata ehitustööde või teenuste kontsessioonilepingute või lepingute suhtes, millega luuakse avaliku ja erasektori partnerlus.

Hankijate tagasiside

Enamik hankijaid ei osanud mõju hinnata, kuna pole regulatsiooni rakendanud, või pidasid mõju töökoormusele marginaalseks, kuna on regulatsiooni rakendanud väga vähe. Tallinna Linnavalitsus, Politsei- ja Piirivalveamet ja Riigi Kinnisvara olid ettepanekuga nõus, kuna hankija ei peaks võtma osa eraõigusliku suhte reguleerimisel. Eesti Raudtee oli ettepanekuga nõus, kuid nende hinnangul on oluline lisada, millal hankija võib nii toimida. Eesti Energia hinnangul ei vähendaks muudatus töökoormust, vaid suurendaks. Samuti ei ole nende hinnangul ettepanek kooskõlas seaduse eesmärgi ning reguleerimisala sätetega, kuid ei täpsustanud, milles vastuolu seisneb. Mitme hankija hinnangul ei hakka seda võimalust hankijad kunagi RHADi lisama, kui see muutub vabatahtlikuks.

ETTEPANEK 25.

Luua võrgustikusektori hankijale täiendavad õigused väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kasutamiseks, kui hanke maht jääb alla rahvusvahelise piirmäära.

Etapp

Hanke ettevalmistamine

Põhjendus ja mõju

Praegu kehtiv RHS § 156 näeb võrgustikusektori hankijale ette õiguse korraldada riigihange väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusena kümnel RHS §-s 156 sätestatud juhul. See loetelu on ammendav ja vastab direktiivi 2014/25 art 50 loetelule. Direktiivi 2014/25 art 44 lõike 5 kohaselt ei tohi liikmesriik lubada võrgustikusektori hankijal kasutada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust muudel juhtudel kui

artiklis 50 sätestatu. EL direktiivid ei reguleeri aga riigihankemenetlust alla rahvusvahelise piirmäära. Seetõttu võib Eesti seadusandja näha ka võrgustikusektori hankijale ette õiguse kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust allapoole rahvusvahelist piirmäära, nagu RHS § 50 lubab praegu teha avaliku sektori hankijal. RHS § 50 kohaldamisala tuleks laiendada võrgustikusektori hankijatele. Muudatus võimaldaks võrgustikusektori hankijatele allapoole rahvusvahelist piirmäära jäävate hangete osas samasugust paindlikkust ja vähendaks halduskoormust.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide 2014/24 art 1 lg 1, 2014/25 art 1 lg 1 ja 2014/23 art 1 lg 1 järgi ei kohaldu direktiivid hankemenetlustele, mis jäävad allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Riskid

Avatud konkurentsi vähenemine

Enamate erandite loomisega viiakse läbi vähem riigihankeid, millel on avatud konkurents. Arvestades aga, et sama võimalus juba on avaliku sektori hankijatel, ei pea me seda riski oluliseks.

Hankijate tagasiside

Tallinna Sadam	Nõus. RHS § 50 kohaldamisala laiendamine võrgustikusektori hankijatele on tervitatav. Samas peaks ka hankijate vahelise koostöö erand kohalduma võrgustikusektori hankijatele. Võrgustikusektori hankija on äriühing, kellel on omanik, kes ootab ja suunab ettevõtjat kasumit teenima, mis läbi on Tallinna Sadamal juba suurem surve tagada rahaliste vahendite vastutustundlik ja efektiivne kasutamine.	Hankijate vahelise koostöö erandi laiendamine on eraldi ettepanekuna lisatud.
Eesti Energia	Võrgustikusektori hankijale ei ole vaja luua täiendavaid õiguseid, sest ta saab juba praegu kasutada (RHS § 50). Õigusliku aluse annab selleks § 145, mille kohaselt „Võrgustikusektoris riigihanke korraldamisel kohaldatakse käesoleva seaduse 2. peatükis sätestatud, kui käesolevas peatükis ei ole sätestatud teisiti.“ RHS 5. peatükis ei ole sätestatud teisiti, nii et võrgustikusektori hankija saab kasutada RHS § 50 toodut.	Tuleks täpsustada, sest teiste võrgustikusektori hankijate hinnangul on muudatus vajalik (ja RHS § 156 võib pidada erisätteks selle kohta, millal saab võrgustikusektori hankija kohaldada VTA-d).
Riigi IT Keskus	Ei oska muudatuse mõju hinnata, kuivõrd RIT ei ole võrgustiku sektori hankija.	-
Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse tööd vastav ettepanek ei puuduta ega mõjuta, kuid üldiselt tundub vastava ettepaneku rakendamine võrgustikusektori hankijatele olevat mõistlik.	-
Politsei- ja Piirivalveamet Omniva Elering	Nõus.	-

Eesti Raudtee

ETTEPANEK 26.

Võimaldada avaliku sektori hankijal, kes on samaaegselt võrgustiku sektori hankija, kohaldada võrgustikusektori riigihangete piirmäärasid.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Ettepaneku täpsem sisu

Tunnistada kehtetuks RHS § 15 lg 7.

Põhjendus ja mõju

RHS § 15 lg 7 järgi saab võrgustikusektori hankija, kes on samaaegselt ka avaliku sektori hankija, viia läbi riigihanke võrgustikusektori sätete alusel, kui on täidetud kaks eeldust: 1) tegevus on seotud võrgustikusektoriga ja 2) lepingu eeldatav maksumus on võrde riigihanke piirmääraga või ületab seda. RHS § 15 lg 7 kohaselt saab võrgustikusektori hankija, kes on avaliku sektori hankija, kohaldada võrgustikusektori erisusi üksnes hankemenetluses (RHS 5. ptk). Samas ei ole RHS § 15 sätestanud regulatsiooni alla riigihanke piirmäär jäävatele soetustele ehk lihthangetele, nagu seda on eraldi tehtud võrgustikusektori hankijate suhtes, kes pole avaliku sektori hankijad. RHS § 15 lg 8 kohaselt kohaldab võrgustikusektori hankija hankelepingu sõlmimisel lihtmenetlust, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär. Kui hankelepingu eeldatav maksumus jõuab rahvusvahelise piirmäärani, kohaldab võrgustikusektori hankija 5. peatüki erisusi. Lähtudes RHS § 15 lg-te 7-9 sõnastusest ning RHS seletuskirjas⁵⁵ sätestatust tuleks eristada RHS § 5 lg 3 p 1 ja p-d 2-3 hankijaid, mis sisuliselt tähendab seda, et kui avaliku sektori hankija teeb soetuse võrgustikusektori tegevuse tarbeks, siis ei saa kohaldada lihthankemenetluse piirmäärasid, vaid kohaldatakse avaliku sektori hankija piirmäärasid.

Võrgustikusektori hankijate jaoks, kes on samaaegselt ka avaliku sektori hankijad, oleks lihtsam ja selgem olukord, kus nii avaliku sektori hankijatele kui ka võrgustikusektori hankijatele kohalduksid ühtselt võrgustikusektori riigihangete piirmäärad. Sisuliselt oleks muudatuse eesmärgiks see, et kohane menetlus sõltuks ainult sellest, kuhu langeb lepingu ese, mitte sellest, kas tegemist on avaliku sektori hankijaga või mitte.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiiv 2014/25 art 15 ei eristata piirmäärasid selle alusel, kas tegemist on võrgustiku sektori hankijaga (art 4 p „b“) või avaliku sektori hankijaga, kes tegutseb võrgustikusektoris (art 4 p „a“). Direktiivis on kehtestatud võrgustikusektoris tegutsevatele ettevõtjatele regulatsioon avada konkurentsi valdkondades, mida iseloomustab suletud laad.

Riskid

Riske ei tuvastatud. Direktiivist nähtuvalt on ELi seadusandja eesmärgiks olnud reguleerida võrgustikusektori riigihankeid alates teatud piirmääradest.

⁵⁵ Vt RHS SE 450, lk 36: „Ei ole põhjendatud siseriikliku piirmäärade sätestamine samal tasemel klassikalise sektoriga võrgustikusektori hankijatele, kes ei ole avaliku sektori hankijad, kuivõrd tegemist on äriühingutega, kelle tegevus ongi suunatud kasumlikkusele, mistõttu sõlmitakse lepingud alati lähtuvalt parimast hinnast ja kvaliteedi suhtest.“

ETTEPANEK 27.

Võimaldada võrgustikusektori hankijatel kohaldada alla rahvusvahelist piirmäära hankijatevahelise koostöö erandit.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Põhjendus ja mõju

Hankijatevahelise koostöö erand kehtib üksnes avaliku sektori hankijatele (RHS § 12 lg 7), kuid mitte võrgustikusektori hankijale (vt RHS § 153). Sageli pakub avaliku sektori asutus teenust valdkonnas, kus konkurents puudub või on minimaalne. Reeglina ei osale avaliku sektori asutused riigihangetel ise aga pakkujana, mis tingib olukorra, kus tellitav teenus saadakse turuhinnast oluliselt kallimana. Hankijatevahelise koostöö erandi laiendamine võrgustikusektori hankijatele muudaks teenuste tellimise lihtsamaks ning odavamaks, eelkõige valdkondades, kus turul sisuliselt konkurents puudub.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/25 art 28 lg 4 lubab hankijate vahelist koostööd vaid võrgustikusektori hankijatele, kes on ühtlasi avaliku sektori hankijad. Ettepanek on alla rahvusvahelise piirmäära.

Riskid

Riske ei tuvastatud.

ETTEPANEK 28.

Võimaldada võrgustikusektori hankijal korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, kui kõik taotlejad jäävad kvalifitseerimata või kõrvaldatakse.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Ettepaneku täpne sisu

Muuta RHS § 156 lg 1 p 1 sõnastust: „väljakuulutatava hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega taotlust või kõik esitatud pakkumused olid riigihanke alusdokumentidele mittevastavad või kõik taotlused esitati taotlejate poolt, kes kuuluvad või võivad kuuluda kõrvaldamisele käesoleva seaduse § 95 lõike 1 või 4 alusel või kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele, ja riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta;“

Põhjendus ja mõju

Kehtiv seadus annab võrgustikusektori hankijale õiguse korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus mh siis, kui „väljakuulutatava hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega hankemenetluses osalemise taotlust või kõik esitatud pakkumused või taotlused olid mittevastavad ja riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta“ (RHS § 156 lg 1 p 1). Samas avaliku sektori hankija puhul ei kasuta seadus mõistet „mittevastav taotlus“, vaid täpsustatakse, et „kõik taotlused esitati taotlejate poolt, kes kuuluvad või võivad kuuluda kõrvaldamisele käesoleva seaduse § 95 lõike 1 või 4 alusel või kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele“ (RHS § 49 lg 1 p 1). Kahe sätte sõnastused tuleks ühtlustada. RHS § 156 lg 1 p-s 1 kasutatud sõnastus „mittevastav taotlus“ on eksitav, kuna sõna „vastavus“ kasutatakse RHSis reeglina pakkumuse vastavuse kontekstis (RHS § 117). Võib jääda mulje, et taotlejate kvalifitseerimata jätmise või kõrvaldamise tulemusena ei ole võrgustikusektori hankijal õigust korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust, milline õigus aga avaliku sektori hankijal on. Sellist eristust direktiivid ette ei näe.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Nii direktiiv 2014/24 kui direktiiv 2014/25 kasutavad sõnastust „ei ole esitatud ühtegi pakkumust või nõuetele vastavat pakkumust või ühtegi osalemistaotlust või nõuetele vastavat osalemistaotlust“ (vrd art-d 32 ja 50). Mõlemad direktiivid täpsustavad, et „osalemistaotlust ei peeta nõuetele vastavaks, kui asjaomane ettevõtja kõrvaldatakse või võidakse kõrvaldada artikli 78 lõike 1 või artikli 80 lõike 1 kohaselt või kui ta ei vasta võrgustiku sektori hankija sätestatud kvalifitseerimise tingimustele vastavalt artiklitele 78 või 80“.

Riskid

Riskid puuduvad, muudatus puudutab mõistete ühtlustamist. Direktiivikonformne tõlgendus viib muudatusega sama tulemuseni.

ETTEPANEK 29.

Kohustada kohalikke omavalitsusi korraldama riigihanke menetlus Riigi Tugiteenuste Keskuse kaudu, kui soetus tehakse Euroopa Liidu vahenditest.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Põhjendus ja mõju

Kohalike omavalitsuste üksuste (KOV) võimekus riigihangete koostamisel ja läbiviimisel erineb märkimisväärselt. Väiksematel KOVidel võivad puududa piisavad ressursid ja spetsialiseeritud teadmised keerukate riigihangete protsesside edukaks juhtimiseks. Enamikus omavalitsustes on tööl ainult üks jurist ja kitsa õigusvaldkonna jaoks eraldi juristi ei palgata. Süvateadmiste puudumine riigihankeõigusest suurendab riski eksimusteks, mis võivad viia EL vahendite kasutamisel finantskorrektsioonideni ja vähendada KOVide eelarvelisi vahendeid, kahjustades kohalike projektide elluviimist.

Kuigi viimaste aastate finantskorrektsioonide osakaal on olnud umbes 1% kõikidest toetustest,⁵⁶ oleks seda võimalik veelgi vähendada, pannes KOVidele kohustuse Euroopa Liidu vahenditega teostavate riigihangete puhul kasutada Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) riigihangete korraldamise tugiteenust. Kohustuslik RTK tugiteenuse kasutamine aitaks tagada KOVidele professionaalse toe riigihangete korraldamisel, vähendades vigu, mis tulenevad ressursside ja kompetentsi puudumisest.

Hetkel on RTK riigihangete korraldamise tugiteenuse kasutamine vabatahtlik. RTK on Vabariigi Valitsuse korraldusega määratud riigihangete korraldamisel vabatahtlikuks keskseks hankijaks.⁵⁷ See tähendab, et RTK-l on juba täna kompetents KOV riigihangete korraldamiseks.

Ettepanek on kooskõlas põhiseaduse §-ga 154, mis tagab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine KOVidele kohustuslikuks, kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu, mis on kooskõlas põhiseadusega.⁵⁸ KOVidel säilib täielik õigus otsustada, kas nad soovivad projektide elluviimiseks kasutada Euroopa Liidu vahendeid. Kohustus kasutada RTK riigihangete korraldamise tugiteenust kehtiks ainult siis, kui KOV otsustab kasutada Euroopa Liidu rahastust. Seega jääb KOVidele vabadus otsustada oma projektide rahastamise allikad ja prioriteedid.

Ettepanek tagab, et Euroopa Liidu vahenditega teostatud riigihangetel oleks ühtlasem ja professionaalsem korraldus. See mitte ainult ei vähenda finantskorrektsioonide riski, vaid tõstab ka riigihangete kvaliteeti ja vähendab vigu, mis võivad tuua kaasa Euroopa Liidu rahastuse vähenemise. Lisaks vähendab RTK kaasamine KOVide töökoormust, andes neile võimaluse keskenduda kohalikele prioriteetidele. RTK kaudu Euroopa Liidu vahendite kasutamise kohta ühtse ülevaate saamine võimaldaks paremat planeerimist, ressursside jaotamist

⁵⁶ Kukk, K (2023). Kersti Kukk: me ei saa euroraha väärkasutusse leebelt suhtuda. Kättesaadav: <https://www.rtk.ee/kersti-kukk-me-ei-saa-euroraha-vaarkasutusse-leebelt-suhtuda>

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse korraldus nr 267 „Vabatahtliku keske hankija määramine avaliku sektori hankijate riigihangete korraldamiseks“

⁵⁸ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 53.

ning strateegiliste otsuste tegemist. Ühtlustatud süsteem võimaldaks ka andmete kogumist ja analüüsimist, mis annab parema ülevaate Euroopa Liidu rahastuse mõjust ja riigihangete olukorrast Eestis tervikuna.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL artikkel 37 lg 1 viimane lause järgi võivad liikmesriigid sätestada, et teatavad hanked tuleb läbi viia keskse hankija kaudu.

Riskid

RTK töökoormuse suurenemine	Ettepaneku rakendamine suurendab oluliselt RTK töökoormust.
KOVide töökorraldusse sekkumine	Oluline kommunikeerida, et ettepanek ei vähenda KOVide otsustusõigust projektide sisu osas, vaid pakub neile tuge menetluse läbiviimisel.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal	Kiideti 20 aastat tagasi heaks „Riiklik riigihangete süsteem“, millega on seotud riiklikud keskasutused. Praegu kehtib 14 raamlepingut ja mõned neist ei ole siduvad. Kohustuslikud on sõidukid, energia, kütus, maagaas, paber (printerid), telekommunikatsioon (mobiiltelefonid ja kontortelefonid), kontorimööbel ning valve- ja turvateenused. Teised avalik-õiguslikud asutused võivad neid raamlepinguid vabatahtlikult kasutada.
----------	---

ETTEPANEK 30.

Luuu siduva eelotsuse institutsioon.

Etapp

Muu

Põhjendus ja mõju

Ettepaneku sisuks on luua eelotsuse institutsioon, mille raames saab hankija Rahandusministeeriumilt või EL struktuurifondide toetust menetlevalt rakendusüksuselt küsida siduvat arvamust seaduse tõlgendamise kohta.

EL struktuurifondide rakendusüksused otsustes sageli ebaühtlased. Toetuse saajatele antakse enne riigihanke korraldamist ja hankemenetluse läbiviimise ajal või pärast hankelingu sõlmimist (nt lepingu muutmise kohta) üks seisukoht ning hiljem jõutakse esialgsest erinevale seisukohale, mis omakorda toob kaasa toetuse osalise tagasinõude. Seda probleemi võiks lahendada siduv eelotsus, mille annaks Rahandusministeerium riigihangete järelevalve teostajana või struktuuritoetuste kontekstis auditeeriva asutusena. Alternatiivina võiks siduva eelotsuse anda toetust vahendav rakendusüksus.

Hankijatele kaasneb ettepaneku elluviimisel suurem õigusselgus ja -kindlus. Kui hankija talitab nii, nagu Rahandusministeerium või rakendusüksus on eelotsuses selgitanud, ei saa hiljem hankijalt sel põhjusel toetust tagasi nõuda. Tallinna Halduskohus on leidnud, et ehkki täna kehtiv õigus ei näe otsesõnu ette Euroopa Liidu rahade kasutamisel riigihanke alusdokumentide kooskõlastamise protsessi, siis sellise ülesande võtmisega võtab vastustaja endale ka vastutuse. RHAD kooskõlastamisega antakse hanke läbiviijale kindlustunne, et hanke tingimused ei ole EL kontekstis piiravad. Sel põhjusel ei saa ka olukorras, kus vastustaja on kinnitanud piiravate tingimuste puudumist, asetada vastutust tervikuna toetuse saajale. /.../ Toetuse saajal on õigus

eeldada, et kui vastustaja võtab endale ülesande ning otsustab RHAD kooskõlastada, siis tehakse seda kooskõlas seadustega, otsus piiravate tingimuste puudumise kohta on lõplik ning selle ümberhindamiseks peavad esinema mingid objektiivsed asjaolud.⁵⁹

Eelotsust ei peaks saama hankija taotleja mis tahes menetluse läbiviimisega seotud küsimuse kohta – nt ei hakka Rahandusministeerium hankija asemel viima läbi pakkumuste kontrolli vmt sisulist hankija ülesannet. Sellise institutsiooni loomisel peaksid olema menetlevatele küsimustele selged piirid, eeskätt just RHAD koostamine ja hankelepingute muutmise lubatavus.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24 põhjenduspunkti 121 teine lõige selgitab, et riigihangete tõhusust aitab oluliselt suurendada ettevõtjate parem juhendamine ja toetamine, mis suurendab teadmisi ja õiguskindlust. Selline juhendamine tuleks kättesaadavaks teha alati, „kui ilmneb, et on vaja parandada eeskirjade korrektset kohaldamist.“ Siduvate eelotsuste institutsioonide loomine aitab kaasa rikkumiste arvu vähendamisele ning on seega eeskirjade korrektse kohaldamise tagamise võimaluseks. Kuna RHS ega riigihangete direktiivid ei reguleeri eraldi riigihankeid, mille puhul kasutatakse ELi struktuurivahendeid, vajab ettepaneku realiseerimine täiendavat analüüsi ka teiste õigusaktide kontekstis.

Riskid

Puudub ressurss

Sama ettepanek tehti 2016. aastal RHS menetlemisel erinevate huvigruppide poolt. Toona oli üheks põhjuseks ettepaneku ellu viimata jätmiseks see, et Rahandusministeeriumis ja rakendusüksustes puudub selliste eelotsuste andmiseks ressurss. Selle probleemi üheks lahenduseks võiks olla, et eelotsuse taotlemisel tuleb tasuda riigilõivu.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	Puudub siduva eelotsuse institutsioon.
Rootsi	Puudub siduva eelotsuse institutsioon.
Portugal	Puudub siduva eelotsuse institutsioon. On olemas valitsusest sõltuv reguleeriv asutus, mis võib välja anda juhiseid.

Hankijate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Transpordiameti hinnangul ei vähendaks muudatus töökoormust, vaid tekiks lisakoormus, kuivõrd on liiga palju subjektiivseid hinnanguid. Transpordiameti hinnangul oleks vaja pigem selgemaid ja konkreetsemaid reegleid ning käitumisjuhiseid. Transpordiameti hinnangul on kaheldav, kas siduv eelotsus on ikkagi siduv ning samuti on muudatus ressursinõudlik.	Ressurss on riskina kaardistatud.
Tallinna Sadam	Tallinna Sadam nõustub, et EL struktuurifondide rakendusüksused oma otsustes sageli ebaühtlased ja samuti kohaldatakse RHSi tõlgendamisel seisukohti ja tõlgendusi, mis on hilisemad, kui hange ise, mistõttu hankijatel puudubki õigusselgus ja -kindlus hankeid korraldades.	Probleem ei ole menetlejate pädevuses, vaid tõlgenduste rohkuses. Kaks võrdväärset, kõrgelt tunnustatud spetsialisti võivad samas küsimuses jõuda erinevale

⁵⁹ TlnHKo 3-24-20/7, p 10.

	<p>Viimase aja tendents, et hankijad on sunnitud rakendusüksuste otsuste vastu kohtusse pöörduma ei ole mõistlik ega ka efektiivne avaliku ressursi kasutamine.</p> <p>Tallinna Sadam juhib tähelepanu sellele, et ettepaneku põhjendustest nähtub, et probleem seisneb pigem rakendusüksuste menetleja(te) võimekuses RHSi tõlgendada. Kui sama(d) menetleja(d) hakkavad andma siduvaid eelotsuseid, mis on jätkuvalt heitlikud, siis ilmselt ei oleks see probleemile kõige mõistlikum lahendus.</p> <p>RAM on teinud ja teeb väga head tööd hankijate nõustamisel ja sealjuures eristamata, kas tegemist on EL struktuurifondide toetusega ja toetuseta hankega. Siiski, kui suunata lisaks tavapärasele nõustamisfunktsioonile ka eelotsuse andmise pädevus RAMi, siis vaevalt riigilõivu küsimine on piisavaks vahendiks, et katta ära puuduolevad ressursid.</p>	<p>tõlgendusele. Pakutud instituudi loomine suunab viljelema ühtsete tõlgenduste poole, mis on kohtupraktikas kanda kinnitanud.</p>
Siseministeerium	<p>Siseministeerium näeb siduva eelotsuse institutsiooni osas teatud probleeme.</p> <p>Toetuste vaates tooks välja, et eelotsust saab anda lähtudes eelotsuse andjale teadaolevatest asjaoludest. Hiljem kulude kontrollimisel tuleb kindaks teha, millised olid asjaolud tegelikult. See tähendab, et ei vähene kulude kontrollijate halduskoormus ning teisest küljest võib siiski RHS rikkumise ilmnemisel järgneda finantskorrektsioon.</p> <p>Kui RHS-i kirjutada regulatsioon toetustest rahastatavatel hangetel puudutavate eelotsuste andmise kohta, tekib hankijatel põhjendatud küsimus selle osas, miks ei ole sarnast regulatsiooni RE vahenditest elluviidavatele hangetele, et vältida neis tekkivaid vaidlusi. RE-st rahastatavate hangete suhtes tehtavate siduvate eelotsustega seonduvalt tekib aga paratamatult küsimus, et mis oleks sellise siduva eelotsuse mõte? Ettevõtjatel ju ei saa kaduda õigus pöörduda oma õiguste kaitseks VAKO-sse ja kohtusse?</p>	<p>Ettevõtjatel ei kao õigust pöörduda oma õiguste kaitseks VAKO-sse ja kohtusse. Siduvus on rakendusüksuse suhtes, kes on andnud juhise riigihanke läbiviimise kohta.</p>
Elering	<p>Muudatus oleks väga kasulik. See aitaks kaasa kindlasti õigusselguse ja -kindluse saavutamisele. Väga nõus sellega, et see ei peaks olema võimalik mistahes küsimuse puhul vaid üksnes väga selgete reeglite järgi. Riigilõivu kehtestamisel peaks see aga olema mõistlik – kindlasti mitte võrdne vaidlustuse esitamisel kehtestatud riigilõivudega.</p>	-
Eesti Energia	<p>Ettepanek ei aita, kuivõrd lõppastmes peab otsuse ikkagi hankija ise tegema. Ettepanek on ebarealistlik. Eesti Energia ei pea kuidagi võimalikuks, et sellise institutsiooni seisukoht</p>	<p>Siduvus on rakendusüksuse suhtes. Probleem avaldub siis, kui rakendusüksus annab</p>

	<p>saaks olla siduv VAKO-le, kohtutele, kes asja arutavad vms. Mõte on arusaadav, et hankijad tahavad vastutust kellegagi jagada. Tõsiasi on aga see, et ainult hankija ise saab öelda, millised on tema hanke vajadused ning ainult tema ise saab teha vastavad otsused.</p>	<p>riigihanke läbiviimise kohta juhise, mille järgi hankija talitab, kuid hiljem tuvastab samal põhjusel õigusvastasuse. VAKO finantskorrektsioone ei menetle. Isegi kui kohtutele ei ole siduv, siis puudutab ettepanek küsimust, kes vastutab finantskorrektsiooni eest, kui siduv eelotsus osutub valeks ja tekib kahju EL eelarvele.</p>
Riigi Kinnisvara	<p>Võimalusena võiks olemas olla ning toetaks seda lahendust koos riigilõivuga (tagab selle, et eelotsuseid ei küsita nn igaks juhuks ning eelotsuste küsimisega ei oleks vastav organ põhjendamatult üle koormatud).</p>	-
Riigi Kaitse-investeeringute Keskus	<p>Nõus, ettepanek annaks selgust ja hankijale tugevamat seljatagust riigihangetega toimetamisel ja otsuste langetamisel, sest saab vajadusel nõu siduvalt institutsioonilt, mille vastusega saab hankija arvestada. See võib vähendada isegi töökoormust.</p>	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Ei, sest on ilmselge, et riigil puudub ressursid siduvate eelotsuste andmiseks sellises ajaraamis, mis on vajalik hangete tähtaegseks läbiviimiseks.</p> <p>Ressursside puudumise tõttu ei ole see ettepanek teostatav. Siduva eelotsuse andmine eeldab, et kõik konkreetse hankega seotud asjaolud on detailideni läbi analüüsitud, mis tähendab, et eelotsuse andja peaks valdama ka hankijate erialast kompetentsi. Arvestades, et hangete korraldamisega on enamasti kiire, siis ka ajalises raamis püsimine ei oleks võimalik.</p>	<p>Ressursi puudumine on kaardistatud riskina. Autorid ei saa hinnata, et ressursid tõsikindlalt puudub.</p>
Eesti Raudtee	<p>Nõus. Hetkel on olukord, kus vastavalt VV 17.08.2022 määruse nr 64 „Transpordi infrastruktuuri arendamiseks toetuse andmise tingimused perioodil 2021–2027“ § 20 lg 6 järgi on toetuse saaja kohustatud juhinduma RÜ antud hinnangust HD kohta ja lg 7 järgi on toetuse saajal kohustus esitada HL muudatus enne muutmist RTKle kooskõlastamiseks, kuid RTK vastutust ei võta (sisuliselt on olukord, et toetuse saaja peab järgima RTK juhust ja vastutama RTK juhise eest.)</p> <p>Vastutuse piir peab olema selge. Võimalikud takistused:</p>	

	1) Seisukoha andjad (eelotsuse tegijad) peavad olema väga kompetentsed. 2) Hangete läbiviimise kiirus ei tohi saada takistatud	
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet	Nõus (RMK: lahendus hädavajalik).	-

ETTEPANEK 31.

Kaotada riigihangete vaidlustuskomisjon kohustusliku kohtueelse menetluse organina.

Etapp

Vaidlustusmenetlus.

Põhjendus ja mõju

Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) on hankevaidlustes kohustuslik kohtueelne menetlus. Ettevõtjal on võimalik pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse alles siis, kui ta on läbinud menetluse VAKOs (HKMS § 268 lg 1). Arvestades, et pärast halduskohut on ettevõtjal võimalik pöörduda ka ringkonnakohtusse ja Riigikohtusse (HKMS § 278 lg 1), on hankevaidlustes täna sisuliselt neli astet.

VAKO loomisest oli ette nähtud kolmeastmeline süsteem: hankeasju lahendas esimese instantsina küll VAKO, kuid sellest järgmine instants oli ringkonnakohtus. Sellise korra kuulutas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks, kuna PS § 149 lg 2 järgi vaatavad ringkonnakohtud läbi esimese astme kohtu lahendeid ning PS § 149 lg 1 järgi on esimese astme kohtuks maa- ja linnakohtud ning halduskohtud, mitte muud vaidlusi lahendama määratud haldusorganid.⁶⁰ Alates sellest on hankeasjade menetlus neljaastmeline, kuigi VAKO loomisest seadusandja nii ei planeerinud. Hankeasjade allutamine esimese astmena otse halduskohtule on positiivne mitmest küljest:

- / Kiirem hankeasjade menetlus. Euroopa Liidu õigus nõuab, et hankija otsuseid saaks läbi vaadata võimalikult kiiresti. VAKO peab vaidluse lahendama 30 päeva jooksul vaidlustuse laekumisest (RHS § 200 lg 1). VAKO instantsi kaotamisega kaasneb ajaline võit vähemalt 30 päeva, millele lisandub 10-päevane kaebetähtaeg.
- / Ühtne menetluskord. Vaidlustusmenetluse jaoks on loodud RHSis eraldi menetluskord (RHS 8. ptk), samas kehtib HKMS 28. peatükk, millest lähtuvad kohtud. Ettepaneku realiseerimisel on võimalik menetluskorrad ühtlustada, viies teatud hankeasjadele omased ja vajalikud sätted RHSist üle HKMSi (nt riigihanke peatamise taotlemine, mida HKMS käsitleb esialgse õiguskaitsena).
- / Õigust mõistab kohus, nii nagu näeb ette PS § 146 ls 1. VAKO ei ole kohus ning VAKO liikmed ei ole kohtunikud, vaid neil on n-õ pooliku kohtuniku roll. Kohtusüsteemiga liitmise tulemusel laienevad kõikidele hankeasju lahendavatele isikutele kohtuniku ametile omased õigused, tugisüsteemid ja garantiid. Ehkki RHS § 187 lg-tes 2, 8 ja 9 on sätestatud VAKO liikmete sõltumatuse garantii, siis on formaalselt VAKO siiski täitevvõimu osa.
- / Halduskohtu pädevus ei ole piiratud kindla õigusaktiga. VAKOsse on võimalik pöörduda ainult tuginedes RHSi rikkumisele (RHS § 185 lg 1). Kuna VAKO on loodud spetsiaalselt kontrollima hankija tegevuse kooskõla RHSiga, ei ole VAKO-l pädevust kontrollida hankija tegevuse õiguspärasust mis tahes muu seaduse alusel. Kohus saab menetleda kaebust omakorda vaid osas, milles see on läbinud kohustusliku

⁶⁰ RKÜKo nr 3-4-1-7-08, p-d 31 ja 32.

kohtueelse menetluse (HKMS § 268 lg 1). VAKO pädevus ei ole alati piisav vaidluse õigeks lahendamiseks, kuivõrd vaidluse õigeks lahendamiseks võib olla vajalik hinnata näiteks RHADi kooskõla VÕSis sätestatud tüüptingimuste regulatsiooniga või hankelepingu tühisust TsÜSi alusel, samuti võivad RHAD tingimused olla vastuolus näiteks intellektuaalomandi kaitse, keelatud riigiabi või konkurentsiseaduse sätetega.

- / Kõiki hankevaidlusi lahendatakse samas organis. VAKO lahendab hankevaidlusi, aga mitte kõiki. Erisused on näiteks halduslepingute puhul, riigisaladuse ja salastatud väliseabega seotud hankeasjas, mõnedes erandhangetes (HKMS § 268 lg 1¹).
- / Väiksemad kulud ettevõtjatele. Ettevõtjate jaoks tähendab ühe astme kaotamine väiksemaid menetluskulusid: õigusabikulud ja riigilõiv (seda siiski vaid siis, kui vaidlus läheb järgmistesse astmetesse). Samas ei ole alust väita, et riigile kaasneksid VAKO kaotamisega väiksemad kulud, kogumis on see argument väheoluline.
- / Ühtne infosüsteem. VAKO liitmisel kohtusüsteemiga on võimalik kogu menetluse vältel kasutada ühtseid kohtusüsteemi tööriistu, nagu e-toimik, kohtute infosüsteem ja digitaalne kohtutoimik. Väheneksid kulutused VAKO praeguste infosüsteemide arendamisele ning käitamisele. Praegu peab kohus hankeasja menetlusse võtmisel taotlema VAKO-lt eraldi vaidlustusmenetluse materjalide saatmist. Kasu on siiski marginaalne: 2023. aastal esitati kaebus 209 otsusest 32 peale.⁶¹

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Õiguskaitsemeetmete direktiivid (direktiiv 89/665/EL, direktiiv 92/13/EL ja direktiiv 2007/66/EÜ) ei nõua, et esimese astme asutus peab olema kohtuväline. Õiguskaitsemeetmete direktiivide kohaselt on oluline, et tagatud oleks efektiivne kaebeõigus, mida on loomulikult võimalik tagada ka halduskohtus.

Riskid

Pikem esimese instantsi menetlus	Praegu menetleb halduskohus hankeasju VAKOst kauem (30 päeva vs 45 päeva). Kui halduskohtule jääks sama tähtaeg, mis praegu, saabub esimese instantsi otsus hiljem. Kui vaidlus läbib kõik kohtuastmed, on menetlusaeg samas lühem, kuna jääks ära VAKO menetlus 30 päeva. Puudub kindlus, et alles jääb kiirendatud menetluskord, kui vaidlused algavad halduskohtust.
Suurem koormus halduskohtule	Hankevaidlusi on aastas ca 200. Nendest valdavat enamikku (ca 90%) ei kaevata halduskohtusse edasi. Kui hankeasjades muutub halduskohus esimeseks instantsiks, on vaja halduskohtul igakuiselt menetleda ca 17 kohtuasja rohkem kui praegu.

Võrdlus liikmesriikidega

Soome	Kohustuslik kohtueelne menetlus puudub. Soome kohtusüsteem on kaheastmeline.
Rootsi	Kohustuslik kohtueelne menetlus puudub. Rootsis on hankevaidluste lahendamiseks kolmeastmeline kohtusüsteem.
Portugal	Kohustuslik kohtueelne menetlus puudub. Portugali halduskohtumenetluse seadustik lubab ainult kaheastmelist kohtusüsteemi (1. astme halduskohus ja üks apellatsioonkaebus ühele keskvalduskohtule). Apellatsioonkaebus ülemkohtusse on erandlik. Vaidlus esimese astme kohtus võtab aega mitu kuud, ehkki menetlusseadustiku kohaselt on need kvalifitseeritud kiireloomulisteks vaidlusteks.

⁶¹ Rahandusministeeriumi statistika vaidlustuste esitamise ja läbivaatamise kohta 2023. aastal. Veebis: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/vaidlustusmenetlus#vaidlustuskomisjoni->

Hankijate ja pakkujate tagasiside ja autorite kommentaar

Transpordiamet	Ettepanek ei vähenda töökoormust ning ei poolda. VAKO on operatiivsem ja spetsialiseeritum. Ümberstruktureerimine on ressursimahukas.	-
Tallinna Linnavalitsus	Enamik vaidlustest piirdub VAKO lahendiga ja vajadust kohtusse pöörduda ei ole, kuna pooled jäävad lahendiga rahule. VAKO liikmed on spetsialiseerunud riigihangete vaidlustele, seetõttu halduskohtu kohtunikud, kes lahendavad kõiki haldusasju, ei pruugi riigihangete vaidlustes olla kõik sama head spetsialistid. Kui VAKO kohustusliku kohtueelse organina kaotada, siis pooldaks Tallinna Linnavalitsus lahendust, et see oleks halduskohtu üks osa ning kehtima jääks tänased tähtjad.	-
Siseministerium	Ühe astme vähenemine vaidlustus- ja kohtumenetluses oleks üldiselt tervitatav, aga arvestades, et enamik vaidlusi ei jõua VAKO-st edasi kohtusse, on muudatuse väärtus kaheldav. Täna on VAKO otsuste kvaliteet väga hea ja ühtlane. See ei tohiks muudatuse tulemusel kindlasti muutuda mistõttu kui otsustatakse VAKO kaotamise plaaniga edasi liikuda, pooldaks seda, et luuakse Halduskohtu juurde eraldi struktuuriüksus (hankeasjade komisjon). Kui VAKO „tõstetakse“ struktuuriüksusena TlnHK-sse, tooks see ühtlasi kaasa halduskohtu koormuse vähenemise, sest jääks ära tänane esimene kohtuetapp ja hankeasjad liiguksid kohe edasi Ringkonda.	Ei näe ohtu otsuste kvaliteedile.
Riigi IT Keskus	Ei nõustu. RIT ei näe ettepanekus ajalise kokkuhoiu kohta.	Ajaline võit realiseerub siis, kui vaidlus läbib kõik astmed. Kui vaidlus piirdub VAKO-ga, siis ajalist võitu ei ole.
Riigimetsa Majandamise Keskus	Riigimetsa Majandamise Keskus pooldab kolmeastmeliseks muutmist. Samas näeme, et meil hankijana töökoormus sellest ei muutuks, kas esimese astme vaidluse lahendaja on VAKO või kohus. Lisaks, kas see ei või tuua kaasa menetluse kallinemist ettevõtetele (riigilõivu küsimus jmt, tuleb siis ka sellest aspektist läbi mõelda, et menetluse kulukus jääks vaidlustajale suures plaanis samaks).	Riigilõiv halduskohtus on sama, mis VAKOs. Riigilõivu muutmise ettepanekut ei ole.
Politsei- ja Piirivalveamet	Nõus.	-
Omniva	Töökoormust pigem ei mõjuta. Ei näe hetkel olulist kasutegurit, kuna VAKO-st järgmisesse astmesse liigub üsna väike osa kogu vaidlustuste arvust. VAKO-s on koondatud tugev erialane kompetents ja üldjuhul saab vastused operatiivselt. Kuna	Ettepanekus ei heideta ette VAKO otsuste kvaliteeti. VAKO pädevust ei ole võimalik laiendada, kuna

	<p>statistikast nähtub, et paljud teemad ei jõua edasi kohtuni, siis tundub, et oma eesmärgi see instants täidab ning kohtuid ei koormata liigselt asjadega, mis on võimalik lahendada juba eelnevalt. Kui on soov seda protsessi kiirendada, siis võiks lühendada menetluse aegu VAKO-s ehk näiteks “paber” menetlus ja istungiga menetlus toimuksid erinevate tähtaegadega. Viidatud kitsaskohtadest on ehk mõistlik tegeleda ka sellega, et kuidas VAKO-st kohtule materjale üle antakse ja mõelda VAKO pädevusele või selle pädevuse laiendamisele, et eelpool toodud kitsaskohti adresseerida.</p>	<p>VAKO liikmetel (kui füüsilistel isikutel) puudub riiklikult kontrollitud pädevus lahendada vaidlusi muul alusel kui RHS.</p>
Elering	<p>Elering ei näe, et see nende koormust mõjutaks, kuivõrd neil ei ole palju vaidlusi, kuid igal juhul eelistaks varianti, mille kohaselt luuakse halduskohtusse hankeasjade lahendamiseks eraldi komisjon, mis tegutseks Tallinna Halduskohtu juures. Paraku näitab Eleringi kogemus, et eriti I astme halduskohtunike riigihangete-alased teadmised ei ole ühtlased. Selliselt oleks tagatud teatav kompetents ka I astmes asjade arutamisel. Astmete vähendamisel võiks olla ka teatav rahaline mõju vaidlustajatele – üks aste kohe vähem, mille eest maksta.</p>	-
Eesti Energia	<p>Ei vähenda töökoormust, pigem suurendab. Ei nõustu, et tooks kaasa positiivse muudatuse.</p> <p>Esmalt märgib Eesti Energia, et VAKO kaotamise arutelu teema ei ole uus. Tõsiasi on aga see, et ükskõik milliseid olemasolevaid andmeid me analüüsiks kasutame, siis tulemus on üks- VAKO kaotamisest ei võida tegelikult keegi. Riigile on kulukam kui halduskohus peaks hakkama täitma VAKO ülesandeid, pakkujate ja hankijate jaoks aga pikeneks oluliselt vaidlustuse/kaebuse läbivaatamise tähtaeg. Vahearuandes toodud VAKO kaotamise väidete/põhjenduste analüüsimist ei pea vajalikuks, sest näiteks väide, et aastas vaidlustatakse ca 200 hanget (tegelikult rohkem!) ei oma antud ettepaneku valguses sisulist tähtsust. Fakt on see, et pakkujate kaebeõigus peab olema tagatud.</p> <p>Oletades, et ettepanek on edukas ning VAKO kui institutsioon lakkab olemast. Sellisel juhul peaksime pöörama pilgu EL liikmesriikide vastava praktika poole. Eesti Energia poolt vastanule teadaolevalt puudub neljas Euroopa Liidu liikmesriigis riigihangete vaidlusi lahendav kohtueelne organ (Belgia, Prantsusmaa, Iirimaa ja Luksemburg). Eelnimetatud neljast liikmesriigist kolmes (Belgia, Prantsusmaa ja Luksemburg) lahendatakse riigihankealased vaidlustused reeglina tsiviilkohtus. Sellisel juhul tekib hoopis uus arutelu teemal, et kas riigihankealaseid vaidlustusi/hagisid peaks lahendama tsiviilkohtus?</p>	<p>Võrdlev analüüs näitab, et liikmesriikides ei ole valdavalt kohustuslikku kohtueelset menetlust.</p> <p>Tsiviilkohtus ei saa lahendada, kuna lepingu sõlmimiseni on hankemenetluses avalik-õiguslikud suhted. RHAD on eelhaldusakt ja hankija otsused haldusaktid.</p>

	<p>Tsiviilkohtu kasuks võiks välja tuua mitmeid argumente nagu näiteks see, et hankemenetluse eesmärgiks on reeglina tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine jne. Neid põhjendusi on palju, sest kui Euroopas 1970. aa alguses loodi riigihangete regulatsioonid, võeti aluseks tsiviilõigus.</p> <p>Selline muudatus aga oleks väga fundamentaalne.</p>	
Riigi Kinnisvara	<p>Ei ole ühe ega teise lahenduse poolt ega vastu.</p> <p>Kui riigihanke vaidluste lahendamine peaks toimuma üksnes kohtusüsteemis, siis kõige olulisem on, et ka esimese astme menetlused kohtus viidaks läbi sama kiirelt kui tänased VAKO menetlused. On ju teada, et üldjuhul halduskohtusse/ teise astmesse väga palju vaidlusi ei jõua, mistõttu ei tohiks efektiivsuse nn mõõdupuuks olla see, kui palju aega võtaks menetlus juhul, kui see läbiks kõik kolm kohtuastet. Oluline oleks saada tulemus kiirelt just esimeses astmes.</p>	-
Riigi Kaitse-investeeringute Keskus	<p>Muudatus ei mõjutaks Riigi Kaitseinvesteeringute töökoormust.</p>	-
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	<p>Lihtsustaks kindlasti ning potentsiaalne ajavõit on usutav. Samas oleks eelistatud selline lahendus, kus riigihangete kaebuste lahendamiseks moodustatakse halduskohtu juurde eraldi koda, kelle lahendamisele kuuluksidki ainult riigihangetega seotud kaebused. Kuivõrd riigihanke vaidlused on spetsiifilised ja samas ajakriitilised, siis on oluline, et kaebuste lahendamise esimene instants oleks spetsialiseerunud ainult hankealaste vaidluste lahendamisele, kuna sellisel juhul on kohtuniku erialane kompetents kõrgem ja menetlus ilmselt kiirem.</p> <p>Kuivõrd kohtusse pöördumine on keerukam, on tõenäoline, et väheneb vaidlustuste hulk, sest pakkuja ei saa üksi vaidlustuse esitamisega hakkama. Kõik ettevõtjad ei soovi kohe juristi vaidlustustesse kaasata.</p>	-
Eesti Raudtee	<p>Ei nõustu. VAKO on läbi aastate näidanud kiirust ja professionaalsust. Lisaks on VAKO menetlus lihtsam, võrreldes kohtu menetlusreeglitega. Vaidlustuste viimine kohtu alla tähendaks, et hankijatel ja pakkujatel on raske ennast ilma advokaadi abita esindada, sest kohtu menetlusreeglid on keerulisemad.</p>	
ABcom Kaubanduse Osühing	<p>Pakkuja vaatest on puudus väiksemate asjade lahendamiseks mõeldud institutsioonist, milleks võiks olla vastava sisuline komisjon. Väikeste hangete korral on VAKO-sse kaebamine</p>	

ebaproportsionaalselt keeruline ja kallis. Tihti oleme olukorras, kus me ei saa hankest osa võtta, kuna on tegemist konkurentsi piirava tingimusega, aga kogu hanke maht on nii väike, et me parem jätame asja sinna paika. Oleme ka pöördunud Rahandusministeeriumi poole aga nemad ütlevad alati, et nad ei saa midagi teha. Oleme aastate jooksul mitme vaidlusega ka VAKO-sse pöördunud, aga meil ettevõtjatena ei ole vahet, kas VAKO või esimese astme kohus. Lisaks on probleemiks ka VAKO kaebamise pikk tähtaeg - 3 tööpäeva enne pakkumuse esitamist, kuna tihti on hanketähtajad 7 päeva. Pakkujate vaatest on oluline ka see, et vaidlustades hanke konkurentsi piiravaid tingimusi, ei tea me kelle eest me üldse võitleme, sest hanke võitu ju hankest osavõtt ei garanteeri. Kokkuvõttes kaebuse esitamine peaks olema lihtsam ja odavam.

ETTEPANEK 32.

Laiendada hankija võimalusi taotleda vaidlustusmenetluses hankelepingu sõlmimiseks loa andmist.

Etapp

Muu, vaidlustusmenetlus

Ettepaneku täpne sisu

Kehtestada RHS § 193 lg 5 järgmises sõnastuses: „Kui ainus takistus hankelepingu sõlmimisele on vaidlustusmenetlus ja kui oluline avalik huvi, mida võidakse kahjustada hankelepingu sõlmimata jätmise korral, kaalub üles vaidlustaja õiguste võimaliku kahjustamise, võib vaidlustuskomisjon hankija põhjendatud taotluse alusel teha igas vaidlustusmenetluse staadiumis otsuse hankelepingu sõlmimiseks nõustumuse andmise lubamise kohta.“

Põhjendused ja mõju

RHS § 193 lg 5 sätestab: „Kui vaidlustatakse riigihanke menetluses hankelepingu sõlmimisele eelnev ajalisel viimane hankija otsus ja kui oluline avalik huvi, mida võidakse kahjustada hankelepingu sõlmimata jätmise korral, kaalub üles vaidlustaja õiguste võimaliku kahjustamise, võib vaidlustuskomisjon hankija põhjendatud taotluse alusel teha igas vaidlustusmenetluse staadiumis otsuse hankelepingu sõlmimiseks nõustumuse andmise lubamise kohta.“ Sättest tuleneb, et taotluse loa andmiseks sõlmida hankeleping võib esitada vaid juhul, kui vaidlustatud on ajalisel viimast hankija otsust. Ringkonnakohtu lahendis nr 3-23-1606 oli käsitluse all olukord, kus hankija tunnistas esimesena kolmanda isiku pakkumuse edukaks ja siis kvalifitseeris ning jättis kõrvaldamata (pöördmenetlus). Vaidlustaja vaidlustas ainult edukaks tunnistamise otsust, vaidluse ajal jõudsid kvalifitseerimise ja kõrvaldamata jätmise otsused jõustuda. Seaduse sõnastusest tulenevalt ei oleks selles olukorras võimalik taotleda RHS § 193 lg 5 alusel luba lepingu sõlmimiseks, kuna vaidlustaja ei vaidlustanud hankelepingu sõlmimisele eelnevat ajalisel viimast otsust. See ei ole sätte eesmärgiga kooskõlas.

Ringkonnakohus järeldas, et RHS § 193 lg 5 on selles olukorras siiski kohaldatav, kuigi ei vaidlustatud „hankija ajalisel viimast otsust“. Ringkonnakohus selgitas: „Sätte mõte on, et ära langeks lepingu sõlmimise keeld olukorras, kus kõik vajalikud otsustused lepingu sõlmimiseks on tehtud, st hankemenetlus on jõudnud lõppfaasi ning ainus takistus lepingute sõlmimiseks on alustatud vaidlustusmenetlus.“⁶²

RHS 2007 sõnastus oli „juhul kui vaidlustatakse hankija otsust pakkumuse edukaks tunnistamise kohta“. Seda sõnastust muudeti põhjusel, et see ei arvestanud pöördmenetluse võimalusega – pakkujate võis küll vaidlustada

⁶² TlnRnKo 3-23-1606, p 12.

viimasena tehtud kvalifitseerimise otsust, kuid sellisel juhul polnud hankijal võimalik taotleda luba hankelepingu sõlmimiseks. Ka praegune sõnastus ei arvesta pöördmenetlusega täielikult, kuna ei võimalda hankelepingu sõlmimise luba taotleda siis, kui vaidlustaja ei ole vaidlustanud pöördmenetluses viimasena tehtavaid kvalifitseerimise ja kõrvaldamata jätmise otsuseid.

Seaduses tuleks kohtupraktikas väljendatu kodifitseerida, et suurendada õigusselgust. Riigihangete läbiviimist lihtsustab see, kui hankijal on avalikust huvist tulenevalt õigus taotleda hankelepingu sõlmimiseks loa andmist ka pöördmenetluses. Seadusandja eesmärk ei ole olnud seda välistada. Muudatusega kaasneb küll täiendav kaebeõiguse riive – kui VAKO annab lepingu sõlmimiseks loa, ei ole vaidlustuse tulemusel võimalik jõuda lepinguni –, kuid selle kaalub üles avalik huvi, mille kaitsmiseks RHS § 193 lg 5 kehtestatud on.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Kooskõlas. Õiguskaitsemeetmete direktiivid⁶³ ei näe ette, millise otsuse vaidlustamisel on õigus anda luba hankelepingu sõlmimiseks.

Riskid

Õiguskaitse nõrgenemine

Muudatusega kaasneb kaebeõiguse riive – kui VAKO annab lepingu sõlmimiseks loa, ei ole vaidlustuse tulemusel võimalik jõuda lepinguni –, kuid selle kaalub üles avalik huvi, mille kaitsmiseks RHS § 193 lg 5 kehtestatud on.

Hankijate tagasiside

Kõik tagasisidet andnud hankijad olid ettepanekuga nõus, kuid enamik rõhutasid, et praktiline kokkupuude puudub.

ETTEPANEK 33.

Pikendada hankelepingu muutmise kohta registrile teate esitamise tähtaega.

Etapp

Hankelepingu täitmine.

Ettepaneku täpne sisu

Muuta RHS § 123 lg 5 järgmiselt: „Hankija esitab käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 3 või 4 alusel tehtud muudatuse kohta registrile hankelepingu muutmise teate kolmekümne päeva jooksul muudatuse tegemisest arvates, välja arvatud raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu muutmise korral.“

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab hankija esitama RHS § 123 lg 1 p 3 või 4 alusel tehtud muudatuse kohta registrile hankelepingu muutmise teate 10 päeva jooksul muudatuse tegemisest arvates. Tegemist on liiga lühikese tähtajaga (muudatusega seotud informatsiooni vahetamine, kooskõlastamine, vormistamine ja registrisse sisestamine). Teate esitamise tähtaja pikendamine ei mõjuta riigihanke menetluse kestust, sest hankeleping on juba täitmisel.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega

Direktiivide 2014/23/EL art 43 lg 1 viimane lõik, 2014/24/EL art 72 lg 1 viimane lõik, 2014/25/EL art 89 lg 1 viimane lõik ei reguleeri hankelepingu muutmise teate esitamise tähtaega.

⁶³ Direktiivi 89/665/EMÜ art 2 lg 5 esimene lõik ja direktiivi 92/13/EMÜ art 2 lg 4 esimene lõik.

Riskid

Õiguskaitse nõrgenemine

Hankelepingust huvitatud ettevõtjatel on faktiliselt vähem aega muudatust vaidlustada. Kuna aga RHS § 189 lg 9 alusel on tähtaeg niigi 6 kuud, on muudatuse mõju kaebeõigusele väga väike.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Avaldama peab 5 tööpäeva jooksul ja teade peab püsima üleval 6 kuud.

Hankijate tagasiside

Transpordiamet	10 päeva jooksul ei jõua muudatuste info spetsialistini, mistõttu oleks muudatus tervitatav.
Siseministeerium	Nõus. Tegemist on asjakohase ettepanekuga, mis ühtlustab RHR-i andmete esitamise sarnaselt hankelepingu sõlmimise teate ja hankelepingu lõppemise teate esitamisega, millistel juhtudel on tähtaeg samuti 30 päeva.
Riigi Kinnisvara	Nõus, töökoormust otseselt ei vähenda, kuid jätab hankijale võimaluse teostada ka organisatsioonisiseseid toiminguid mõistlikus tempos (Riigi Kinnisvara on nt juurutamas lahendust: pärast õiguskaitsevahendi kohaldamist lühikese kokkuvõtte koostamine rikkumise asjaoludest (kõikidest RHS § 95 lg 4 p 8 elementidest), eesmärgiga, et seda kokkuvõtet oleks võimalik hiljem väljastada ka ühetaoliselt kõikidele teistele hankijatele, kes hankijale lepingu täitmise kohta päringu teevad. Võimaldab ühetaolist käsitlust sõltumata sellest, kas päring hankijale tehakse täna (informatsioon on värske) või 2 aastat hiljem (mida pikem ajavahemik rikkumise ja päringu vahel, seda keerulisem ja ajamahukam võib olla nende asjaolude objektiivne hindamine tagantjärele).
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Eesti Energia Riigi Kaitse- investeeringute Keskus Põhja-Eesti Regionaalhaigla Eesti Raudtee	Nõus.

ETTEPANEK 34.

Kohustada hankijat esitama raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute andmeid raamlepingu lõppedes, mitte iga 12 kuu kohta. Alternatiivselt, võimaldada koondandmeid esitada alates raamlepingu kehtivusest, mitte alates raamlepingu sõlmimisest.

Etapp

Hankelepingu täitmine.

Põhjendus ja mõju

RHS § 83 lg 3² ja lg 3 koosmõjul on tekkinud olukord, kus nende raamlepingute puhul, kus tehakse palju väikeseid tellimusi, esitavad riigi raamatupidamiskohustuslastest hankijad igal aastal järgneva 12 kuu tarbeks fiktiivse hankelepingute koondi. Koondi esitamine on vajalik, et tekiks 15-kohaline hankelepingu osa number, millega seotakse registriandmed riigi ühtse majandusarvestuse tarkvaraga (SAP). Ehkki koondi esitamise toiming ei ole ajamahukas, siis olukorras, kus hankijatel on selliseid raamlepinguid palju, muutub koondite esitamine siiski töömahukaks ülesandeks. Andmete esitamine järelevalve teostamiseks ei ole vajalik, kuivõrd Riigikontrollil on SAP-is sisalduvatele andmetele täielik juurdepääs ning RaM-i teostatava järelevalve tarbeks kohustuse panemine kõikidele raamatupidamiskohustuslastest hankijatele on ülemäärane. Nende andmete kasutamine järelevalveks on vähene ning neid on võimalik saada otse hankija käest järelevalve teostamisel. Muudatuse tulemusel peaksid hankijad RHS § 83 lg 3² kohustuste täitmiseks esitama ainult ühe hankelepingute koondi pärast raamlepingu sõlmimist ja hankelepingu sõlmimise teate avaldamist. Selle tulemusena ei peaks hankijad muretsema, kas iga-aastane uus koond saab õigeaegselt esitatud.

Alternatiivselt muuta RHS § 83 lg 3 sõnastust selliselt, et koondandmeid tuleks esitada alates raamlepingu kehtivusest, mitte alates raamlepingu sõlmimisest. Kuivõrd sõlmitakse palju raamlepinguid, mille alusel ei sõlmita eraldi hankelepinguid, vaid raamlepingu alusel ostetakse asju või teenuseid raamlepingu kehtivusaja vältel või kuni raamlepingu maksimaalse kogumaksumuse täitumiseni siis sellisel juhul esitatakse koondandmed 12 kuu maksumuse (ostusumma kokku) kohta lepingu sõlmimisest arvates, mis on probleemiks.

Näiteks kui tehakse raamhange, mille alusel ostetakse asju kaks aastat (ajavahemikul 2025-2026). Hange korraldatakse RHR-s selleks 2024. a oktoobris ning raamleping sõlmitakse kahepoolset 15. novembril klausliga, et raamleping hakkab kehtima alates 01.01.2024 ja kehtib kuni 31.12.2026. Seega, reaalselt hakatakse hankeobjektis olevaid asju ostma raamlepingu alusel 01.01.2025, aga 12 kuu andmeid tuleb registrile esitada alates raamlepingu sõlmimisest ehk alates 15.11.2024. Sellisel juhul tuleb registrile esitada koondandmeid kolmel korral kahe korra asemel. Hankijaid vähem koormav ning loogilisem oleks koondandmeid ostutehingute kohta esitada 2025. a (12 kuud) ja 2026. a (12 kuud) kohta, kuid kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb koondandmeid registrile esitada kolm korda. Eeltoodud näite alusel järgmiste ajaperioodide kohta: 15.11.2024-14.11.2025; 15.11.2025-14.11.2026; 15.11.2026-31.12.2026. Kahe korra asemel kolm korda andmete esitamine registrile on nii ajalise- kui ka halduskoormuse suurendamine hankijale, samuti andmete hulga kui sellise mahu asjatu suurendamine andmebaasides.

Kui raamlepingus on sätestatud, et see hakkab kehtima lepingu allkirjastamisest alates mõlema poole poolt, siis on tõepoolest nii selle sõlmimine kui ka kehtivuse algus samaaegne. Kui aga sõlmitud raamlepingus on sätestatud raamlepingu kehtivuse alguseks kindel kuupäev, siis see võiks olla ka registrile andmete esitamise alguse kuupäevaks, millest alates 12 kuud hakatakse arvestama.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega:

Direktiivi 2014/24/EL art 50 lg 2 teise lõigu kohaselt ei ole hankija kohustatud hankelepingu sõlmimise teadet esitama iga raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu kohta.

Riskid

Läbipaistvuse vähenemine

Muudatuse tulemusel ei ole kohustust esitada andmeid nii tihti, kui kehtiva regulatsiooni järgi. Sellest tulenevalt väheneb ka läbipaistvus, kuid me ei pea seda riski oluliseks.

Hankijate tagasiside

Tallinna Sadamal puudub muudatuse osas arvamus, Riigi Kinnisvara hinnangul puudub muudatusel praktiline mõju. Ülejäänud hankijad on muudatusega nõus ning nende hinnangul vähendaks muudatus töökoormust.

Transpordiamet	Muudatus vähendaks halduskoormust.
Tallinna Sadam	Nõus, iga 12 kuu kohta andmete esitamise kohustus tekitab ebamõistlikku töökoormust ega oma mingit sisulist väärtust.
Siseministeerium	Kõnealune ettepanek vähendaks oluliselt hankijate töökoormust, seda enam, et selliselt andmete esitamine ei täida kuigi olulisel määral ka esialgset eesmärki lihtsustada järelevalve teostamist (andmete esitamisest saadav tegelik kasu ei kaalu üles märkimisväärset töökoormust, mis andmete esitamisega täna hankijatele kaasneb). Lisaks tooks Siseministeerium välja, et kui mõni ettevõtja soovib hankijalt saada andmeid vastava hankija mõne täitmisel seisundis oleva raamlepingu kohta, on tal alati võimalus pöörduda teabenõudega hankija poole.
Riigi Kinnisvara	Praktilist mõju ei tähelda. Riigi Kinnisvara praktikas: mitme pakkujaga sõlmitud raamlepingu ja minikonkursside korral kanname hankelepingu sõlmimise andmed registrisse nagu nn tavalepingute puhul. Juhul, kui tegemist on ühe pakkujaga sõlmitud raamlepinguga ja tellimuste tegemisega, kanname andmed registrisse iga 12-kuulise perioodi tagant.
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Kindlasti vähendaks hankijate halduskoormust. Väheneks läbipaistvus ja kontrollitavus lepingu täitmiste üle. NB! Kõik hankijad ei ole riigi SAP süsteemiga ühendatud ja seega ei ole andmed nii lihtsalt kättesaadavad või kontrollitavad.
Eesti Raudtee	Toetab ettepanekut, et hankijat peab esitama raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute andmeid raamlepingu lõppedes, mitte iga 12 kuu kohta.
Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Omniva Elering Eesti Energia Riigi Kaitse Investeeringute Keskus	Nõus.

ETTEPANEK 35.

Eemaldada kohustus veenduda, et teade hanketeate muutmise kohta on edastatud kõikidele pakkujatele, taotlejatele ja teistele temale teadaolevatele riigihankest huvitatud ettevõtjatele.

Etapp

RHAD-i kättesaadavaks tegemine ja teabevahetus pakkumuste esitamise ajal.

Põhjendus ja mõju

Hetkel kehtiv RHS § 81 lg 5 seab hankijale kaks kumulatiivset kohustust. Esiteks peab hankija hanketeate muutmiseks esitama RHR-le muudetud hanketeate ning teiseks peab hankija veenduma, et teade hanketeate muutmise kohta on edastatud kõikidele pakkujatele, taotlejatele ja teistele temale teadaolevatele riigihankest huvitatud ettevõtjatele.

Ettepaneku eesmärgiks on muuta RHS § 81 lg-t 5 selliselt, et hankijale jääks kohustuseks ainult teate esitamine RHR-le. Tegemist on piisava hankijapoolse sammuga, et tagada, et muudatusega seotud info jõuaks kõigi huvitatud isikuteni. Kehtiva regulatsiooniga hankijale seatud kohustus veenduda, et teade jõuab iga huvitatud isikuni, seab hankijale ebamõistlikult suure koormuse, mida on sisuliselt võimatu täita. Kohustuse täitmiseks peab hankija igalt teada olevalt pakkujalt, taotlejalt ning ka teistelt riigihankest huvitatud ettevõtjatelt küsima kinnitust, et nendeni on jõudnud teade hanketeate muutmise kohta. Hankijal on keeruline teha kindlaks ettevõtjaid, kes võiksid riigihankest huvitatud olla – sätte sõnastus „hankijale teadaolevatele“ suunab hankijat rakendama teatavat hoolsust, et huvitatud ettevõtjate ring kindlaks teha. Seetõttu on RHS § 81 lg 5 kohustuse teine osa hankijale ebamõistlikult koormav.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega

Direktiivid ei sea asjakohastes sätetes (2014/24/EL art 49 ja 2014/25/EL art 69) hankijale kohustust veenduda hanketeate muudatuse teavituse kättesaamises.

Riskid

Läbipaistvuse vähenemine

Teoreetilisel tasandil väheneb läbipaistvus, kuna hankija ei tee kindlaks, et teade on jõudnud kõigile huvitatud isikutele. Praktikas mõju puudub, kuna hankijal on selles niigi võimatu veenduda.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Portugal

Hankija ei pea milleski ise veenduma, peab vaid registris avaldama.

Hankijate tagasiside

Kõik hankijad olid ettepanekuga nõus. Muudatuse rakendamine vähendaks töökoormust, kuivõrd sisuliselt on võimatu veendunult kindlaks teha riigihankest huvitatud ettevõtjate ringi.

ETTEPANEK 36.

Kaotada kohustus ühe pakkujaga raamlepingute korral e-kataloogi hangetel kõikidel pakkujatel oma pakkumusi e-kataloogi sisestamast.

Etapp

Pakkumuste esitamine.

Põhjendus ja mõju

Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab pakkuja sisestama pakkumuse andmed nii RHR-i kui ka e-kataloogi, mis põhjustab täiendavat töökoormust ja võib kaasa tuua sisestusvead. Sisuliselt peavad kõik pakkujad sisestama andmeid mitmekordselt, ehkki ainult üks neist osutub edukaks. Ettepaneku eesmärgiks on muuta ühe pakkujaga raamlepingu ja e-kataloogi kasutamise protsessi lihtsamaks ning vähendada pakkujatele ja hankijatele tekkivat lisatööd, kuivõrd andmete mitmekordne sisestamine toob kaasa põhjendamatu lisatöö kõigile.

Muudatuse tulemusel esitatakse ühe pakkujaga raamlepingu puhul pakkumus ainult RHRis, kus toimub ka kogu pakkumuse vastavuse kontrollimine. E-kataloogi kasutakse hiljem ainult tellimuste tegemiseks, s.t pakkumuse sisestab sinna ainult edukas pakkuja, kui hankija on veendunud, et e-kataloogi sisestatud asjad ja teenused vastavad RHRis esitatud pakkumusele. Seega toimuks pakkumuse vastavuse kontrollimine ja andmete sisestamine ühekordselt enne e-kataloogi kasutamist, vältides vajadust korduvalt andmeid sisestada ja kontrollida.

Muudatus lihtsustaks ühe pakkujaga raamlepingute sõlmimise protsessi, kuivõrd andmete sisestamine ja kontrollimine toimuks ühe korra, enne kui tooted e-kataloogi sisestatakse. Hankija saaks hakata tegema tellimusi siis, kui ta on kinnitanud, et e-kataloogis olevad andmeid on õiged. See vähendaks töökoormust, tagaks täpsuse ja kiirendaks tellimuste tegemist, kuna e-kataloog muutuks ainult vahendiks tellimuste esitamisel, mitte pakkumuste esitamise kohaks ühe pakkujaga raamlepingute puhul.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega:

Direktiivide 2014/24/EL art 36 ja 2014/25/EL art 54 sätestavad hankijatele õiguse, kuid mitte kohustuse, nõuda pakkumuste esitamist või lisamist elektroonilisse kataloogi. Direktiivid ei nõua, et kõigil pakkujatel oleks kohustus esitada pakkumused elektroonilisse kataloogi, kuid paneb liikmesriigile võimaluse seda teatavat liiki hangete puhul nõuda. Praegune regulatsioon põhineb Euroopa Komisjoni 2007. aastal tehtud soovitusel, kuid ühtset standardit ei ole kataloogidele seni EL-is seatud.⁶⁴ Ettepanek kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

ETTEPANEK 37.

Sätetada vaikumisi pakkumuste jõusoleku tähtaeg ja siduda tagatise tähtaeg pakkumuste jõusoleku tähtajaga.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Põhjendus ja mõju

RHS § 110 lg 1 täiendamisel oleks hankijal alati võimalik sätestada RHSis nimetatust erinev pakkumuste jõusoleku tähtaeg, arvestades riigihanke eset ja potentsiaalset menetlusele kuluvat aega. Ent kui hankija ei ole RHADis selle kohta midagi öelnud, siis võiks kehtida RHSis sätestatud tähtaeg. Võttes arvesse tänast praktikat, võiks tähtaeg olla 3 kuud alates pakkumuste esitamise tähtpäevast.

RHS § 90 lg-s 4 on tingimuslikuna sätestatud: „Kui pakkumuse tagatis on antud tähtajalisena pakkumuse jõusoleku tähtaja lõpuni /.../“. Pakkumuse tagatise eesmärk on mh tagada hankelepingu sõlmimine (vt RHS § 90 lg 1), mistõttu on vähetõenäoline, et hankija nõuaks tagatise esitamist lühemaks ajaks. Seetõttu on RHS § 90 lg 4 ebaselge. Hankijate murekohaks on olukorrad, kus edukas pakkuja ei allkirjasta hankelepingut ja hankijal tekivad sellest täiendavad kulud. Ka RHS § 119 rakendamine ei ole lihtne ega kiire ning võib juhtuda, et järgmine edukas pakkuja ei vasta tingimustele või sobivaid pakkumusi ei ole rohkem esitatud. Lisaks, kui hankija on unustanud RHADis tagatise ajalise pikkuse sätestada ning pakkuja pakub tagatist lühemaks ajaks, ei ole hankijal võimalik seda pakkumust tagasi lükata, kuivõrd alust selleks ei ole, samas ei ole aga tagatise eesmärk täidetud. Hankija jaoks oleks lihtsam, kui need tähtajad oleksid vaikumisi seaduses sätestatud.

⁶⁴ Simovart, M.A. Parind, M. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2 vlj. § 39/5.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega

Direktiivid 2014/24/EI, 2014/23/EL, 2014/25/EL ja 2009/81/EÜ ettepanekus käsitletut ei reguleeri.

Riskid

Puuduvad.

Hankijate tagasiside

Transpordiamet	Transpordiamet on muudatusega nõus, kui nende hinnangul on 3 kuud vähe, võiks olla minimaalselt 4 kuud.	Vaikimisi tähtaeg võib olla teistsugune, kuid praktikas on sagedasem 3 kuud. Hankija võib sätestada pikema tähtaja.
Tallinna Sadam	Tallinna Sadama hinnangul ei vähenda töökoormust. Samuti tekkis küsimus, kas RHR võimaldab üldse hanget avaldada ilma pakkumuse jõusoleku tähtaega kehtestamata. Iga hange on erinev ja vastavalt sellele tuleks hankijatel ka hinnata, milline on konkreetsetes hankes pakkumuse jõusoleku kestus. Mida kauem pakkuja on pakkumusega seotud, seda kallim on tõenäoliselt ka pakkumus. Tallinna Sadama hinnangul ei võta hankijal palju aega hindamiseks hanke keerukust, millal on eeldatav lepingu täitmise algus ja vastavalt sellele määrata pakkumuse jõusoleku tähtaeg.	Autorid mõnnavad, et mõju on väike, kuid kommentaaris väljendatud riskid selle ettepanekuga ei avaldu. Ettepaneku tulemusel ei avaldata hanget ilma jõusoleku tähtajata, s.o lihtsalt vaikimisi 3 kuud. Hankija võib sätestada lühema/pikema tähtaja, kui soovib.
Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Minimaalne kasu, aga mõistlik ettepanek.	-
Eesti Energia	Ei ole nõus.	-
Siseministerium Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Omniva Elering Riigi Kaitse-investeeringute Keskus	Nõus.	-

ETTEPANEK 38.

Täiendada Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust maksuvõla kohta.

Etapp

Hankelepingu täitmine.

Põhjendus ja mõju

Selgitada RaM-i veebilehel oleva KKK rubriigi „Hankemenetlusest kõrvaldamine“ küsimus-vastus nr 2 juures, et kui hankija on kontrollinud, et edukal pakkujal maksuvõlg puudub või see on ajatatud, ning teinud selle kontrolli tulemuste kohta otsuse, siis juhul, kui hankelepingu sõlmimine toimub mõistliku aja jooksul pärast otsuse tegemist, ei ole hankija kohustatud vahetult enne või hankelepingu sõlmimise päeval uuesti maksuvõla puudumist kontrollima. Maksuvõla uuesti kontrollimine on põhjendatud juhul, kui hankelepingu sõlmimine on viibinud või kui hankijal on põhjendatud kahtlus, et maksuvõlg võib olla tekkinud.

RHS § 95 lg 1 sissejuhatav osa ütleb, et hankija ei sõlmi hankelepingut ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kui pakkujal või taotlejal esindavad lõikes nimetatud alused, mh maksuvõlg. RaM-i KKK küsimus-vastus nr 2 juures on märgitud, et RHS ei sätesta konkreetset päeva, millal maksuvõlg peab puuduma, hankijal on õigus maksuvõlga kontrollida igal ajal hankemenetluse kestel ja regulatsiooni eesmärk on tagada, et hankelepingusse ei astutaks maksuvõlgasega. Samas sätestab RHS § 104 lg 8, et hankija peab eduka pakkuja suhtes kontrollima kõrvaldamise aluseid ning tegema eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise otsuse. Pärast selle otsuse teatavaks tegemist peab hankija RHS § 120 lg 2 alusel kohaldama 14-päevast ooteaega.

Hankeleping sõlmitakse lepingudokumendi allkirjastamisega. Lepingu allkirjastamine võib võtta mõnevõrra aega, eriti, kui hankija sõlmib mitme pakkujaga raamlepingu. Isegi, kui raamleping sõlmitakse spetsiaalselt programmi kasutades (näiteks Dokobit), võtab lepingu allkirjastamine kõigi osapoolte poolt tavaliselt vähemalt nädala. Lisaks allkirjastavad erinevad osapooled lepingu erinevatel aegadel, leping loetakse sõlmituks aga viimase allkirja andmisest. Allkirjastamisprotsessi kestuse tõttu eeldataksegi, et hankija kontrolliks maksuvõla puudumist uuesti ka hanke- või raamlepingu sõlmimise päeval.

Selline eeldus on vastuolus RHS § 3 kohase võrdse kohtlemise üldpõhimõttega. Hankija saab maksuvõla puudumist lepingu sõlmimise päeval uuesti kontrollida vaid Eesti Vabariigi äriregistrisse kantud ettevõtja osas. Enamiku teistest riikidest pärit pakkujate puhul ei saa samaväärset kontrolli teostada. Nende osas piirdub kontroll maksuvõla puudumise tõendi kontrollimisega, mida hankija teeb varem kui lepingu sõlmimise päeval.

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Küsimus pole reguleeritud direktiivides, ettepanek puudutab tõlgendust.

Riskid

Riskid puuduvad.

ETTEPANEK 39.

Muuta Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust dünaamilise hankesüsteemi kohta.

Etapp

Hanke ettevalmistamine ja avaldamine.

Põhjendus ja mõju

RaM-i veebilehel KKK rubriigi „Dünaamiline hankesüsteem“ punkti 2 kohaselt tuleks dünaamilist hankesüsteemi (DHS) kasutada vaid lihtsakoeliste teenuste ja ehitustööde tellimiseks. Ehkki KKK rubriik ei ole õiguse allikas

ega hankijale siduv, on RaM-i seisukohtadel suur kaal ning selline seisukoht sisuliselt välistab teenuste ja ehitustööde tellimise DHS-ga, eriti välisvahenditest rahastavates riigihangetes.

RaM-i seisukoht piirab põhjendamatult direktiivi 2014/24/EL artikli 34 lg 1 kohaldamisala. Direktiivi kohaselt on DHS mõeldud kasutamiseks üldkasutatavate toodete puhul sellisel juhul, nagu neid üldiselt turul pakutakse. Direktiivis muid täpsustusi ei ole. Seega on DHS-i võimalik kasutada selliste asjade, teenuste või ehitustööde hankimiseks, mida turul laialdaselt pakutakse. Üldkasutatavad teenused ja tööd on sellised, mida ei ole hankija jaoks vaja muuta või kujundada, näiteks koristusteenused, tõlketeenused, tarkvara arendusteenused – eriti, kui hangitakse arendusteenuse ressursi - , üldehitustööd, remonditööd. Direktiiv ei nõua, et DHS-i kasutataks ainult lihtsakoeliste teenuste ja ehitustööde tellimiseks.

DHS-i kasutamiseala asjatu piiramise vältimiseks soovitame kasutada KKK punktis 2 direktiivi sõnastust „üldkasutatavad teenused ja tööd, mida üldiselt turul pakutakse“.

Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega

Direktiivi 2014/24/EL art 34 lg 1 kohaselt on DHS mõeldud kasutamiseks üldkasutatavate (*commonly used*) toodete puhul sellisel juhul, nagu neid üldiselt turul pakutakse. Direktiivis muid täpsustusi ei ole. Vastupidi, viidatakse ka teenustele ja ehitustöödele, mistõttu võib järeldada, et DHS-i saab kasutada ka üldkasutatavate teenuste ning ehitustööde puhul sellisel kujul, nagu neid üldiselt turul pakutakse.

Riskid

Puuduvad.

Võrdlus teiste liikmesriikidega

Soome	DHS kasutamine teenuste ja ehitustööde tellimiseks ei ole piiratud.
Rootsi	DHS kasutamine teenuste ja ehitustööde tellimiseks ei ole piiratud.
Portugal	DHS kasutamine teenuste ja ehitustööde tellimisel ei ole Portugali riigihangete seaduses otseselt piiratud, kuid DHS-i abil võib osta ainult „üldkasutatavaid“ kaupu ja teenuseid ning madala keerukusega ehitustöid, st kaupu, teenuseid ja ehitustöid, millel „on turul üldkättesaadavad omadused ja teostusviisid“.

Hankijate tagasiside

Siseministeerium	Nõus. Hoolimata, et tegemist on seadusesätte tõlgendamisega, leian, et KKK täiendamine avardaks hankijate võimalusi kasutada DHS-i enamate kui vaid „lihtsakoeliste“ asjade-teenuste tellimisel (ühtlasi, niikuinii on see vägagi tunnetuslik, et mis üldse on „lihtsakoeline“? Kelle hinnangul, kas „vastavas valdkonnas tegutseva mõistliku isiku“ hinnangul?)	-
Eesti Energia	Ettepanekul puudub tegelik sisu, kuivõrd tegelik küsimus on selles, et kas DHS saab luua eesmärgiga, et „tellitakse ainult rätsepatöid.“	-
Riigi Kinnisvara	Nõus. Riigi Kinnisvara ei ole seni ühtegi DHS-i kasutusele võtnud, sest	-

	<p>RM tõlgenduspraktika on selle kohaldamisala osas olnud nii kitsas, et sisuliselt sobib „karbitoodetele“. Riigi Kinnisvara hanked on valdavalt kinnisvarateenuste ja kinnisvaraarenduse valdkonnas, kus tegemist on küll üldkasutatavate teenustega, kuid need ei ole samas ka nn lihtsakoelised teenused ja ehitustööd, vaid ikkagi teatud ulatuses hankija vajadustele kohandatavad, mitte aga nn „karbiteenused“.</p>	
<p>Riigi Kaitse- investeeringute Keskus</p>	<p>Nõus ettepaneku rakendamine oleks kasulik, kuna järgib direktiivis sätestatud ning hankijad julgevad tänu sellele kasutada rohkemates hangetes DHS-i pakutavat paindlikkust</p>	-
<p>Põhja-Eesti Regionaalhaigla</p>	<p>Pigem tundub, et RAM seisukoht on kooskõlas direktiiviga. KKK-s toodud selgitusega püütakse mõistet „üldkasutatavad“ lihtsamalt ja selgemalt avada. Töökoormusele mingit mõju ei omaks, kuna nagu ettepaneku tegija ka ise kirjutab, ei ole RAM seisukoht siduv, seega on ka praegu hankijatel võimalik oma rakenduspraktikat ise kujundada.</p>	-
<p>Tallinna Sadam Riigi IT Keskus Riigimetsa Majandamise Keskus Politsei- ja Piirivalveamet Elering Eesti Raudtee</p>	<p>Nõus.</p>	-

ETTEPANEK 40.

Muuta Rahandusministeeriumi KKK rubriigi vastust spetsialisti asendamise kohta.

Etapp

Hankelepingu täitmine.

Põhjendus ja mõju

Rahandusministeeriumi KKK-s on esitatud küsimus, kas hankelepingu täitmise ajal võib tellijaga kooskõlastatult asendada nt projekteerimistööde projektijuhi (ühe isiku) kahe uue isiku vastu, kes mõlemad vastavad hankes seatud nõuetele (peatükk „Hankelepingu muutmise“, küsimus 15).

Vastuses väidetakse, et asjaolu, mitu inimest projekteerimistöõde projektijuhi rolli meeskonnas täidavad, peaks olema kindlaks määratud riigihanke alusdokumentides ning hankija ja pakkuja peavad meeskonna koosseisule seatud nõuetest kinni pidama. Isiku asendamine on võimalik vaid juhul, kui hankija on sellise võimaluse sõnaselgelt riigihanke alusdokumentides ette näinud viisil, et see vastab RHS § 123 lg 1 p-le 2 („muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused on riigihanke alusdokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud“).

KKK-s väidetu, et spetsialisti saab asendada ainult siis, kui selline võimalus on algsetes tingimustes ette nähtud, raskendab mõistliku põhjendusega selliste lepingute täitmist, kus hankija on unustanud taolise sätte lisada (või ei ole teadlik, et selline säte olla võiks). Kui näiteks algselt pakutud projektijuht lepingut täitva ettevõtja juurest lahkuks, kuid asendamise võimalust pole ette nähtud, tekib lepingu täitmisel praeguse KKK tõlgenduse järgi tupikseis – hankija ei saa lubada asendamist, kuid ettevõtjal ei ole võimalik ilma asendamiseta lepingut täita.

Kui ettevõtjal on võimalik asendada algne spetsialist teise spetsialistiga, kes samuti vastab nõuetele, ei oma see mingit negatiivset mõju konkurentsile. Sellist asendamist tuleb seetõttu pidada RHS § 123 lg 1 p 7 kontekstis mitteoluliseks (st pole vahet, kas võimalus on lepingus ette nähtud või mitte).

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Kuigi tegemist ei ole direktiivi tekstiga, on direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 94 seda olukorda eraldi käsitletud: „Kui lepingu täitmise tasemega seoses on asjakohane töötajate kvalifikatsioon, peaks avaliku sektori hankijatel olema võimalik kasutada pakumuste hindamise kriteeriumina asjaomast lepingut täitma määratavate töötajate töökorraldust, kvalifikatsiooni ja kogemust, sest see võib mõjutada lepingu täitmist ning sellest tulenevalt pakumuse majanduslikku maksumust. /.../ Avaliku sektori hankijad, kes seda võimalust kasutavad, peaksid sobivate lepinguliste vahenditega tagama, et lepingut täitma määratud töötajad vastavad tegelikult ette nähtud kvaliteedinõuetele, ja et need töötajad võib asendada vaid avaliku sektori hankija nõusolekul, kes teeb kindlaks, et asendustöötajatel on samaväärse tasemega kvalifikatsioon.“

Põhjenduspunkt suunab hankijat „lepinguliste vahenditega tagama“, et spetsialisti võib asendada vaid hankija nõusolekul, kes teeb kindlaks, et asendusspetsialistil on samaväärse tasemega kvalifikatsioon. Põhjenduspunktis ei öelda siiski, et kui lepingus pole seda küsimust reguleeritud, siis asendada ei saa. Tõenäoliselt direktiivi preambulas sellist suunist andma ei pretendeeritud: esiteks, kuna põhjenduspunkt 94 ei asu preambulas teiste hankelepingu muutmise põhjenduspunktide juures; teiseks, kuna selline tõlgendus ei edenda ühtegi riigihangete korraldamise üldpõhimõtet. ELi seadusandja mõte ei saanud olla suunata töötajaid püsima kogu hankelepingu vältel sama tööandja juures (sh mitte asuma vanemapuhkusele) ega teha lepingute täitmist võimatuks, kui asendamise võimalust sõnaselgelt lepingusse kirjutatud pole.

Riskid

Riskid puuduvad. Puudub negatiivne mõju hüpoteetilisele konkurentsile, kui uus spetsialist vastab algsetele nõuetele.

LÕPPARUANDE LISAD:

Lisa 1 – Registriettepanekud

Lisa 2.1 – Võrdlus EL õigusega (tekst)

Lisa 2.2 – Võrdlus EL õigusega (tabel)

Lisa 3 – Hankemenetluse sammud ja muudatuste mõju

Lisa 4 – Eemaldatud vahearuande ettepanekud

Lisa 5 – Kaasamise käigus esitatud ettepanekud

Lisa 6 – Hankijate ja pakkuja tagasiside toorik

Lisa 7 – Liikmesriikide tagasiside toorik

Autorid

Erki Fels

Nõunik, vandeadvokaat
Tallinn, Eesti

☎ [+372 5349 3777](tel:+37253493777)

✉ erki.fels@tgsbaltic.com



Gregor Saluveer

Advokaat
Tallinn, Eesti

☎ [+372 5591 0417](tel:+37255910417)

✉ gregor.saluveer@tgsbaltic.com



Triin Kaurov

Partner, vandeadvokaat
Tartu, Eesti

☎ [+372 527 9501](tel:+3725279501)

✉ triin.kaurov@tgsbaltic.com



Liisa Levandi

Vandeadvokaat
Tallinn, Eesti

☎ [+372 5345 7304](tel:+37253457304)

✉ liisa.levandi@tgsbaltic.com



Mari Ann Simovart, PhD

Tartu Ülikooli riigihangete õiguse õppejõud

☎ [+372 518 9852](tel:+3725189852)

✉ mariann.simovart@ut.ee



Evelin Karindi-Kask

Riigihangete ekspert

✉ evelinkarindikask@gmail.com



Välisekspertid

Filomena Vieira

juhtivpartner advokaadibüroos Vieira Costa Gomes
Portugal

Filomena Vieira on 30-aastase kogemusega riigihangete advokaat ja konsultant, kes keskendub IKT-le, digitaalsele transformatsioonile, tervishoiule, turvalisusele ning teadus- ja arendustegevuse hankeprotseduuridele ja -lepingutele. Ta pakub tuge Euroopa fondidest rahastatud innovatsiooniprojektide strateegiate väljatöötamisel ja rakendamisel. Filomenal on magistriraad administratiivõiguses Lissaboni Ülikoolist, kus ta on õpetanud 15 aastat. Lisaks on ta olnud mitme Portugali valitsusliikme kabinetiülem ja õigusnõunik ning on Mackenzie Ülikooli Avaliku Hanke Observatooriumi asutajaliige.

✉ fv@vieiracostagomes.pt



Andrea Sundstrand

Stockholmi Ülikooli õigusteaduskonna dotsent, Rootsis
Sweden

Andrea Sundstrand on õigusteaduse dotsent Stockholmi Ülikoolis, kus ta õpetab riigihangete, haldus- ja Euroopa Liidu õigust. Alates 1994. aastast on ta tegelenud riigihangete seadusandlusega, töötades muu hulgas Rootsi Rahandusministeeriumis ja esindades Rootsit EL-i direktiivide läbirääkimistel. Ta kaitses doktoritöö teemal "Riigihanked väljaspool EL-i direktiive". 2014. aastal asutas ta ajakirja *The Swedish Procurement Law Journal*, mis avaldab artikleid riigihangete õigusest.

✉ andrea.sundstrand@juridicum.su.se



Kirsi-Maria Halonen

avaliku majandusõiguse professor Lapimaa Ülikoolis, Soomes
Finland

Kirsi-Maria Halonen kuulub Rootsi Konkurentsiameti uurimisnõukogusse, on Euroopa Hankeseaduse Grupi kaasjuht ning endine liige Euroopa Komisjoni avalike hangete sidusrühma ekspertgrupis. Halonen juhib Soome Akadeemia ja Soome ministeeriumide rahastatud uurimisprojekte, mis käsitlevad avaliku sektori tõhusat kulutamist, riigihankeid ja tarnekindlust. Professor Halonen on kirjutanud mitmeid artikleid ja toimetanud uurimisraamatuid riigihangete teemal, toimetab Euroopa Hangete Seaduse sarja (Elgar Publishing) ning on ajakirja *Public Procurement* kaastoimetaja.

✉ kirsi-maria.halonen@ulapland.fi





tgsbaltic.com