

Sisekaitseakadeemia

Peep Pukk

PAKKUJATE JA TAOTLEJATE KVALIFITSEERIMINE  
RIIGIHANGETE MENETLUSES

Lõputöö

Juhendaja:

Kadri Teder

Rahandusministeeriumi  
riigihangete ja riigiabi  
osakonna juhtivspetsialist

Tallinn 2010

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

	Kuu ja aasta:
Töö pealkiri: Pakkujate ja taotlejate kvalifitseerimine riigihangete menetluses	
Töö autor: Peep Pukk	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonses keskkonnas.  Allkiri:
<p>Lõputöö maht on 53 lehekülge, millest töö põhiosa moodustab 41 lehekülge. Töö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne lühikokkuvõte inglise keeles. Töö koosneb neljast peatükist ning neljast lisast.</p> <p>Töö on koostatud eesmärgiga anda ülevaade riigihangete pakkujate ja taotlejate individuaalse seisundi hindamisel üleskerkivatest probleemidest ning ülevaate tulemustest lähtuvalt osutada puudustele, mille likvideerimine aitaks tõsta riigihangete läbiviimise kvaliteeti ja efektiivsust.</p> <p>Töös on kasutatud uurimismeetoditena poolstruktureeritud kvalitatiivset intervjuud ja dokumendianalüüsi.</p> <p>Töö tulemusena on välja toodud peamised probleemid riigihangete pakkujate või taotlejate kõrvaldamise aluste kontrollimisel, samuti pakkujate või taotlejate finants- ja majanduslike ning tehnilise ja kutsealase sobilikkuse hindamisel. Täiendavalt on välja toodud peamised probleemid lihthangete osas</p> <p>Töös on tehtud ettepanekud riigihangete seaduse täpsustamiseks ja põhjaliku juhendmaterjali koostamiseks riigihangete korraldamise üldpõhimõtete tagamiseks ning ühtse halduspraktika kujundamiseks. Samuti täiendkoolituste läbiviimiseks hankijatele pakkujate kõrvaldamise aluste, kvalifitseerimise ja menetluslikes küsimustes.</p>	
Võtmesõnad: riigihange, pakkuja või taotleja, kvalifitseerimine, pakkuja või taotleja kõrvaldamine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: public procurement, candidate or tenderer, supplier, qualification, personal situation of the candidate or tenderer	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Üldainete keskuse juhataja: Anne Valk	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Kadri Teder	Allkiri:

# SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISUKORD .....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. RIIGIHANGETE KORRALDAMISE ÜLDPÕHIMÕTTED .....	7
1.1 Üldpõhimõtted hankedirektiivides.....	7
1.2 Üldpõhimõtted siseriiklikus õiguses .....	9
2. KVALIFITSEERIMINE.....	10
2.1 Pakkujate individuaalse seisundi hindamine .....	11
2.1.1. Kõrvaldamise alused.....	11
2.1.2. Kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimine .....	13
2.2. Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise alused .....	17
2.2.1. Majanduslik ja finantsseisund.....	19
2.2.2. Tehniline ja kutsealane pädevus .....	21
2.3. Kvalifitseerimine lihthankes .....	24
3. EMPIIRILINE UURING .....	26
3.1. Uurimismeetod ja valim.....	26
3.1.1. Poolstruktureeritud kvalitatiivne intervjuu .....	26
3.1.2. Dokumentide analüüs .....	27
3.1.3. Intervjuu tulemused .....	28
3.1.4. Dokumentide analüüsi tulemused .....	34
4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD .....	38
KOKKUVÕTE .....	42
SUMMARY .....	44
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	45
LISA I RIIGIHANGETE ARV 2008-2009 .....	49
LISA II INTERVJUU KÜSIMUSTIK .....	50
LISA III INTERVJUEERITAVATE LOETELU.....	52
LISA IV HANKETEADETE PUUDUSTE KRITEERIUMID.....	53

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

AÕ – avalik-õiguslik juriidiline isik

EEA – Euroopa Majanduspiirkonna leping

EK – Euroopa Kohus

EL – Euroopa Liit

EMÜ – Euroopa Majandusühendus

EÜ – Euroopa Ühendus

GPA – Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankeleping

Hankedirektiivid – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivid 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ

HD - hankedokumentid

HT – riigihangete registris avaldatud hanketeade

KarRS – Karistusregistri seadus

KOV – kohalik omavalitsus

Lihthange – alla riigihangete seaduses sätestatud piirmäärasid jääv riigihange

MKS – Maksukorralduse seadus

MTR – Majandustegevuse register

Pakkuja – käesolevas töös kasutatakse läbivalt mõistet pakkuja tähistamiseks nii pakkujat kui taotlejat

RHA – Riigihangete Amet

RHS – Riigihangete seadus

VAKO – Riigihangete Ameti juures asuv vaidlustuskomisjon

VS – võrgustikuga seotud ettevõte

## SISSEJUHATUS

Käesolevas lõputöös uuritakse riigihangete pakkujate ja taotlejate (pakkuja)<sup>1</sup> kvalifitseerimise aluseid ning nende rakendamisel tekkivaid probleeme lähtudes Euroopa Liidu (EL) õigusest, siseriiklikust õigusest ning riigihangete läbiviimise praktikast Eestis.

Riigihangete läbiviimine on pidevalt täienevas õigusraamistikus muutumas järjest keerukamaks ja dokumentaalselt mahukamaks eeldades nii hankijalt kui pakkujalt õiguslaseid teadmisi või välise õigusabi kasutamist RHS tõlgendamisel. Tulemuseks on vaidlustuste arvu kasv ja mitte harva juhusega ka hangete ebaõnnestumine. RHSist tulenevad, pakkujatele ning hanke objektile, samuti pakkumusele seatavad nõuded on tihti peale mitmeti tõlgendatavad ning asetavad hankedokumentide ja pakkumuste koostajad probleemi ette, kus seaduse selgusetus põhjustab hangete tulemuste mittevastavuse selle eesmärkidele, milleks on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine<sup>2</sup>.

Eesmärgi saavutamiseks sätestab RHS riigihangete läbiviimise menetlusnõuded, mis muuhulgas kohustavad hankijat kontrollima pakkujate individuaalset seisundit RHSis sätestatud viisil ja loetletud dokumentide kaudu. RHS määratleb osa nõuetest seejuures ammendavate ja absoluutsetena ning jätab samas täiendavate nõuete osas kaalutlusruumi ja tõlgendamisvabaduse, pannes sellega hankijale vastutuse nõuete asjakohasuse ja proportsionaalsuse eest. See annab aga pakkujale kandepinna vaidlustusteks ja hankijale menetluslikeks eksimusteks. Vajalik on viia RHSi tõlgendamisest tulenevad erinevused miinimumini, samuti vähendada hankemenetluse ja hankedokumentatsiooni bürokraatlikke elemente keskendumaks hanke vormilise poole asemel selle sisule.

Lõputöö eesmärgiks on anda ülevaade riigihangete pakkujate individuaalse seisundi hindamisel üleskerkivatest probleemidest ning ülevaate tulemuste põhjal osutada puudustele, mille likvideerimine aitaks tõsta riigihangete läbiviimise kvaliteeti ja

---

<sup>1</sup> Lihtsustamise huvides ning menetluslike erinevuste puudumise tõttu kvalifitseerimise protsessis käsitletakse käesolevas töös pakkujat ja taotlejat ühendnimetusega *pakkuja*.

<sup>2</sup> Riigihangete seaduse § 1.

efektiivsust. Lisaks eeltoodule uurib töö autor riigihangete registris avaldatud hanketeadete põhjal riigihangetel osalevate pakkujate RHSis sätestatud kvalifitseerimiskriteeriumide ja selle täendamiseks nõutavate dokumentide asjakohasust ning püüab seejärel järelda, kas tegemist on seaduse ebapiisavast või ebaselgest regulatsioonist põhjustatud tagajärjega või on puudus tingitud hankijate vähesest teadlikkusest, mida oleks võimalik tõsta läbi juhendmaterjalide ja koolituste.

Töös tulevad käsitlemisele probleemid RHSis sätestatud pakkujate individuaalse seisundi hindamiseks seatavate nõuete ja nende täitmiseks nõutavate dokumentide määramisel ning nende seosed riigihangete menetluslike vigade tekkimises ja riigihangete läbiviimise ebaõnnestumises.

Probleemide väljaselgitamiseks viis töö autor läbi empiirilise uuringu eesmärgiga analüüsida RHSis pakkujate kvalifitseerimiseks sätestatud nõuete ja nende täitmise kontrollimiseks esitatavate dokumentide asjakohasust. Uuring viidi läbi poolstruktureeritud kvalitatiivse intervjuuna kõigi ministeeriumide hankespetsialistide seas. Täiendavalt viis autor läbi hanketeadete analüüsi eesmärgiga selgitada välja põhilised puudused ja vastuolud nõuete seadmisel ning nende täitmise kontrollimisel võttes valimiks 2009. a riigihangete registris avaldamise järjekorras iga 10. avatud hankemenetlusega hanke.

Lõputöö koosneb neljast osast, millest esimeses ja teises annab autor teoreetilise ülevaate riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest ning pakkujate kõrvaldamise alustest ja kvalifitseerimistingimustest. Täiendavalt toob autor välja lihthangete korraldamise teoreetilised alused. Töö kolmanda osa moodustab empiiriline uuring, milles autor annab ülevaate probleemidest riigihangete seaduse<sup>3</sup> (RHS) rakendamisel pakkujate kvalifitseerimisel ning neljandas osas toob autor välja järeldused ja ettepanekud riigihangete läbiviimise efektiivsuse tõstmiseks.

Autor avaldab tänu Kadri Teder'ile asjatundliku abi ja juhendamise eest ning kõikidele intervjuus osalejatele leitud aja ja tõsise suhtumise eest küsitluse eesmärgiga parandada üldist riigihangete läbiviimise kvaliteeti.

---

<sup>3</sup> Riigihangete seadus, 24.01.2007, jõustunud 01.05.2007 - RT I 2007, 15, 76 ... RT III 2009, 30, 218.

# 1. RIIGIHANGETE KORRALDAMISE ÜLDPÕHIMÕTTED

## 1.1 Üldpõhimõtted hankedirektiivides

Riigihanke korraldamise üldpõhimõtted tulenevad EL hankedirektiividest, mille kohaselt on riigihankeks asjade ehk kaupade ostmine, teenuste või ehitustööde tellimine, ehitustööde või teenuste kontsessioonide andmine ning ideekonkursside korraldamine hankija poolt, samuti ehitustööde tellimine ehitustööde kontsessioonääri poolt.<sup>4</sup>

Riigihanke korraldamise kohustus on riigiasutusel, kohaliku omavalitsuse (KOV) üksusel, avalik- õiguslikul juriidilisel isikul või muul avaliku sektori valitseva mõju all oleval isikul. Samuti on hankedirektiivide kohaselt teatud tingimuste vastavuse korral kohustus korraldada riigihankeid ka võrgustike või infrastruktuuridega seotud valdkondades teenuseid pakkuvatel isikutel.<sup>5</sup> Kohustus korraldada riigihankeid on seega kõikidel isikutel, kes kasutavad avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha ning kes seetõttu peavad riigihangetel järgima kindlaid põhimõtteid ning tagama oma tegevuse ja otsuste läbipaistvuse.

Kaupade ja teenuste vaba liikumise põhimõtte järgimiseks on EL riigihangete turg avatud kõikide liikmesriikide turuosalistele. Selleks, et riigihanked liikmesriikides toimuksid ühetaoliste reeglite kohaselt ja hankemenetlustel kasutataks tunnustatud üldpõhimõtteid, on Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestanud alates 31. märtsist 2004 hankemenetlusele kohalduvad reeglid direktiivides 2004/17/EÜ<sup>6</sup> ja 2004/18/EÜ<sup>7</sup>. Esimene neist puudutab avaliku sektori ja teine võrgustikega seotud valdkondades tegutsevaid hankijaid.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Evelin Karindi-Kask, *et al*, *Riigihangete juhis*, (Tallinn: Rahandusministeerium, 2007), lk 5.

<sup>5</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, ibid*, lk 6.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused. ELT L 134, 30.04.2004, lk 1-113.

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. ELT L 134, 30.04.2004, lk 114-240.

<sup>8</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, ibid*, lk 6.

Hankedirektiivide eesmärgiks on tagada Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu üldpõhimõtete järgimine riigihangetel.<sup>9</sup>

Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted sätestab hankedirektiivi 2004/18/EÜ preambuli lõige 2, mille kohaselt tuleb liikmesriikides lepingute sõlmimiseks riigi nimel või piirkondlike või kohalike omavalitsuste või avalik-õiguslike isikute nimel kohaldada asutamislepingu põhimõtteid, eelkõige **kaupade vaba liikumise** põhimõtet, **asutamisevabaduse** ja **teenuse osutamise vabaduse** põhimõtet ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu **võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse** põhimõtte.<sup>10</sup> Täiendavalt on EÜ asutamislepingu põhimõtetest uutesse hankedirektiividesse üle võetud ka **keskkonnahoidlikkuse** ehk **keskkonnasäästlikkuse** põhimõte.

Riigihankemenetluses ettevõtjate võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine ning hankemenetluse läbipaistvus võimaldab tekkida tegelikul konkurentsil. Võib väita, et üldpõhimõtted on konkurentsi tagamise eesmärgi teenistuses. Konkurentsi tagamist võib aga pidada EÜ riigihankeõiguse juhtprintsipiiks, mille teostumisele aitavad kaasa teised riigihankeõiguse põhimõtted.<sup>11</sup> Seega ei ole EÜ riigihangete süsteem mõeldud kaitsmaks mitte liikmesriikide sisemist rahandust, vaid suunatud eelkõige riigihangete avamisele konkurentsile ja mittediskrimineerimise vältimisele.<sup>12</sup>

Hankedirektiivid annavad osaliselt ammendavad, teisalt laialdast kaalutlusruumi võimaldavad suunised üldpõhimõtetest lähtumiseks riigihangete korraldamisel. Seega võiks arvata, et riigihangete direktiive iseloomustab suur paindlikkus. Samas on enamik hankijatest vastupidisel seisukohal: riigihangete süsteem on vägagi piirav ja suurtes piirides on diskretsioon hõlmatud eeskirjadega võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse huvides tegelike või potentsiaalsete pakkujate üle otsustamisel.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Euroopa Ühenduse Asutamislepingu (Konsolideeritud versioon). Lepingu tekst. ELT C 321E, 29.12.2006, lk 37-186.

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, preambuli lg 2.

<sup>11</sup> Tiina Ojasalu, "Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte", *Juridica* (2007), nr 7, lk 564-572, lk 572.

<sup>12</sup> Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, (London: Sweet and Maxwell. Second edition, 2005), lk 714.

<sup>13</sup> Ruth Nielsen, Steen Treumer, *The New Public Procurement Directives*, (Copenhagen: Djof Publishing, 2005), lk 28.



## 1.2 Üldpõhimõtted siseriiklikus õiguses

Hankedirektiivide põhimõtted tuleb kõikidel liikmesriikidel üle võtta siseriiklikusse õigusesse ning nende järgimine on hankijatele kohustuslik kõigi hankelepingute korral, mille maksumus on võrdne või ületab Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud rahvusvahelisi piirmäärasid. Üldpõhimõtteid tuleb aga järgida ka juhul, kui direktiivid ei kohaldu. See hõlmab hankeid maksumusega allpool piirmäärasid, lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid ning teenuste kontsessioonide andmist.<sup>14</sup> Siseriiklikult on paljud liikmesriigid kehtestanud hankijatele märksa madalamad piirmäärad kui direktiivides, püüdes sellega tagada üldpõhimõtetest kinnipidamist võimalikult suurel hulgal riigihangetest.

Eesti on riigihanke korraldamise üldpõhimõtted üle võtnud RHS §-ga 3, mis sätestab järgnevad riigihanke korraldamise üldpõhimõtted:

- hankija rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine;
- riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamine;
- riigihankel osalevate isikute võrdne kohtlemine;
- olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine;
- konkurentsi kahjustava huvide konflikti vältimine;
- võimaluse korral keskkonnasäästlike lahenduste eelistamine.<sup>15</sup>

Sisuliselt on põhimõtted samad, mis hankedirektiivides, neid on üksnes täpsustatud riigihanke eesmärgi tagamiseks. Täpsemad reeglid tagavad üldpõhimõtetest kinnipidamise hanke mis tahes etappidel ning hinnangu andmisel hankija tegevusele riigihangete korraldamisel püstitatakse alati küsimus, kas on täidetud riigihanke eesmärk ning kas on järgitud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Hankemenetluse korraldamine täidab oma eesmärgi üksnes siis, kui hanke tulemusena saavutatakse parim hinna ja kvaliteedi suhe. Selle saavutamiseks peab hankija kasutama turul olemasolevat konkurentsi, andes ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtjale rohkem võimalusi riigihangetel osalemiseks.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota 4*, lk 7.

<sup>15</sup> Jaak Parre ja Aldo Kaljurand, *Riigihange. Põhimõtted, hankija ja hankeleping* (AS Äripäev: 2008), lk 31.

<sup>16</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota 4*, lk 8.

## 2. KVALIFITSEERIMINE

Hankemenetluse võib suurtes piirides jagada kolme menetluslikku etappi: pakkujate sobivuse kontrollimine, pakkumuste kontrollimine ja pakkumuste hindamine. Seejärel sõlmitakse leping eduka pakkumuse esitanud pakkujaga. Seejuures peab hankija kinni pidama menetlusetappide eeltoodud järjekorrast. Pakkujate sobivuse kontrollimine ja lepingu sõlmimine on kaks täiesti erinevat toimingut ning neid tuleb rangelt eristada.<sup>17</sup> Seega tuleb eelkõige kontrollida pakkuja sobivust, siis pakkumuse sobivust ning alles seejärel võidakse sõlmida hankeleping vaid selle pakkujaga, kes vastab pakkujale ja pakkumusele esitatud miinimumnõuetele.<sup>18</sup>

Riigihangete korraldamise üldpõhimõtete järgimiseks ning hankija omavoliliste otsuste vältimiseks pakkujate valikul on hankedirektiivides ja RHSis kehtestatud nõuded pakkuja individuaalse seisundi hindamiseks. Samuti peab hankija veenduma pakkuja võimekuses sõlmitavat hankelepingut täita, seades tingimused tema finants- ja majandusliku seisundi ning tehnilise kompetentsuse hindamiseks. Hankedirektiivide ja RHS sätete eesmärgiks ei ole seejuures piirata ametiasutuste volitusi erinevate lepingute sõlmimiseks vajaliku suutlikkuse taseme määramisel, vaid selle eesmärgiks on määrata kindlaks, milliste dokumentide või tõendite esitamist hankija võib nõuda.<sup>19</sup>

Hankija kontrollib pakkuja sobivust ja individuaalset seisundit lähtudes üksnes hankedirektiivide ja siseriikliku seadusandluse alusel seatud nõuetest, mis on pakkujale kättesaadavad hanketeates ning mis on muutumatud kogu hankemenetluse vältel. Samas peab arvestama, et lisaks hankedirektiividele ja siseriiklikele õigusaktidele võivad spetsiifilistes valdkondades sisalduda erinormid hankedirektiividest tulenevale üldisele riigihangete korraldamise korrale. Nii on näiteks EL määrused ülimuslikud riigi õiguse suhtes ning kohalduvad otse, ilma et liikmesriigid peaksid ühtlustavaid norme vastu võtma. See tähendab muu hulgas, et kui riigi õigus on EL määrusega vastuolus, kehtib EL määruse

---

<sup>17</sup> Euroopa Kohtu 19.06.2003 otsus kohtuasjas nr C-315/01, *GAT* [2003] ECR I-06351, lg 59 ja 20.09.1988 otsus kohtuasjas nr 31/87, *Beentjes* [1988] ECR 04635.

<sup>18</sup> Rahandusministeerium, "Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks" (2005), <[www.fin.ee/?id=76401](http://www.fin.ee/?id=76401)> (15.01.2010), lk 86.

<sup>19</sup> Rahandusministeerium, "Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks", *ibid*, lk 86.

regulatsioon ning kuna EL määrused eraldi riigi õigusesse ülevõtmist ei nõua, ei leia nende kohta tavaliselt ka viiteid Eesti õigusaktidest.<sup>20</sup>

## 2.1. Pakkujate individuaalse seisundi hindamine

### 2.1.1. Kõrvaldamise alused

Hankedirektiivid ja RHS sätestavad nõuded, mis käsitlevad pakkujate individuaalset seisundit ning millele vastavuse korral saab pakkuja riigihankes osaleda. Nõuded on absoluutsed ja ammendavad ning jagunevad kohustuslikeks ehk nõueteks, millele mittevastavuse korral on hankijal kohustus pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada ning nõueteks, mille korral on hankijal kaalutusõigus kas pakkuja kaasata hankemenetlusse või ta kõrvaldada.

Hankedirektiivi 2004/18/EÜ artikli 45 lõike 1 kohaselt on hankija **kohustatud** pakkuja hankemenetlusest kõrvaldama järgmiste rikkumiste korral:

- osalemine kuritegelikus organisatsioonis (määratletud nõukogu ühismeetme 98/733/JSK artikli 2 lõikes 1);
- korruptsioon (määratletud nõukogu 26. mai 1997. aasta akti artiklis 3 ja nõukogu ühismeetme 98/742/JSK artikli 3 lõikes 1);
- pettus Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni artikli 1 tähenduses;
- rahapesu nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta artiklis 1 määratletud tähenduses.

Sama artikli lõike 2 kohaselt **võib** hankija välja jätta lepingus osalemisest iga ettevõtte:

- kes on pankrotis või likvideerimisel, kellel kohus on määranud halduri, kes on sõlminud kokkuleppe võlausaldajatega, kes on peatanud äritegevuse või on siseriiklike õigusnormide alusel toimuva samalaadse menetluse tõttu analoogilises olukorras;
- kelle suhtes on algatatud menetlus pankroti väljakuulutamiseks, sundlikvideerimiseks, halduri määramiseks kohtu poolt või võlausaldajatega kokkuleppe sõlmimiseks või muu samalaadne menetlus siseriiklike õigusnormide alusel;

---

<sup>20</sup> Parre, *Riigihange. Põhimõtted, hankija ja hankeleping*, supra nota 15, lk 24, 25.

- kes on vastavalt asjaomase riigi õigusnormidele *res judicata*<sup>21</sup> jõudu omava kohtuotsusega tema ametialaste käitumisreeglitega seotud süüteo süüdi mõistetud;
- kes on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, kui ostja suudab seda mis tahes viisil tõestada;
- kes on täitmata jätnud sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvad kohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele;
- kes on täitmata jätnud maksukohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele;
- kes on käesoleva jao alusel nõutavate andmete esitamisel süüdi raskes pettuses või jätnud sellised andmed esitamata.

Kuivõrd liikmesriikidel on kohustus täpsustada eelnevalt loetletud kriteeriumide rakendustingimused siseriiklikus õiguses ühenduse õigust arvesse võttes, kajastuvad kõrvaldamise alused Eesti õigusesse sisseviiduna RHS § 38 lg-s 1, mis sätestab hankija kohustuse kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja ja mitte sõlmida hankelepingut isikuga:

- keda on karistatud kriminaal- või väärteomenetluses kuritegeliku ühenduse organiseerimise või sinna kuulumise eest või riigihangete nõuete rikkumise või kelmuse või ametialaste või rahapesualaste süütegude toimepanemise eest;
- kes on pankrotis või likvideerimisel, kelle äritegevus on peatatud või kes on muus sellesarnases seisukorras;
- kelle suhtes on algatatud sundlikvideerimine või muu sellesarnane menetlus;
- kelle õigusaktidest tulenevad riiklike maksude, tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustused ei ole nõuetekohaselt täidetud;
- kes osaleb sama hankemenetluse raames mitmes pakkumuses;
- kes on esitanud valeandmeid hankemenetlusest kõrvaldamise aluste esinemise või hankija seatud kvalifitseerimise tingimustele vastamise kohta.

Loetletud sätted on absoluutsed ja ammendavad ning hankijal puudub nende osas diskretsioonivabadus. Valikuvõimalus ja kaalutusõigus on hankijal aga RHS § 38 lg 2 kohaselt pakkuja osas:

---

<sup>21</sup> Seadusjärgeline (lad. k).

- kelle suhtes või kelle esindaja suhtes on kutse- või ametiliidu aukohtu otsusega või muul sellesarnasel alusel tõendatud raske süüline eksimus kutse- või ametialaste käitumisreeglite vastu;
- kes on jätnud hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kohta nõutud andmed või dokumendid esitamata;
- kes on jätnud hankija teavitamata hankemenetlusest kõrvaldamise aluste asjaolude olulisest muutumisest;
- kelle pakkumuse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või kes on muul viisil hankijaga seotud ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkujate ees.

Liikmesriigiti esineb siseriiklikus seadusandluses erinevusi ülevõetud tingimuste osas. Nii annab Eestis seadusandja pakkuja kõrvaldamise aluste rakendamise kohustuslikkuses hankijale otsustusõiguse ligi poolte asjassepuutuvate sätete osas, samas näiteks Austrias kuuluvad kõik nimetatud sätted kohustuslikus korras rakendamisele.<sup>22</sup> Siin tekib küsimus võimalikus vastolus hankedirektiivide ja siseriikliku õiguse vahel, mis loob kandepinna riigihangete vaidlustustele. Hankedirektiiv 2004/18/EÜ artikkel 45 lõige 2 annab hankijale õiguse, mitte ei kohusta jätta välja lepingus osalemisest pakkuja, kellel esineb antud lõikes loetletud asjaolud. Tuginedes Euroopa Kohtu (EK) 9. veebruari 2006. a otsusele liidetud kohtuasjades nr C-226/04 ja C-228/04<sup>23</sup> võib aga siseriiklikus õiguses kehtestada üksnes kas hankedirektiivides otsesõnu sätestatud või leebemaid tingimusi.

### **2.1.2. Kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimine**

Hankija peab pakkuja individuaalset seisundit kontrollima ja kõrvaldamise aluste ilmnemisel ta edasisest hankemenetlusest kõrvaldama enne tema kvalifikatsiooni ehk finants- ja majandusliku seisundi ning tehnilise kompetentsuse hindamist. Individuaalse seisundi kontrollimiseks loetleb RHS dokumendid, mida hankija peab pakkujalt nõudma kõrvaldamise aluste asjaolude puudumise tuvastamiseks.

---

<sup>22</sup> Rahandusministeerium, "Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks", *supra nota* 18, lk 89.

<sup>23</sup> Euroopa Kohtu 9.02.2006 otsus liidetud kohtuasjades nr C-226/04 ja C-228/04, *La Cascina* ja *Concorzio G.f.M.* [2006] ECR I-01347.

Piisava tõendina selle kohta, et ettevõtjat ei ole karistatud eelnevas alapeatükis loetletud süütegude eest ega ole pankrotis või likvideerimisel, võib hankija aktsepteerida isiku kirjalikku kinnitust RHS § 38 lg-e 1 p-des 1-3 nimetatud asjaolude puudumise kohta.<sup>24</sup> Siinkohal leevendab siseriiklik õigus hankedirektiivides sätestatud, mille kohaselt on nõutav väljavõte karistusregistrist või selle puudumisel samaväärne dokument, mille on väljastanud isiku päritolu- või lähteriigi pädev kohtuorgan või haldusasutus või kui asjaomane riik selliseid tõendeid ei väljasta, võib need asendada vandega või töötusega.<sup>25</sup> Samas võib ka Eesti hankija põhjendatud kahtluse korral vastavuses RHS § 38 lg-le 5 teha sarnaseid päringuid asjaomastele institutsioonidele või asendada need vande või töötusega. Nii võib hankija teha päringu karistusregistri volitatud töötlejale pakkuja või alltöövõtja suhtes hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimiseks.<sup>26</sup> Võib küll kahtluse alla seada, kas isiku enda poolt antud lihtviisiline kinnitus omab ka sisulist teavet tuvastamiseks pakkujal kõrvaldamise asjaolude puudumist, kuna tegemist on sellisel juhul kontrollimatu väitega, millest võib tulla võrdse kohtlemise kui aluspõhimõtte rikkumine. Kuid seadusandja on kinnitust küllaldaseks pidanud, mistõttu on iseäranis siseriiklike pakkujate puhul hankemenetluse ajalise ressursi kokkuhoiu mõttes tegemist mõistliku leevendusega võrreldes EL õiguses sätestatuga.

Maksuvõlgnevuse puudumise kohta tuleb Eesti päritolu pakkujal esitada riiklike maksude osas vastav Maksu- ja Tolliameti tõend ning kohalike maksude osas asukohajärgse KOV maksuhalduri tõend. Välisriigist pärit pakkuja on kohustatud esitama vastava ametiasutuse väljastatud tõendid.<sup>27</sup> Samas ei sätesta seadus, millisel ajahetkel tuleb lugeda kohustus maksude nõuetekohase tasumise osas täidetuks ning sellekohane otsus tuleb langetada hankijal varieerides seda praktikas varasemate RHS redaktsioonide inertsist kuni 30 päevani enne pakkumuse või taotluse esitamise tähtaega. Kuigi RHS sätestab hankija kohustuse kontrollida ja eemaldada pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamise aluste esinemise ilmnemisel kogu hankemenetluse vältel, on hankija probleemi ees juba ainuüksi maksukohustuse täitmist tõendava dokumendi ajalise kehtivuse määramisel.

---

<sup>24</sup> Riigihangete seaduse § 38 lg 1 p 1-3.

<sup>25</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ art 45 lg 3.

<sup>26</sup> Karistusregistri seadus, 19.11.1997, jõustunud 1.01.1998 - RT I 1997, 87, 1467 ... RT I 2009, 62, 405, § 17 lg 1 p 15.

<sup>27</sup> Riigihangete seaduse § 38 lg 3 p 2.

Maksukohustuslane võib anda maksuhaldurile nõusoleku enda kohta käivate andmete avaldamiseks, kuid maksukorralduse seaduse (MKS) § 26 lõike 2 kohaselt peab selline nõusolek olema kirjalik. Vajadus selleks võibki tekkida seoses mõne menetlusega, sh riigihankemenetlusega. Eeltoodust tuleneb aga selgelt, et esmane ja kõige laiem maksusaladuse käsutamise õigus on maksukohustuslasel, sh õigus kõik teda puudutavad andmed kolmandatele isikutele avalikustada.<sup>28</sup> MKS § 27 lubab maksuhalduril ka teatud andmed üldsusele avalikustada. Loetelu hõlmab seejuures üsnagi erinevaid andmeid. Üldsusele võib anda informatsiooni maksukohustuslaste registreerimise ja registrist kustutamise kohta, deklaratsioonide esitamise ning maksuvõlgade kohta. Ajatatud maksuvõlgade puhul võib tuua ära ka tasumise ajakava kestuse.<sup>29</sup>

MKS § 29 punkt 10 lubab maksuhalduril avaldada andmeid ka Riigihangete Ametile pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks riigihangete seaduse tähenduses. Eeltoodu eeldab, et Riigihangete Amet saab taotleda infot ainult konkreetsete pakkujate kohta ning ulatuses, mis on vajalik kvalifikatsiooni kontrollimiseks.<sup>30</sup> Hankijal aga sellised võimalused puuduvad.

Olukord on leevenenud RHS uue redaktsiooni jõustumisega 28.03.2008, millega muudeti maksukohustuse täitmise sisulist poolt, jättes välja nõude, mille kohaselt ei tohi pakkujal olla maksuvõlga kas järjest või summeerituna pakkumuse või taotluse esitamise tähtajale eelneva 12-kuulise perioodi jooksul rohkem kui 30 päeva. Sellele sekundeerib 1.01.2009 jõustunud MKS muudatus, mille kohaselt on maksukohustuslasel, samuti muul huvitatud isikul või asutusel õigus taotleda maksuhaldurilt tõendit maksuvõlgade puudumise kohta. Maksuhaldur on kohustatud maksuvõlgade puudumise tõendi väljastama ka juhul, kui maksukohustuslase maksuvõlg kõikide sama maksuhalduri poolt hallatavate maksude puhul ei ületa 100 krooni või kui maksuvõla tasumine on ajatatud.<sup>31</sup>

Endiselt on aga nõutav kirjalikus vormis Maksu- ja Tolliameti tõend, samuti kohaliku omavalitsuse maksuhalduri tõend pakkuja maksukohustuse nõuetekohase täitmise kohta, mis paneb märkimisväärse halduskoormuse tõendeid väljastavatele institutsioonidele.

---

<sup>28</sup> Kaspar Lind, "Maksusaladus kehtivas õiguses", *Juridica* (2009), nr 7, 455-464, lk 458.

<sup>29</sup> Lind, "Maksusaladus kehtivas õiguses", *ibid*, lk 459.

<sup>30</sup> Lind, "Maksusaladus kehtivas õiguses", *ibid*, lk 460.

<sup>31</sup> Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 - RT I 2002, 26, 150 ... RT I 2009, 24, 146, § 14 lg 5.

Võttes aluseks Riigihangete Ameti statistilised andmed 2009. a kohta (Lisa I), ulatub nimetatud tõendite arv hinnanguliselt 13 000 tõendini ning seda ainuüksi avatud, väljakuulutamiseteta ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluste korral. Neile lisanduvad veel lihtsustatud korras tellitud teenuste ja lihthangete hankemenetlused, mille puhul ei ole hankijal kohustus järgida RHSis sätestatud menetlusnõudeid, kuid tulenevalt RHS § 16 lg-st 8 ei välista hankija soovil menetluslike nõuete kohaldamist.<sup>32</sup> Nende menetlusliikide korral võib aga tõendite väljastamist arvuliselt pidada marginaalseks, kuivõrd hankijad üldjuhul siis kõrvaldamise aluseid ei kontrolli või kui kontrollivadki, piirduakse Maksu- ja Tolliameti e-registri väljavõttega.

Probleem süveneb, kui pakkuja jätab nõutud kinnitused või tõendid esitamata ning hankijal puudub seega ka alus pakkuja kõrvaldamiseks hankemenetlusest näiteks maksukohustuse täitmata jätmise tõttu. Tõendite esitamata jätmise põhjused võivad siinjuures olla erinevad ning hankija ei saa alati võtta seisukohta, kas dokumentide esitamata jätmine on tingitud pakkuja vähesest võimest orienteeruda riigihangete menetluslikes nõuetes, teadlikust käitumisest ning soovist varjata kõrvaldamise aluste olemasolu või peitub põhjus hankija poolt koostatud hankedokumentatsiooni vastuolulisusest ja mitmetitõlgendatavusest. RHS sätestab küll hankija õiguse kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja, kes on jätnud kõrvaldamise aluste puudumise kohta nõutud andmed või dokumendid esitamata, kuid seda klausliga: „...kui need andmed või dokumendid ei ole hankijale oluliste kulutusteta registri kaudu kättesaadavad”.<sup>33</sup> Seadusandja ei ole siinkohal täpsustanud ei registri ega oluliste kulutuste mõistet. Eelnevale toetudes võib järeldada, et hankijal on kõrvaldamise aluste puudumist tõendavate dokumentide esitamata jätmise korral vähemalt Eesti päritolu pakkuja korral kaalutusõigus iseseisvate päringute tegemise suhtes asjaomastele institutsioonidele - äriregistrile, karistusregistrile, Maksu- ja Tolliametile ning kohalikele omavalitsustele. Nii on Riigihangete Ameti vaidlustuskomisjon (VAKO) riigihankes nr 107362 asunud seisukohale, et hankijal on õigus teha kaalutusotsus, kui ta seda võimalikuks ja vajalikuks peab, saades vajalikud andmed ka muul viisil. Sellisel juhul on hankija kohustatud järgima RHS § 3 p-s 3 sätestatud pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Rahandusministeerium, „Lühikokkuvõte 2009. aasta riigihangetest”, (2010), <[www.fin.ee/riigihanked](http://www.fin.ee/riigihanked)> (15.01.2010).

<sup>33</sup> Riigihangete seaduse § 38 lg 2 p 2.

<sup>34</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 24.09.2008 otsus nr 109-08/107362.



Probleemseks saab pidada ka RHS § 38 lg 3<sup>1</sup> sisalduvat hankija kohustust nõuda pakkujalt kirjalikku kinnitust kõrvaldamise aluste puudumise kohta hankelepingu täitmisel allhankelepingu alusel vahetult osalevate alltöövõtjate suhtes. Siin toimib eeldatavalt eelpool mainitud ajalise ressursi kokkuhoiu printsiip, kuid samas puudub hankijal teave alltöövõtjate tegeliku seisundi kohta. Näitena võib siin tuua vaidlustuse riigihankes nr 110881, kus käsitleti alltöövõtja maksukohustuse täitmist ning kus VAKO märkis oma otsuses<sup>35</sup>, et pakkuja esitatud kinnitus ei ole formaalne ja pakkuja vastutab alltöövõtjate kohta pakkumuses esitatud andmete õigsuse eest, millega kaasneb pakkujale ka õiguslik tagajärg. Antud hankes kaasnes sellega pakkuja kõrvaldamine.

Hankija peab arvestama, et pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamine on väga kaalukas otsus ja selle langetamine on õigustatud juhul, kui selle isiku osalemine hankemenetluses kahjustaks oluliselt konkurentsi või tooks muul põhjusel kaasa vastuolu RHS §-s 3 sätestatud riigihangete üldpõhimõtetega.<sup>36</sup>

## 2.2. Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise alused

Pärast kõrvaldamise aluste kontrollimist ja nende pakkujate hankemenetlusest kõrvaldamist, kelle puhul esinevad seaduses sätestatud kõrvaldamise alused, kontrollib hankija ülejäänud pakkujate vastavust kvalifitseerimise tingimustele eesmärgiga tuvastada pakkujad, kes on võimelised hankelepingut nõuetekohaselt täitma.<sup>37</sup> Nõue tuleneb hankedirektiivist 2004/18/EÜ, mille kohaselt sõlmitakse hankeleping ettevõttega alles pärast seda, kui hankija on kontrollinud tema finants- ja majanduslikku ning kutsealast või tehnilist sobivust ja suutlikkust lähtudes direktiivi artiklites 47–52 loetletud kriteeriumidest.<sup>38</sup>

Siseriiklikult sisaldub vastav nõue RHS §-s 39, mille kohaselt peab hankija kontrollima, kas pakkuja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Seejuures peavad tingimused olema piisavad pakkuja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad

---

<sup>35</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 12.06.2009 otsus nr 120-09/110881.

<sup>36</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota* 4, lk 130.

<sup>37</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota* 4, lk 131.

<sup>38</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ art 44 lg 1.

ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega.<sup>39</sup>

Kvalifitseerimise tingimused peavad olema mõistlikud ja asjakohased ostetavate asjade ja teenuste või teostatavate ehitustööde suhtes ning hankija peab alati kaaluma, millised tingimused on riigihanke seisukohalt esmatähtsad ja millised selle kontrollimiseks nõutavad dokumendid on vajalikud. Seatavad tingimused ei tohi välistada konkurentsi, peavad olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad ning ei tohi takistada ka lühemat aega turul tegutsevate ettevõtete osalemist hankemenetluses, kui nad suudavad tõestada, et on võimelised tingimusi täitma.<sup>40</sup> Seetõttu ei saa pakkujat jätta kvalifitseerimata üksnes põhjusel, et ta ei ole osalenud üheski hankemenetluses või ei ole saanud täitmiseks ühtegi hankelepingut.<sup>41</sup> Hankija peab ka arvestama, et nõutavate dokumentide koostamine ning nende saamine tähendab pakkujale lisatööd ja kulutusi ning seega vältima tingimuste seadmist nn igaks juhuks ning mille täitmist ta sisuliselt kontrollida ei kavatse.

Erinevalt kõrvaldamise aluste kontrollimisest on hankijal õigus, kuid mitte kohustus, kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni kogu hankemenetluse vältel ja kui hankijale saab teatavaks asjaolu, et pakkuja majanduslik ja finantsseisund või tehniline ja kutsealane pädevus ei vasta hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele, teha uus otsus pakkuja kvalifitseerimise kohta ning jätta pakkuja kvalifitseerimata.<sup>42</sup> Läbipaistvuse tagamiseks peavad kõik kvalifitseerimise tingimused olema toodud hanketeates ning peale hanketeate avaldamist ei või hankija kehtestada mingeid täiendavaid nõudmisi. Hankijal on õigus nõuda pakkujalt üksnes esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist.<sup>43</sup>

Hankija omavoli piiramiseks annab seadusandja sarnaselt kõrvaldamise alustele ka kvalifikatsiooni kontrollimiseks loetelu dokumentidest, mida hankija võib pakkujalt tema kvalifikatsiooni tõendamiseks nõuda. Samas ei näe seadus ette raamistikku tingimuste seadmisel, mis paneb vastutuse tingimuste asjakohasuse, proportsionaalsuse, mittediskrimineerimise jm üldpõhimõtete järgimisel täies ulatuses hankijale. See eeldab

---

<sup>39</sup> Riigihangete seaduse § 39 lg 1.

<sup>40</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis*, *supra nota* 4, lk 67.

<sup>41</sup> Riigihangete seaduse § 39 lg 5.

<sup>42</sup> Riigihangete seaduse § 39 lg 3.

<sup>43</sup> Rahandusministeerium, "Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks", *supra nota* 18, lk 92.

hankijalt põhjalikku hankeobjektiga seotud valdkonna tundmist, mille puudumisel on väga tõenäoline kas hanketeate, hankedokumentide või enim levinuna hankija otsuste vaidlustamine. Hankija peab siinjuures arvestama, et pakkuja kvalifitseerimata jätmine on väga kaalukas otsus ning avaldab tugevat mõju tema konkurentsile. Seetõttu peab hankija pakkuja kvalifitseerimata jätmise otsust<sup>44</sup> väga põhjalikult sisustama vältimaks vaidlustustest tulenevaid võimalikke tagajärgi. Riigikohus on asunud seisukohale, et RHS ei näe ette võimalust riigihankemenetluses tehtud otsuste tagantjärgi täiendamiseks ja motiivide lisamiseks rõhutades, et kaalutusotsust ei saa sisustada kohtu- ega vaidlustusmenetluse käigus.<sup>45</sup>

Samuti peab hankija tingimuste seadmisel hanketeates ja hankedokumentides selgelt väljendama, millise dokumendi esitamist ta konkreetse tingimuse tõendamiseks nõuab. Samas ei tohi hankija lugeda pakkuja kvalifitseerunuks üksnes nõutud dokumendi esitamisega, vaid peab kontrollima kvalifikatsiooni tegelikku vastavust esitatud tingimustele. VAKO on oma otsuses märkinud, et hankija ei saa kahtlusteta usaldada pakkuja poolt esitatud andmeid, vaid peab seda ka sisuliselt kontrollima ning omama seejuures arusaama, mida ta tingimuse esitamisel silmas on pidanud ja kuidas ta tingimuse sisulist täitmist kontrollida kavatseb.<sup>46</sup> Kokkuvõtvalt ei saa hankija esitada pakkujatele kvalifitseerimise tingimusi, mille tegelikku täitmist ta kontrollida ei kavatse.

### **2.2.1. Majanduslik ja finantsseisund**

Pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kontrollimise eesmärgiks on tagada, et ta on maksejõuline ning omab hankelepingu õigeaegseks, plaanipäraseks ja veatuks täitmiseks majanduslikke vahendeid. Pakkuja peab olema suuteline hankelepingut täitma.<sup>47</sup> Pakkujale asjaomaste nõuete seadmisel püüab hankija tagada, et ettevõttel on piisavalt rahalisi vahendeid äritegevuse jätkamiseks hankelepingu kehtivusaja jooksul, et täita mis tahes lepingust tulenevaid õiguslikke kohustusi.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Riigihangete seaduse § 39 lg 6.

<sup>45</sup> Riigikohtu 26.03.2008 otsus nr 3-3-1-7-08.

<sup>46</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni otsus nr 190-09/113006.

<sup>47</sup> Rahandusministeerium, "Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks", *supra nota* 18, lk 90.

<sup>48</sup> Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, *supra nota* 12, lk 716.

Hankedirektiivi 2004/18/EÜ artikli 47 ja RHS § 40 lõike 1 kohaselt saab hankija nõuda ettevõtja finants- ja majanduslikku seisundi tõendamiseks ühe või mitme järgmise dokumendi esitamist:

- asjakohane pangaõied või muu asjakohane ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnistatud dokument, mis näitab, et pakkuja käsutuses on hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid või tal on võimalus neid saada;
- kuni viimase kolme majandusaasta aruanded või majandusaasta aruannete väljavõtted, kui need on avalikud pakkuja asukohamaa õigusaktide kohaselt;
- andmed pakkuja või taotleja kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta hankelepinguga seotud valdkonnas või hankelepingu esemele vastavas osas nende olemasolu korral kuni viimase kolme majandusaasta jooksul sõltuvalt ettevõtja asutamise või tema äritegevuse algusest.

Lisaks võib hankija nõuda kutsealase vastutuskindlustuse tõendi või muu asjakohase ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnistatud dokumendi esitamist, mis näitab, et pakkujal on hankelepingu võimaliku rikkumisega tekkida võiva kahju hüvitamiseks vajalikud vahendid olemas või tal on võimalus neid saada.<sup>49</sup> Hankija nimetab hanketeates, milliseid finants- ja majanduslikku olukorda käsitlevaid dokumente peab pakkuja esitama.<sup>50</sup>

Hankedirektiivid ja RHS loetleb küll dokumendid, mida hankija võib nõuda, jättes samas määratlemata, millises ulatuses tingimusi seada ning jätab hankijale vabaduse selle üle ise otsustada, sätestades üksnes, et kvalifitseerimise tingimused peavad olema **piisavad, vastavad ja proportsionaalsed**. Nii peab hankija näiteks käibenõude seadmisel lähtuma hankelepingu eeldatavast maksumusest, samuti kestvusest, nõudes pakkujalt andmeid kuni kolme eelneva aasta kohta.<sup>51</sup> See tähendab muu hulgas, et hankija võib eeldada kuni 3aastast tegutsemiskogemust nõutud käibe ulatuses. Vaidlusi on tekkinud küsimuses, kas seaduses sätestatud „kuni“ võib tõlgendada tähenduses, et pakkuja tegutsemise korral turul vähem kui kolm aastat, võib temalt nõuda andmeid üksnes tegutsetud majandusaastate ulatuses. VAKO otsuse kohaselt on kvalifitseerimistingimuste kehtestamise eesmärk usaldusväärsete ja majanduslikult piisavalt tugevate pakkujate leidmine, kes eriti pikemaajaliste lepingute puhul tagaksid hankelepingute jätkusuutliku täitmise ning näiliselt

---

<sup>49</sup> Riigihangete seaduse § 40 lg 2.

<sup>50</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota* 4, lk 69.

<sup>51</sup> Riigihangete seaduse §40 lg 1 p 2, 3.

diskrimineerivat sätet tuleks käsitleda koos hankedirektiividest ja RHSist tuleneva võimalusega toetuda teiste isikute näitajatele.<sup>52</sup>

Konkurentsi tagamiseks ja väikeettevõtjatele riigihangetele ligipääsu hõlbustamiseks näevad hankedirektiivid ja RHS<sup>53</sup> ette võimaluse tõendada pakkujal oma vastavust majanduslikule ja finantsseisundile esitatud nõuetele konkreetse hankelepingu täitmise raames lisaks oma näitajatele ka teise isiku vahendite alusel. Selle eesmärk on avada riigihangete turg kõigile ettevõtjatele olenemata nende suurusest.<sup>54</sup> Küsimuses on seisukoha võtnud ka EK, kelle otsuse kohaselt lubavad hankedirektiivid pakkujal hankelepingu sõlmimiseks tõendada oma vastavust majanduslikele, tehnilistele ja finantstingimustele, toetudes teistele üksustele, olenemata nende omavaheliste sidemete õiguslikust iseloomust, tingimusel, et ta suudab tõendada, et tema kasutusse kuuluvad ka tegelikkuses nende üksuste vahendid, mis on vajalikud hankelepingu täitmiseks.<sup>55</sup> Sellega välistatakse olukord, kus väikesed ja keskmised ettevõtted arvatakse hankelepingute saajate seast välja lihtsalt seetõttu, et nad ei ole suutelised esitama pakkumust kogu lepingu ulatuses. Küsimus on lahendamisel olnud ka Eesti kohtusüsteemis, kus Tallinna Ringkonnakohus on Siseministeriumi korraldatud laevade ostmise riigihankel lugenud õiguspäraseks pakkuja toetumise allhankija käibenäitajatele.<sup>56</sup>

### 2.2.2. Tehniline ja kutsealane pädevus

Pakkuja tehniline ning kutsealane pädevus tagab tema kompetentsi, varustuse ja hankelepingu täitmiseks vajaliku kvalifitseeritud tööjõu ning seda võib nimetada üheks peamiseks pakkujatele esitatud nõudmiseks.<sup>57</sup> Sarnaselt majanduslikule ja finantsolukorrale toovad ka siin hankedirektiivid ja RHS ammendava loetelu tõenditest, mida hankija võib pakkujalt nõuda täpsustades neid hanketeates. Seejuures peavad nõutavad dokumendid ja kvalifitseerimise tingimused olema proportsionaalsed

---

<sup>52</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 23.07.2009 otsus nr 158-09/112023.

<sup>53</sup> Riigihangete seaduse § 40 lg 3.

<sup>54</sup> Euroopa Ühenduse Komisjon, „Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend” (2008), <[ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_et.pdf)> (15.01.2010), lk 4.

<sup>55</sup> Euroopa Kohtu 2.12.1999 otsus kohtuasjas nr C-176/98, *Holst Italia* [1999] ECR I-08607, lg 31.

<sup>56</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 15.02.2010 määrus haldusasjas nr 3-09-2599.

<sup>57</sup> Rahandusministerium, “Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks”, *supra nota* 18, lk 91.

hankelepingu esemega, kooskõlas ostetavate asjade, tellitavate teenuste ja ehitustööde laadi, hulga või mahu ja kasutusviisiga.<sup>58</sup>

Tulenevalt hankedirektiivi 2004/18/EÜ artiklist 48 ja RHS §-st 41 peab hankija, sõltuvalt sellest, kas hankelepingu eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära või ületab seda, nõudma järgmist RHS § 41 lõigetes 1 ja 2 nimetatud teavet:

- kuni viimase viie aasta jooksul tehtud ehitustööde nimekiri, määratledes tunnused, milliste vastavate ehitustööde kohta tuleb andmed esitada;
- põhiliste viimase kolme aasta jooksul müüdud asjade või osutatud teenuste nimekiri, määratledes tunnused, milliste vastavate asjade müügi ja teenuste osutamise lepingute kohta tuleb andmed esitada;
- tehniliste töötajate või tehniliste üksuste, eelkõige kvaliteedikontrolli eest vastutavate isikute nimekiri;
- andmed pakkuja või tema juhtivtöötajate või hankelepingu täitmise eest vastutavate isikute kogemuse, hariduse või kutsekvalifikatsiooni kohta;
- ehitustööde ja teenuste hankelepingu täitmisel rakendatavad keskkonnajuhtimismeetmed;
- teenuste või ehitustööde hankelepingute puhul pakkuja töötajate, juhatuse liikmete ja muul lepingulisel alusel ettevõttes tööd tegevate isikute keskmine arv viimasel kolmel aastal;
- pakkuja kinnitus töövahendite, seadmete ja tehnilise varustuse kohta, mida teenuseosutaja või töövõtja saab hankelepingu täitmisel kasutada;
- teenuste hankelepingu puhul hankelepingu osa suurus, mille suhtes kavatsetakse sõlmida allhankelepinguid;
- asjade hankelepingu puhul näidised ja kirjeldused ning pädevate ametlike asutuste tõendeid, mis kinnitavad toote vastavust tehnilistele kirjeldustele või standarditele.<sup>59</sup>

Eelnevast nähtub, et hankijal on laialdane valik võimalusi, mida ta võib pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks kasutada. Oluline on, et valitud tingimused peavad olema **proportsionaalsed, mõistlikud ja mittediskrimineerivad ning ei tohi piirata konkurentsi.**

---

<sup>58</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota 4*, lk 69.

<sup>59</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota 4*, lk 69-71.

Turu avardamiseks annab RHS ka tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamisel pakkujale õiguse toetuda lisaks oma näitajatele teise isiku vahenditele.<sup>60</sup> Teise ettevõtja vahenditele tuginemine peab olema seotud hankelepingu esemega ja pakkuja kvalifikatsiooni tõendamiseks vajalik ja asjakohane. Nii ei või EK kohtuasjas nr C-389/92<sup>61</sup> tehtud otsuse kohaselt näiteks ehitustööde riigihankes osalemisest välja jätta valdusettevõtjat, kes ise töid ei teosta, kuid kelle eraldiseisvatest juriidilistest isikutest tütarettvõtjatel on nõutud vahendid olemas.<sup>62</sup>

Kui hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks on õigusaktides kehtestatud erinõuded, peab hankija kontrollima pakkujal nõutava tegevusloa või registreeringu olemasolu, nõudes vajaduse korral sellekohast tõendit, kui need andmed ei ole hankijale oluliste kulutusteta registri kaudu kättesaadavad.<sup>63</sup> Nimetatud säte paneb hankijale kohustuse kontrollida, kas pakkuja vastab sätestatud nõuetele vaatamata sellele, kas ta on kehtestanud vastava nõude hanketeates või mitte. See eeldab aga hankijalt põhjalikku hankeobjektiga seotud valdkonna tundmist, mis vastasel korral võib kergelt viia vaidlustuseni. Nii vaidlustati näiteks Saue Vallavalitsuse riigihankes nr 114626 hankija kvalifitseerimise otsus pakkuja osas, kellel puudus tehoiutöödeks nõutav tegevusluba.<sup>64</sup>

Euroopa riigihangete praktikas on probleemseks osutunud ka sotsiaalsete aspektide sissetoomise pakkuja kutsealaste nõuete seadmisel. Reeglina on selline tingimus täidetav üksnes pakkuja asjaomase riigi ettevõtete poolt ning seega on see diskrimineeriv teistest liikmesriikidest pärit pakkujatele.<sup>65</sup> Samas pidas näiteks EK kohtuasjas nr C-31/87<sup>66</sup> lubatavaks tingimust, et hanke täitmisel tuleb kasutada pikaajaliste töötute tööjõudu, seda küll juhul, kui tingimuse kasutamine ei too kaasa teiste liikmesriikide ettevõtjate diskrimineerimist.<sup>67</sup> Seega, ei ole küll välistatud hankija võimalus sotsiaalseid kriteeriumeid kasutada, kuid nende näitajate kasutamine kvalifitseerimiseks võib olla erandjuhtudel lubatud olukorras, kus pakkuja kutsealane pädevus seondubki taotletavate

---

<sup>60</sup> Riigihangete seaduse § 41 lg 6.

<sup>61</sup> Euroopa Kohtu 14.04.1994 otsus kohtuasjas nr C-389/92, *Ballast Nedam Groep* [1994] ECR I-01289.

<sup>62</sup> Tarja Aarla, Wolfgang Pointner ja Thomas Gruber, *Valik Euroopa Kohtu kaasusi riigihangete valdkonnas*, (Tallinn: 2007), lk 36.

<sup>63</sup> Riigihangete seaduse § 41 lg 3.

<sup>64</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 23.10.2009 otsus nr 219-09/114626.

<sup>65</sup> Ruth Nielsen, Steen Treumer, *The New Public Procurement Directives*, *supra nota* 13, lk 107.

<sup>66</sup> Euroopa Kohtu 20.09.1988 otsus kohtuasjas nr C-31/87, *Beentjes* [1988] ECR 04635.

<sup>67</sup> Tiina Ojasalu, "Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte", *supra nota* 11, lk 568.

sotsiaalsete eesmärkidega ja saab seetõttu olla kvalifitseerimise aluseks.<sup>68</sup> Sotsiaalseid kriteeriume ei ole aga seni Eesti riigihangete praktikas kasutatud ning seega nad käesolevas töös kajastamist ei leia.

Töö autori hinnangul võib eelneva põhjal väita, et eelkõige tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks seatavate tingimuste määramine nõuab hankijalt põhjalike erialaste teadmiste olemasolu. Keeruliseks teeb hankijale olukorra seadusest tulenev määramatus, kuna puudub raamistik, mis ulatuses võib tingimusi seada.

### 2.3. Kvalifitseerimine lihthankes

Lihthankena käsitletakse riigihanget, mille maksumus jääb alla RHSis sätestatud piirmäära<sup>69</sup>, mis asjade ja teenuste puhul ilma käibemaksuta on 40 000 eurot ja ehitustööde puhul 250 000 eurot. RHS § 16 lg 1 kohaselt peab hankija selliste hangete korral lähtuma üksnes RHS 1. peatükist sätestatust, eelkõige aga RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise **üldpõhimõtetest** ja § 37 lg-s 2 sätestatud nõudest esitada riigihanke aruanne hangete korral, mille hankelepingu maksumus asjade või teenuste puhul on 10 000 eurot ja ehitustööde puhul 30 000 eurot. Lisaks on hankija, tulenevalt RHS § 16 lg-st 6, kohustatud soovist sõlmida hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 20 000 eurot asjade ja teenuste puhul või 130 000 eurot ehitustööde puhul, teavitama kas oma veebilehel või selle puudumisel kohaliku või maakondliku levikuga ajalehes.

Seega on hankijal vastutus, vaatamata seadusest tulenevale vabadusele menetlusnõudeid mitte järgida, kohelda pakkujaid hankedirektiivides ja RHSis sätestatud üldpõhimõtete kohaselt. Hankija peab riigihangete **üldpõhimõtteid järgima igal juhul**, ka siis, kui hankedirektiivid ei kohaldu.<sup>70</sup> Samas ei keela seadus ka lihthangete korral kohaldada RHSis sätestatud, erinevatele hankemenetluse liikidele kehtestatud menetlusnõudeid tingimusel, et kuigi hankija alustab hankemenetlust ilma vastava seadusest tuleneva kohustuseta, peab ta järgima valitud hankemenetluse liigile vastavat RHSis sätestatud hankemenetluse korda.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Mari-Ann Simovart, „Riigihanke sekundaarsete eesmärkide rakendamise võimalusest Eestis. Soolise võrdõiguslikkuse näide“ *Juridica* (2009), nr 3, lk 148-158, lk 150-151.

<sup>69</sup> Riigihangete seaduse § 15 lg 1 p 2.

<sup>70</sup> Karindi-Kask, *Riigihangete juhis, supra nota* 4, lk 7.

<sup>71</sup> Riigihangete seaduse § 16 lg-d 8 ja 9.



Probleemseks osutub küsimus, kas hankija peab ka lihthangete korral kontrollima pakkuja sobivust ja individuaalset seisundit. Seadus seda otseselt ei nõua, samas on võrdse kohtlemise põhimõttest lähtudes küsitav, kas on õigustatud hankelepingu sõlmimine pakkujaga, kes on näiteks jätnud täitmata õigusaktidest tulenevad maksude tasumise kohustused ja omab seega turul eelisseisundit.

Lihthangete osakaal on 1.05.2007. a jõustunud RHSis kehtestatud uute piirmäärade tõttu oluliselt kasvanud, ulatudes 2008-2009. a kuni 60%-ni riigihangete koguarvust.<sup>72</sup> Piirmäärade suurenemine on muutnud ka lihthanked pakkujatele oluliselt atraktiivsemaks ning see seab hankijad olukorda, kus nad peavad eriti hoolikalt hangete läbiviimisel järgima riigihangete läbiviimise üldpõhimõtteid, iseäranis siis, kui ei ole lihthanke läbiviimisel rakendatud mõne muu hankemenetluse liigi hankemenetluse korda. Sellega tekib ohtlik kandepind vaidlustustele, eriti Riigikohtu 10.11.2008. a määruse<sup>73</sup> valguses, mille kohaselt kuuluvad ka lihthanked vaidlustamisele VAKOs.

---

<sup>72</sup> Rahandusministeerium, „Lühikokkuvõte 2009. aasta riigihangetest”, supra nota 32.

<sup>73</sup> Riigikohtu 10.11.2008 määrus kohtuasjas nr 3-3-1-63-08.

## 3. EMPIIRILINE UURING

### 3.1. Uurimismeetod ja valim

#### 3.1.1. Poolstruktureeritud kvalitatiivne intervjuu

Töö autor viis läbi poolstruktureeritud kvalitatiivse intervjuu kõigi ministeeriumide (11) hankespetsialistidega. Valimisse on võetud üksnes ministeeriumide hankespetsialistid, jättes välja allasutused, kuna ministeeriumid kujundavad üldjuhul tsentraliseeritult valitsemisala riigihangete korraldamise praktikat, olles samas ka allasutuste kontrollijateks ning omades seega reeglina ülevaadet valdkonna probleemistikust oma ministeeriumi lõikes. Valimisse ei ole kaasatud KOVe ega avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, samuti teisi RHSis sätestatud isikuid, kellel lasub seadusest tulenev kohustus riigihangete korraldamiseks vastavuses RHSile. Seda eelkõige põhjusel, et neil puudub reeglina eriliigiliste riigihangete korraldamise kogemus ning seega teave nendega kaasnevate süstemaatiliste vigade kohta. Samuti puudub enamikel väiksematest asutustest ka valdkondlik spetsialist.

Autor on valinud meetodiks poolstruktureeritud intervjuu, kuna varasemalt ei ole autorile teadaolevalt selles valdkonnas uuringuid läbi viidud. Intervjuu eesmärk on selgitada välja põhilised hankijatel esinevad probleemid pakkujate kõrvaldamise aluste ja kvalifikatsiooni kontrollimisel ning kas hankijate arvates on põhjus regulatsioonis või vajaduses täiendada juhendmaterjale riigihangete läbiviimiseks.

Intervjuu küsimused on autor koostanud lähtudes käesoleva töö teoreetilises osas tõstatatud probleemidest, käsitledes üksikküsimustena kõrvaldamise aluseid puudutavaid probleeme ning üldistavatena kvalifitseerimises ja lihthangete korraldamises esinevaid probleeme. Viimati mainitud eelkõige nende määramatuse ja paljususe tõttu. Intervjuu koosnes 12 küsimusest, mis jaotusid nelja alarühma (Lisa II):

- pakkujate kõrvaldamise aluste puudumist tõendavate dokumentide päringuvormid ning nendega kaasnevad võimalikud probleemid;
- pakkujate kvalifitseerimiseks seatavad tingimused ja nende täitmise kontrollimine;

- pakkujate kvalifitseerimine lihthangetes;
- üldistavad küsimused kõrvaldamise aluste ja kvalifitseerimise probleemistikust.

### 3.1.2. Dokumentide analüüs

Töö autor viis läbi hanketeadete (HT) analüüsi eesmärgiga selgitada välja põhilised puudused ja vastuolud pakkujate individuaalsele seisundile seatavates nõuetes ja nende täitmise kontrollimiseks nõutavates dokumentides. Kuna RHSi viimane redaktsioon jõustus 01.05.2007, siis võttis autor vaatluse alla 2009. a läbiviidud riigihangete registris avaldatud HT-d. Seda eelkõige eeldusel, et 1,5aastane periood on olnud piisav aeg hankijatele kohanemiseks uue seadusega ning selle rakendamisel tekkivate küsimustega.

Valimiks on võetud 2009. a riigihangete registris avaldamise järjekorras iga 10 avatud hankemenetlusega hange, mis annab autori hinnangul küllaldase ülevaate uuritavatest probleemidest ning hankijate süstemaatilistest vigadest. Avatud hankemenetluse andmed on valitud seetõttu, et tegemist on enim kasutatud hankemenetluse liigiga, kus hankemenetluse käigus toimub pakkujate kõrvaldamise aluste kontrollimine ja kvalifitseerimine. Autor ei pea vajalikuks täiendavalt analüüsida valimisse kaasatud riigihangete hankedokumente (HD), kuna asjaomane teave peab sisalduma HT-s ning vastuolude korral lähtutakse HT-s avaldatust.

Riigihangete registris on 2009. a avaldatud andmed kokku 5729 hanke kohta, millest enamuse (3115) moodustavad lihthanked. Avatud hankemenetlusega hankeid on registreeritud 1548. Teised menetlusliigid: kontsessioon, ideekonkurss, väljakuulutamise ja läbirääkimistega, piiratud ja võistlev dialoog moodustavad kokku 153 hanget.<sup>74</sup>

Kuivõrd riigihangete registri statistika võimaldab filtriga välja võtta vaid ühe menetlusliigi korraga, siis seaduspära (iga 10 hange) järgimiseks piirdub autor üksnes avatud hankemenetluse hangetega. Tulenevalt riigihangete registri tehnilistest iseärasustest on otstarbekas andmeid välja võtta kuude kaupa ning seega analüüsib autor 1548 hankest ligikaudu 10% ehk 151 avatud hankemenetluse HT-d.

---

<sup>74</sup> Rahandusministeerium, „Lühikokkuvõte 2009. aasta riigihangetest”, *supra* nota 32.

### 3.1.3. Intervjuu tulemused

Uurimuse kavandi kohaselt intervjueriti ministeeriumide hankespetsialiste, kelle igapäevatööks on riigihangete korraldamine ning kes omavad seeläbi kogemust ja teadmisi probleemide ja vastuolude kohta hangete läbiviimisel ning RHSi rakendamisel. Intervjuud viidi läbi üksikintervjuudena kestvusega 55 minutit kuni 2 tundi (Lisa III). Erinevus kestvuses oli tingitud osade intervjueritavate üksikprobleemide süvendatud käsitlemise tõttu, mis aga ei leia käesolevas töös mahukuse tõttu kajastamist. Algselt kavandatud intervjueritavate arvu (11) ei täidetud, kuna kahe ministeeriumi esindajad ei pidanud seda kas vajalikuks või ajapuudusel võimalikuks ja ühes ministeeriumis puudus uurimuse läbiviimise perioodil vastav spetsialist. Ühe ministeeriumi esindaja soovis vastused esitada kirjalikult.

Intervjueritavate (vastaja) arvamused ja seisukohad lähtudes intervjuu küsimustikust (Lisa II) on järgmised:

1) Kõik hindasid üldjuhul küllaldaseks RHS 38 lg 1 p 1-3 ja lg 2 loetletud kõrvaldamise asjaolude puudumise tõenduseks pakkuja kirjalikku kinnitust. Kolm vastajat leidsid, et pakkuja võtab sellega omale vastutuse ja teda on kõrvaldamise asjaolude ilmnemisel seega lihtne hankemenetlusest kõrvaldada RHS § lg 1 p 6 kohaselt valeandmete esitamise tõttu. Vastajad küll mõnsid, et otsest kindlust ja teavet kinnitus ei anna, kuid seni ei ole selles küsimuses vaidlustusi tekkinud ja seega ka probleeme esinenud. Üks vastaja märkis, et RHS rakendamisel peab hankija tegevus olema proportsionaalne ning ei ole mõõdukas nõuda eraldi dokumente kõikide kõrvaldamise asjaolude tõendamisel.

2) Valdavalt on täiendavaid päringuid tehtud pakkuja maksukohustuse täitmise kontrollimiseks Maksu- ja Tolliametile ning KOVidele, samuti kontrollitakse pakkuja registreeritust äriregistris. Üks vastaja on teinud päringu ka välisriigi maksuametile. Muude kõrvaldamise asjaolude tegelikuks tuvastamiseks ei ole vastajad päringuid teinud ei karistusregistrile, kohtu- või haldusorganitele ega kutseühingutele. Enamik vastajaid ei osanud nimetada ka ühtegi kutseühingut, millele võiks sellelaadseid päringuid teha ning kas sellise päringu tulemus ka õiguslikku kaalu omab. Üks vastaja siiski tõi kutseühinguna välja Audiitorkogu, kellel tehti audiitori kuulumise kohta ka vastav päring.

3) Kõik vastajatest olid kahtleval seisukohal, kas RHS § 38 lg 2 p 2 säte “*oluliste kulutusteta registrist hankijale kättesaadav*“ on piisav alus päringute tegemiseks Maksu- ja Tolliametile ja KOVidele. Probleemseks peeti *registri* mõistet. Vastajad olid siiski praktikas lähtunud hanke eesmärgist avada hange konkurentsile ja ei pidanud õigeks kõrvaldada pakkuja üksnes maksukohustuse täitmist tõendava dokumendi esitamata jätmise tõttu ning seega on dokumendi puudumisel teinud kaalutusotsuse alusel ise järelepärimise. Enamik vastajatest oli seisukohal, et seadusandja peaks *registri* mõistet täpsemalt määratlema, mis annaks konkreetsed raamid otsuste tegemiseks. Enamik vastajatest oli ka arvamusel, et maksutõendite osas tuleks pakkujate „jooksutamist“ oluliselt vähendada ning luua pigem riigihangete registris vastav andmete otselaekumise võimalus.

Eraldi probleemina toodi välja arvestuslike maksuvõlgnevuste küsimus. Maksu- ja Tolliamet ning KOV kajastab tõendil võlgnevust ka juhul, kui selle likvideerimise tähtaeg ei ole veel saabunud, kuid hankijatel puudub sellekohane teave ning nad saavad oma otsustes lähtuda vaid esitatud dokumendist. Nimetatud probleemi olemust on käsitletud ka Tallinna Halduskohtu otsuses<sup>75</sup>, mille kohaselt **ei ole** arvestuslik intress maksuvõlg ning VAKO otsuses<sup>76</sup> KOV määratud parkimise viivistasu maksutähtaja asjus.

4) Maksukohustuse täitmist tõendavate dokumentide ajalise kehtivuse määramisel lähtuvad vastajad üldjuhul kas RHS eelmistes redaktsioonides sätestatud 30päevasest tähtajast või uues RHS eelnõus<sup>77</sup> kavandatava *hankemenetluse algamise päeva seisuga*. Samas kasutavad vastajad ka 15päevast tähtaega, seda enamjaolt asjade ostmise ja teenuste tellimise korral ning ühe vastaja sõnul ei määra nad üldse tähtaega, esitatakse lihtsalt tõendi esitamise nõue. Samas toodi näide hanke kohta, kus aktsepteeriti välisriigi pakkuja esitatud mitme kuu vanust tõendit, kuna pakkuja asukohamaa õigusaktide kohaselt väljastati dokument vaid üks kord aastas. Tähtaja määramisel juhindutakse eelkõige sisetundest, võttes arvesse pakkumuse esitamise tähtaega.

---

<sup>75</sup> Tallinna Halduskohtu 14.10.2009 otsus haldusasjas nr 3-09-1292.

<sup>76</sup> Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 18.02.2010 otsus nr 17-10/115337.

<sup>77</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Seaduse eelnõu 665 SE, <[www.riigikogu.ee/?page=en\\_etapid&op=ems&eid=896065&u=20100513185305](http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=896065&u=20100513185305)> (03.05.2010), § 10 p 2.

Vastajad on seisukohal, et kuigi ükski juhis ega RHS sellekohast ettekirjutust ei tee, ei ole selles küsimuses probleeme tekkinud ning seda põhjusel, et hankijal on kohustus kõrvaldada pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamise asjaolude ilmnemisel **mis tahes ajal**<sup>78</sup>. Seega peab hankija kontrollima kõrvaldamise aluste puudumist, sh maksuvõlgade puudumist mitte üksnes pakkumuse esitamise ajal, vaid kogu hankemenetluse vältel ning seetõttu ei oma tõendi ajaline kehtivus vastajate hinnangul tähtsust.

5) Pakkujate kõrvaldamise aluste puudumise tõendamisel esinevate peamiste vigadena töid vastajad välja eelkõige maksuvõlgade tõendite puudumise, seda eriti KOV tõendite osas. Põhjuseks peeti seejuures pakkuja üldise tähelepanematususe kõrval ka RHS § 38 lg 1 p ja lg 3 p 2 sõnastust, mis nimetab nii riiklike kui kohalike maksude osa järjestatuna ühes lauses ning võib seetõttu tekitada vähese kogemusega pakkujal segadust. Sageli esineva puudusena toodi välja ka vormilised vead RHS § 38 lg 3 ja 4 sätestatud kinnituste esitamisel, mis nõuab hankijalt selle eraldi menetlemist ja pikendab sellega hankemenetluse kulgu. Halvimal juhul tuleb seega hankemenetlusest kõrvaldada pakkuja, kes ei ole esitanud kinnitust või on esitanud puuduliku kinnituse kõrvaldamise asjaolude puudumise kohta ja seda üksnes tähelepanematusesest. Selle vältimiseks lisatakse vastajate sõnul alati HDle kinnituste vormid ning see on aidanud umbes 90% ulatuses vormilised vead likvideerida. Enamiku vastajate seiskoht on aga, et eelkõige maksutõendite osa peaks olema lihtsamini kontrollitav.

Mitmed vastajad juhtisid tähelepanu ka vastuolule HT ja üldlevinud HD struktuuride vahel. Reeglina on HD koostatud põhimõttel, et enne seatakse tingimus ja seejärel nimetatakse dokument, mille alusel hankija tingimusele vastavust kontrollib. HT struktuur on aga vastupidine. Kuivõrd HT andmed pärinevad HDst, võib see teksti tõstmise käigus viia inimliku eksimuse tõttu lahknevusteni HT ja HD vahel. Vaidlustes on aga alati primaarsed HT andmed.

6) Pakkujate finants- ja majanduslikule seisundile seatavate tingimuste osas on vastajad seisukohal, et pakkuja võimet täita tulevast hankelepingut iseloomustab kõige paremini netokäive hankeobjektile vastavas osas. Nõude suurus ja proportsioon sõltub seejuures otseselt objektist ning varieerub üldjuhul 1–3kordse hankeobjekti eeldatava maksumuse

---

<sup>78</sup> Riigihangete seaduse § 38 lg 1.

vahel. Mittetulundussektorist pärit pakkuja korral nõutakse kas finantsplaani või pangaõiendit rahaliste vahendite olemasolu kohta.

Vastajatest enamik eelistas konkurentsi suurendamiseks seada pigem väiksemad tingimused, et tagada ka väiksemate ettevõtete osalemise hangetel. Põhiprobleemina tõid enamik vastajatest välja seaduse selgusetuse nõuete seadmisel. RHS sätestab küll dokumendid, mida hankija võib nõuda pakkuja seisundi hindamiseks, kuid ei sätesta raame, mis ulatuses tingimust seada. Samas seati kahtluse alla, kas probleemi on võimalik lahendada seaduse tasandil või juhendmaterjalide abil, kuna iga hange omab ainult temale omaseid tunnuseid ning üldistavat on seetõttu keeruline üksikjuhtumile rakendada. Seega lähtuvad vastajad eelkõige sisetundest ja senisest riigihangete korraldamise praktikast vajadusel diskuteerides teiste hankijatega.

Võimaliku ohuna nähti RHS § 40 lg-st 3 tulenevat pakkuja õigust toetuda ka finants- ja majandusliku seisundi osas teiste isikute näitajatele. Nii asusid 2 vastajat seisukohale, et sellisel juhul kaotab asjaomaste nõuete seadmine igasuguse mõtte ning tuleks piirduda üksnes tehniliste ja kutsealaste nõuetega, viidates esmakordsele juhtumile Eesti kohtupraktikas Siseministeeriumi korraldatud laevade ostmise riigihankel, kus kohtuvaidluses loeti õiguspäraseks pakkuja toetumine allhankija käibenäitajatele<sup>79</sup>.

Finants- ja majandusliku seisundi hindamise peamise probleemina toodi välja pakkujate poolt esitatavate dokumentide ebakorrektsus, mis seisneb põhiliselt nõutud majandusaasta aruande väljavõtte asemel pakkuja kogu majandusaasta aruande esitamises. Aruandest ei ole tihti peale eristatav käive hankeobjektile vastavas osas ning seega viibib hankemenetlus täiendavate selgituste küsimise tõttu.

7) Vastajate arvamusel on pakkujate tehniline ja kutsealane sobivus üks olulisemaid näitajaid pakkujate valikul, samas ka nõuete seadmisel keerulisemaid ja enim vaidlustuseni viivaid. Peamise probleemina tõid kõik vastajad välja nõuetekohaselt täidetud lepingute osa. Tulenevalt RHS § 41 lg 1 punktide 1 ja 2 ning lõikest 4 nõuab hankija pakkujalt tema poolt teostatud **oluliste** lepingute nimekirja. Nimetud sätted võimaldavad pakkujal esitada üksnes need lepingud, mida pakkuja peab ise vajalikuks välja tuua. Hankijal

---

<sup>79</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 15.02.2010 määrus haldusasjas nr 3-09-2599.

puudub õigus nõuda pakkujalt, et tal oleksid kõik, vastavalt kas 3 või 5aasta<sup>80</sup>, lepingud täidetud nõuetekohaselt ning seega kvalifitseerub ka pakkuja, kellel on regulaarseid probleeme lepingute täitmisega, kuid kes on esitanud üksnes hankeobjekti tunnusele vastavad korrektselt täidetud lepingud. Vastajate hinnangul kahjustab nimetatud puudus seaduses oluliselt eelkõige ehituse riigihankeid, kus viimasel ajal on süvenenud nn *facio sündroom*<sup>81</sup>.

Veel toodi probleemina välja pakkujate registreeritus majandustegevuse registris (MTR). Pakkujad, iseäranis asjade ostmise ja teenuse osutamise hangetes, ei tea reeglina sellise nõude olemasolust ning esitavad HTs seatud vastava tingimuse tõendamiseks mitte asjassepuutuvaid dokumente. Sama probleem esineb ka hankijatel. Nii tuli ühe vastaja sõnul hiljutisel riigihangetealasel koolitusel enamikule osalejatest üllatusena, et lisaks ehitustevõtetele kehtib MTR registreerituse nõue sisuliselt kõikidele ettevõtetele ning seega peab hankija seda ka kontrollima.

Eraldi kajastamist väärib ka ühe vastaja mainitud probleem pakkuja tehnilistele, eelkõige kvaliteedikontrolli eest vastutavatele töötajatele nõuete seadmisel. Tulenevalt RHSist<sup>82</sup> võib hankija kehtestada nõuded üksnes pakkuja tehnilise personali kogemusele, haridusele ja kutsekvalifikatsioonile. Samas puudub hankijal õigus muu hulgas nõuda, et näiteks ehitustööde hankes vahetult tellijaga suhtlev projektijuht peab valdama riigikeelt, mis võib aga otseselt mõjutada lepingu nõuetekohast täitmist. Lisaks toodi sarnaselt finants- ja majandusliku osaga välja probleem, et seadus ei anna raame, millises ulatuses nõudeid seada. Enamiku vastajate üldhinnangu kohaselt on RHSis tehniline ja kutsealane osa, vaatamata üksikutele puudustele, siiski piisavalt reguleeritud ning annab laialdased võimalused pakkuja sobivuse kontrollimiseks.

8) Küsimusele, kas hankemenetluse kestel on täiendavalt kontrollitud pakkuja kvalifikatsiooni ning kas see on kaasa toonud kvalifitseerimisotsuste muutmise, vastasid kõik eitavalt. Vastajate hinnangul saab kõnealune toiming leida aset vaid juhul, kui saabub välistest allikatest vastav teave või ilmneb asjaolu vaidlustuse käigus.

---

<sup>80</sup> Riigihangete seaduse § 41 lg 1 p 1 ja 2.

<sup>81</sup> Facio Ehituse AS ja tema tütaretevõtete poolt on korduvalt võidetud riigihankeid vaatamata asjaolule, et nimetatud ettevõtted ei ole nõuetekohaselt täitnud varasemaid lepinguid.

<sup>82</sup> Riigihangete seaduse § 41 lg 1 p 5.



9) Probleemid esinevad pakkujate esitatud dokumentides nii sisulise kui vormilise poole pealt. Dokumendid on vigased, neis ei sisaldu nõutav teave, tihti peale on dokument jäetud üldse esitamata. Kuigi hankijad lisavad enda poolt väljatöötatud vormid, jätavad pakkujad need osaliselt täitmata või esitavad vabas vormis andmed, mis on vastuolulised või ei vasta nõutule.

10) Osa vastajatest peab vajalikuks ka lihthangete puhul kontrollida vähemalt maksukohustuse täitmist riiklike maksude osas, samuti MTR registreeringut. Mitmed on kasutusele võtnud analoogsed kõrvaldamise aluste kinnituse vormid, nagu avatud hankemenetluste korral. Samas on pooled vastajatest seisukohal, et lihthanke eesmärk on viia läbi hankeid **lihtsustatult** ning seetõttu ei peaks kõrvaldamise aluseid kontrollima ning kaks vastajat seda ka praktikas ei tee. Küll tuleb seada erinõuetega hankeobjektide korral kvalifikatsiooninõuded, et tagada soovitud tulemus. Vastajate arvates seab aga Riigikohtu seisukoht<sup>83</sup>, mille kohaselt on ka lihthanked vaidlustatavad VAKOs, lihthanked hoopis teise valgusesse ning seetõttu peaks neid hakkama korraldama vaidlustuste kartuses sarnaselt teistele hankeliikidele.

Vastuoluline on ühe vastaja arvates ka riigihangete registri aruande vorm, mis nõuab muu hulgas teavet pakkuja kvalifitseerimise ja pakkumuse vastavuse kohta. Samas ei ole lihthangete korral nõutav sellekohaste menetlusetappide läbimine. Vastajad olid ühel seiskohal, et lihthangete osas peaks seadusandja andma suunised nende läbiviimiseks kas siis seadusesse sisseviiduna või juhendmaterjalide kaudu.

11) Enim probleeme on vastajate arvates seotud pakkujate kvalifitseerimisega, eelkõige tehnilise ja kutsealase sobivuse kontrollimisega, mida on ka kõige rohkem vaidlustatud. Tingimuste määramine on suhteliselt subjektiivne ja sõltub hankija teadlikkusest turusituatsiooni ja hankeobjekti kohta. Samuti ei tea hankijad, millest nõuete püstitamisel lähtuda, kuna seadus ütleb ainult, milliseid dokumente võib nõuda. Ühe vastaja arvates on probleemseim lihthangete läbiviimine, kuna nende vaidlustamisel saab toetuda üksnes hankija otsustele ja seatud nõuetele, kuid ei saa viidata seadusele, mis lihthangete puhul viitab ainult üldpõhimõtetele.

---

<sup>83</sup> Riigikohtu 10.11.2008 määrus kohtuasjas nr 3-3-1-63-08.

12) Vastajate arvates peaks seadusandja põhjalikumalt reguleerima eelkõige kvalifitseerimiseks seatavate tingimuste osa, määrates hankijatele raamid, millises ulatuses võib nõudeid püstitada. Seejuures võib olla isegi mitte seaduse kaudu, vaid valdkondlike juhendmaterjalide abil, mis võimaldaksid hankijatel paremini orienteeruda erinevate hankeobjektide spetsiifikas. Oluliseks peeti ka lihthangete läbiviimiseks raamistiku seadmist.

### 3.1.4. Dokumentide analüüsi tulemused

Autor lähtus valimisse võetud HTde andmete uurimisel hankija seatud tingimuste ja nende kontrollimiseks nõutavate dokumentide võrdlusest RHSis sätestatuga<sup>84</sup> võttes arvesse, et hankija peab HTs märkima kõik hankemenetluses osalevate pakkujate kvalifitseerimiseks esitatavad tingimused, samuti dokumendid, mille kaudu hankemenetluses osalejad tõendavad oma vastavust esitatud nõuetele.

Uuritava valimi hankijad ja nende poolt avaldatud HTd jaotuvad järgmiselt:

- riigiasutus või valitsusasutus (riigiasutus) – 34 hanget;
- valitsusasutuse hallatav riigiasutus (hallatav) – 18 hanget;
- kohaliku omavalitsuse üksus (KOV) – 38 hanget;
- avalik-õiguslik juriidiline isik (AÕ) – 52 hanget;
- võrgustikuga seotud ettevõtte (VS) – 9 hanget.

Valimisse võetud 151-st riigihankest ületavad seejuures rahvusvahelist piirmäära<sup>85</sup> 29 hanget, mille juures peab hankija arvestama, et HT esitatakse ka Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitusele ning seetõttu suureneb võimalike pakkujate ring oluliselt suurendades seega ka vaidlustuse ohtu, mistõttu peab hankija olema eriti hoolikas tingimuste seadmisel. Pakkuja kvalifitseerimise tingimuste muutmise tõttu oli HTd muudetud 21 korral ja vaidlustatud oli 8 riigihanget.

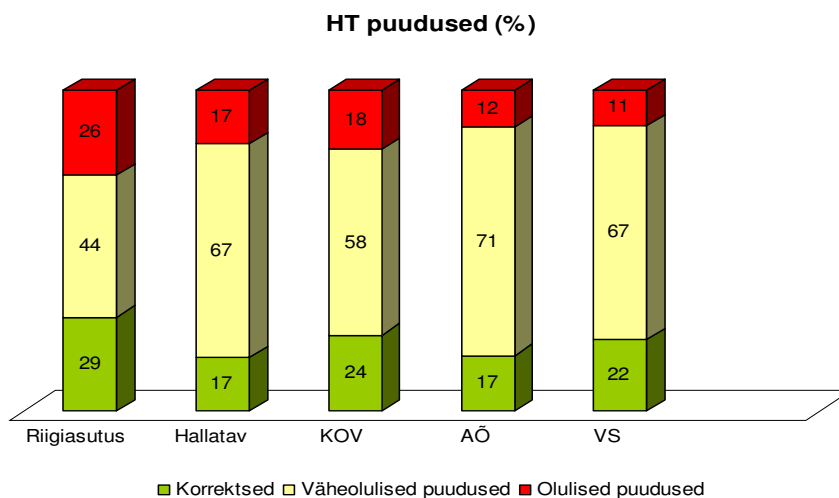
Tulemuste ülevaatlikkuse huvides liigitas autor HTd nendes esinevate puuduste järgi käesoleva töö Lisas IV toodud kriteeriumide kohaselt *korrektseteks*, *väheolulisteks*

---

<sup>84</sup> Riigihangete seaduse § 38, 40 ja 41.

<sup>85</sup> Riigihangete Amet, „Rahvusvahelised piirmäärad 2010-2011”, <[www.rha.gov.ee/?id=1159](http://www.rha.gov.ee/?id=1159)> (12.01.2010).

puudusteks ja olulisteks puudusteks. Lähtudes eelpool nimetatud liigitusest jaotuvad tulemused järgmiselt:



Joonis 1. HT puudused (%)

Jooniselt nähtub, et nii korrektselt koostatud kui puudustega HTd jaotuvad erinevate hankijate vahel suhteliselt ühtlaselt. Mõnevõrra korrektsemad on riigi- ja valitsusasutused (29%), kellest võiks eraldi ära nimetada Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi (riigihangete registri viitenumbrid vastavalt 110419, 113674 ja 113774), kes olid oma HTdes välja toonud põhjaliku loetelu nõuetest ja dokumentidest. Samas esineb neil ka enim olulisi puudusi. Piisavalt häid näiteid on tuua ka KOV-de ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta, nimetades siin ära eelkõige Otepää Vallavalitsuse (111464), Haapsalu Linnavalitsuse (114333), Palamuse Vallavalitsuse (115077) ja AS-i Eesti Loots (112569).

Väheolulisteks puudusteks on eelkõige kõrvaldamise aluste osas allhankijate suhtes pakkujalt dokumendi küsimata jätmine. RHS § 38 lg 4 kohaselt hankija **nõuab** kirjalikku kinnitust, et allhankelepingu alusel vahetult hankelepingu täitmisel osalevatel alltöövõtjatel puuduvad RHS § 38 lõigetes 1 ja 2 nimetatud alused. Samas ei muuda nõude esitamata jätmine ja vastava kinnituse puudumine tühiseks sätet ennast, pigem teenib see pakkuja teavitamise eesmärki ning hankija on kohustatud kõrvaldama pakkuja vastava asjaolu ilmnemisel olenemata, kas kinnitus on esitatud või mitte. Hankijad on aga selle sätte reeglina tähelepanuta jätnud ning valimisse kaasatud HTdes esineb nimetatud puudus teenuste ja ehitustööde hangetes 32 korral (teenuste ja ehitustööde hangete koguarv on 81).

Kuigi RHS nõuab asjaomase kinnituse esitamist kõigi hankeliikide korral, võib tekkida küsimus allhankijate kasutamise võimalikkusest asjade ostmisel. See on ilmselt ka põhjuseks, miks puudub nimetatud nõue enamikel asjade ostmise hangetel.

Väheoluliseks liigitas töö autor ka hankija üldistava tingimuse pakkuja finants- ja majanduslikku seisundi tuvastamiseks omada piisavaid rahalisi vahendeid hankelepingu täitmiseks, nõudes selle tõendamiseks pangaõiendit või muud asjakohast dokumenti<sup>86</sup>. Samuti hankija tingimuse, et pakkuja netovara väärtus ei tohi olla langenud allapoole seadusega ettenähtud aktsia või osakapitali minimaalset suurust, nõudes dokumendina pakkuja majandusaasta aruannet (esineb HTdes 14 korral). Seadus näeb sellise võimaluse ette, kuid hankijal võib tekkida probleem oma otsuste sisustamisel, iseäranis vaidlustuste korral.

Pakkujate kutsealase sobilikkuse läbivaks puuduseks HTde põhjal on hankijatel erialase registreeringu tingimuse HTs kajastamata jätmine. Eestis on nõutav praktiliselt kõikidel kaubandusega ja teenuste osutamisega, samuti ehitamisega tegelevate ettevõtete registreeritus MTRis<sup>87</sup>. RHSist tulenevalt nõuab hankija vajadusel pakkujalt sellekohast tõendit, kui need andmed ei ole talle oluliste kulutusteta registri kaudu kättesaadavad<sup>88</sup>. Kuigi hankija saab asjaomast nõuet kontrollida siseriikliku pakkuja osas iseseisvalt, peaks ta tingimuse nimetama HTs. Vajalik on see ka välismaiste pakkujate jaoks. Samuti põhjusel, et pakkujat ei ole võimalik kõrvale jätta üksnes dokumendi nõude alusel. Valimis olevate HTde andmetel puudub aga vastav nõue, samuti märge, mil viisil hankija seda kontrollib, 151-st 97-l.

Olulised puudused esinevad hankijatel kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimisel eelkõige maksukohustuste täitmist tõendavate dokumentide nõuete osas. Nii ei nõua hankijad 4 hanke puhul RHS § 38 lg 3 p 2 sätestatud Maksu- ja Tolliameti ning kohalike maksude maksuhalduri väljastatud tõendit (110826, 111968, 113236, 115016). Kolmel juhul (112308, 112491, 113773) nõuavad hankijad pakkujalt kirjalikku nõusolekut järelepärimise tegemiseks Maksu- ja Tolliametile, mis praeguses RHS redaktsioonis

---

<sup>86</sup> Riigihangete seaduse § 40 lg 1 p 1.

<sup>87</sup> Kaubandustegevuse seadus 11.02.2004, jõustunud 15.04.2004 - RT I 2004, 12, 78 ... RT I 2009, 62, 405, § 12 lg 1 ja Ehitusseadus 15.05.2002, jõustunud 1.01.2003 - RT I 2002, 47, 297 ... RT I 2010, 8, 37, § 41 lg 1 p 1.

<sup>88</sup> Riigihangete seaduse § 41 lg 3.

puudub. Hankes 112470 on hankija märkinud, et ta kõrvaldab pakkujat, kellel puudub nõutav teenuste osutamise kogemus, mis on aga kutsealane tingimus ja mille esinemise korral hankija **ei kvalifitseeri** pakkujat. Kõrvaldamise alused on RHSis loetletud ammendavalt ning hankijal puudub õigus neid kaalutusõiguse alusel laiendada. Hankes 110456 on hankija seadnud tingimuse, et ta lükkab tagasi pakkumuse, milles ei sisaldu HD p 1.2 nõutud tingimust. Viimasena toodud näites viitab hankija teisele dokumendile (HD-le) näitamata HT-s, millise tingimusega on tegemist ning mis on seega vastuolus läbipaistvuse põhimõttega.

Pakkujat finants- ja majanduslikku seisundit ning tehnilist ja kutsealast sobivust tõendavas osas on peamisteks puudusteks kas seatavate tingimuste või nendega seotud nõutavate dokumentide puudumine. Nii on kaheksa hankijat esitanud küll tingimuse, kuid ei ole märkinud, millise dokumendi alusel nad esitatud nõuet kontrollida kavatsevad või vastupidi – on nõutud dokumenti, kuid ei ole seatud sellekohast tingimust (112188, 112717, 113467, 113423, 113312, 113773, 114990, 115571). Seejuures võib eraldi välja tuua Statistikaameti hanke (112717), kus hankija on HTs loetlenud kõik RHS § 40 ja 41 sätteid, kuid ei ole esitanud ühtegi tingimust, mida dokumendid sisaldama peavad. Hankes 110489 on hankija seadnud kvalifitseerimise tingimuseks, et pakkujat peab tagama kauba tarnimise lühima aja jooksul tellimusest, samas on tarneaeg märgitud ka hindamiskriteeriumina.

Autoril ei ole võimalik HTde põhjal teha järeldusi, kas esitatud tingimused on proportsionaalsed, mõistlikud ning konkurentsi mittepiiravad, kuna HTs ei kajastu piisaval määral informatsiooni hankeobjekti olemuse ja eeldatava maksumuse kohta. Eespool toodud puudused on aga ka sisulise teabeta küllaldaseks aluseks järeldamiseks, millise kandepinna annab see vaidlustustele ja seega hangete ebaõnnestumisele.

## 4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Lõputöö raames läbiviidud uuringutega selgitas autor välja põhilised probleemid riigihangete pakkujate kõrvaldamise aluste kontrollimisel ja kvalifitseerimisel. Uuringutest järeldub, et nii väiksemaid kui tõsisemaid puudusi esineb hangete korraldamisel keskmiselt 75% hangetest. Murettekitavaks näitajaks on ka dokumendianalüüsis vaadeldud HTde muutumise arv: pakkuja kvalifitseerimise tingimusi HTdes oli muudetud 21 korral, millest võib järeldada, et hankijad on tõsistes raskustes RHS sätete kohaldamisel. Vaidlustuste suhteliselt väike arv analüüsitud HTdes (arvuliselt 8, valimist 5,3 %), ei kajasta seejuures autori hinnangul tõsiste probleemide vähesust, kuna vaidlustused sõltuvad eelkõige pakkujate huvist ja aktiivsusest. Samuti omab siin rolli vaidlustusmenetluse kulukus ja ajakulu ning vähene kindlus lõpptulemuse suhtes.

Toetudes ministeeriumide hankespetsialistide seas läbiviidud intervjuudele ja riigihangete registris avaldatud 2009. a HTde analüüsile jõudis autor järgmiste järeldusteni:

1) Riigihangete pakkujate kõrvaldamise aluste kontrollimisel on üldiseks probleemiks hankijate koostatud dokumentatsiooni kvaliteedi ebahühtlus ja erinev struktuuriline ülesehitus. Dokumendianalüüsist nähtub, et HTdes seatud nõuded on esitatud väga erinevas mahus ning sõnastuses, kohati lausa süsteemitult. HTdes ei sisaldu tihtipeale kogu teave, vaid see kõigub üldistavatest viidetest RHSile kuni mõnede hankijate puhul seaduse terviktekstini, eeldades seega pakkujatel head orienteerumisvõimet seaduses. Olukorra leevendamiseks ning pakkuja eksimuste vähendamiseks on hankijad reeglina lisanud hankedokumentatsioonile kõrvaldamise asjaolude puudumise kinnituse vormid, kuid nendes on märgitud üldjuhul RHS § 38 lg 1 p 1 – 3 nõuded, jättes välja eelkõige lõikes 4 sätestatud vastava kinnituse allhankijate osas. Seega võib väita, et enamikel hankijatel puudub teave kohustuse kohta nõuda kõrvaldamise asjaolude puudumist ka allhankijate osas ning vastava nõude puudumine HTs jätab teadmatusse ka pakkujad. Samuti ilmneb analüüsist, et paljud hankijad ei tee vahet kõrvaldamise aluste kontrollimise ja kvalifitseerimise vahel. Menetluslikult on tegemist erinevate protseduuridega ning ebaõigetel alustel tehtud hankija otsused kuuluvad vaidlustuse korral tühistamisele.

Ettepanek 1. Nii hankijate kui pakkujate täpsemaks informeerimiseks ja hilisemate võimalike vaidlustuste vältimiseks teeb autor ettepaneku viia kõrvaldamise asjaolude punktid riigihangete registri poolt juba vaikimisi HT vormi (HT III 2.1). Seejuures peavad kohustuslikud nõuded kehtima absoluutsetena ja kaalutusõiguse alusel rakendatavad valitavana. Lisaks on autori arvates selguse huvides ning menetluslike vigade vältimiseks mõistlik muuta HT III. 2.1 alapealkirja, arvates sealt välja „sealhulgas kutse- või ettevõtlusregistrisse kuulumisega seotud nõuded“ ning viia nimetatud sõnastus täiendavalt HT III.2.3 alla, kuna RHS § 41 lg 3 kohaselt on tegemist pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevusega.

2) Pakkujate maksukohustuste täitmise kontrollimise peamiseks probleemiks on autori hinnangul seaduse selgusetus toimimiseks nõutud dokumendi esitamata jätmise korral. Seaduses sätestatud „*oluliste kulutusteta registrist hankijale kättesaadav*“ põhjustab hankijates segadust ning ei anna kindlust, kas hankija käitub õiguspäraselt tehes järelepärimise Maksu- ja Tolliametile või KOVile ning paneb seega hankijale vastutuse ja kohustuse otsuse põhjalikuks motiveerimiseks. Uues seaduse eelnõus on mõiste *register* asendatud mõistega *andmekogus olevad avalikud andmed*, mis sisuliselt peaks probleemi lahendama. Sama seaduse eelnõuga vähendatakse ka nii hankija kui pakkuja koormust tõendite esitamisel ja päringute tegemisel, andes hankijale õiguse kontrollida andmeid andmekogus olevate avalike andmete põhjal, mis võimaldab tõenditena kasutada näiteks Maksu- ja Tolliameti e-registri väljavõtteid. Samas puudub selline võimalus KOV tõendite osas. Uue seaduse eelnõus kohustatakse hankijat kontrollima pakkuja maksukohustuste täitmist ka enne hankelepingu sõlmimist. Kui varasemalt piirdusid hankijad üldjuhul hankemenetluse kestel pakkuja täiendava kontrollimisega üksnes riiklike maksude osas, siis uue seaduse kohaselt on nõutav ka KOV tõendite korduv esitamine, mis seega sisuliselt jätab koormuse muutumatuks.

Ettepanek 2. Hankijate ja pakkujate halduskoormuse vähendamiseks teeb autor ettepaneku kaaluda keskse andmekogude päringusüsteemi väljatöötamist, kuhu koonduksid nii riiklike kui KOV maksude andmed ning millele juurdepääs toimuks läbi riigihangete registri võimaldades sellega registri kasutamist reaalse tööinstrumendina.

3) Finants- ja majandusliku ning tehnilise ja kutsealase sobivuse hindamisel annab seadusandja autori hinnangul laialdased võimalused pakkuja valimiseks. Samas on

probleemiks eelkõige selgusetus, millises ulatuses võib nõudeid seada. RHS sätestab küll dokumendid, mida võib pakkujalt nõuda, kuid tingimuste seadmine on hankija otsustada. Nimetatud asjaolu kajastub ka analüüsitud HTdes, kus põhiliseks oluliseks puuduseks on tingimuse seadmata jätmise, samas on dokumenti nõutud või vastupidi. Kuigi tehnilise ja kutsealase sobivuse tingimusi on enim vaidlustatud, ei näe autor võimalust regulatsioonide abil hankijatele raame seada. Seda eelkõige hankeobjektide mitmekesisuse tõttu, mis seab hankijale kõrgendatud nõudmised eriteadmiste osas ning mis regulatsioonidesse viiduna ületaksid mahuliselt mõistlikkuse piiri.

Valdavalt on hankijad rakendanud enamikku RHSist tulenevaid õigusi nii finants- ja majanduslike kui tehnilise ja kutsealaste tingimuste osas ning autori arvates puudub siin vajadus seadusandja sekkumiseks. Küll aga ühe erandiga, mis puudutab RHS § 41 lg 1 p 1 ja 2 nõuetekohaselt täidetud lepingute osa. Võimalus pakkujatel esitada üksnes oluliste lepingute nimekiri seab hankijad olukorda, kus nad on sunnitud lepingu sõlmima ka turul ebakorrektselt käitunud ettevõtetega, seades sellega ohtu nii lepingu kui hanke eesmärgi täitmise. Seaduse puudus annab sellega konkurentsieelise turuosalistele, kes ei kavatsengi heade tavade kohaselt käituda, mis on aga otseses vastuolus riigihangete korraldamise üldpõhimõtetega. Seega on siin vajalik seadusandja poolne tegevus nimetatud olukorra välistamiseks.

Ettepanek 3. Ebakorreksete lepingupartnerite vältimiseks riigihangete läbiviimisel teeb autor ettepaneku täiendada RHS § 41 lõikega 4<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(4<sup>1</sup>) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatule lisaks võib hankija nõuda talle teadaolevate, pakkuja või taotleja poolt teostatud ehitustööde või lepingute nimekirja.“

4) Lihthange on enim kasutatud hankeliik ja seadusandja ei ole selle läbiviimiseks mõne üksiku erandiga menetluslike nõudeid seadnud. Samas on autori arvates just lihthangete läbiviimine probleemseim, kuna hankija peab siin lähtuma eelkõige riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest, võttes sellega ka kogu vastutuse. Uuringust tuleneb, et hankijad käituvad siin väga erinevalt nii pakkuja kõrvaldamise aluste kontrollimisel kui kvalifitseerimistingimuste seadmisel. Seadusest otseselt nõuet ei tulene, kuid autori arvates on ka lihthangete korral vajalik vähemalt maksukohustuse täitmise, samuti erialase registreeringu kontrollimine ning hilisemate vaidluste vältimiseks on mõistlik hankes



osalemise tingimused lihthanke alustamise teates täies ulatuses loetleda. Kuigi hankija võib lihthanke korral ise valida, kellelt ta pakkumusi soovib, välja arvatud juhul, kui hanke eeldatav maksumus ületab 20 000 eurot, mille korral on nõutav teate avaldamine kas hankija veebilehel või kohaliku või maakondliku kuuluvusega ajalehes, ei saa hankija takistada osalemast pakkujat, kellele ta teadet saatnud ei ole. Seega peab hankija alati arvestama võimaliku pakkujate ringi laienemisega ning nõuete seadmata jätmisel kas minema lepingusse näiteks maksuvõlglasega või motiveerima piisavalt oma otsuseid võimalike vaidlustuste ootuses.

Ettepanek 4. Riigihangete korraldamise üldpõhimõtete tagamiseks ja ühtse halduspraktika kujundamiseks lihthangete läbiviimisel peab autor vajalikuks põhjaliku juhendmaterjali koostamist seadusandja poolt. Samuti on vajalik läbi viia täiendkoolitusi hankijatele nii pakkujate kõrvaldamise aluste, kvalifitseerimise kui menetluslikes küsimustes.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli anda ülevaade riigihangete pakkujate individuaalse seisundi hindamisel üleskerkivatest probleemidest ning ülevaate tulemustest tulenevalt osutada puudustele, mille likvideerimine aitaks tõsta riigihangete läbiviimise kvaliteeti ja efektiivsust.

Lõputöö teoreetilises osas andis autor ülevaate riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest, samuti pakkujate kõrvaldamise alustest ja kvalifitseerimistingimustest lähtudes Euroopa Liidu hankedirektiividest ja siseriiklikust õigusest. Eraldi tõi autor välja lihthangete korraldamise teoreetilised alused.

Eesmärgi täitmiseks viis autor läbi poolstruktureeritud kvalitatiivse intervjuu kaheksa ministeeriumi hankespetsialistidega, mille käigus selgusid põhilised hankijatel esinevad probleemid pakkujate seisundi hindamisel. Lisaks uuris autor riigihangete registris 2009. a avaldatud 151 hanketeate põhjal riigihangetel osalevate pakkujate RHSis sätestatud kvalifitseerimiskriteeriumide ja selle tõendamiseks nõutavate dokumentide asjakohasust ning tõi tulemuste osas välja peamised hanketeadetes esinevad puudused ja vastuolud.

Käesoleva töö käigus jõudis autor seisukohale, et peamiseks puuduseks pakkujate kõrvaldamise aluste kontrollimisel on hankijate koostatud dokumentatsiooni kvaliteedi ebahühtlus ja erinev struktuuriline ülesehitus, mis on eelkõige põhjustatud hankijate vähesest teadlikkusest, kuid samas ka seaduse mitmetiõlgendatavusest ning riigihangete registri hanketeate vormi vastuoludest seaduses sätestatule. Pakkujate finants- ja majandusliku ning tehnilise ja kutsealase sobivuse hindamisel on peamiseks probleemiks seaduse selgusetus pakkujale tingimuste seadmisel, mis paneb vastutuse tingimuste asjakohasuse ja proportsionaalsuse eest terves ulatuses hankijatele, eeldades neilt põhjalike erialaste teadmiste olemasolu. Autori hinnangul on üheks peamiseks puuduseks ka kehtivas seaduses sisalduv võimalus ebakorreksete ettevõtete osalemiseks riigihangetel, andes sellega konkurentsieelise turuosalistele, kes ei kavatsegi heade tavade kohaselt käituda, mis on aga otseses vastuolus riigihangete korraldamise üldpõhimõtetega.

Lihthangete osas jõudis autor järeldusele, et valdkond on sisuliselt reguleerimata ning toetub üksnes hankija otsustusõigusele ja riigihangete korraldamise üldpõhimõtete meelevaldsele tõlgendamisele. Autori hinnangul on siin vajalik seadusandja toetus kas läbi juhendmaterjalide või regulatsioonide täiendamise.

Autor on uuringu tulemustest lähtuvalt seisukohal, et kvalifitseerimine riigihangete menetluses on senise regulatsiooni valguses äärmiselt keeruline ning nõuab nii hankijalt kui pakkujal seaduse head tundmist ja tõlgendamisoskust. Seadus annab kehtiva regulatsiooni kohaselt laialdased võimalused hankijale otsustamaks seatavate tingimuste üle, kuid ei määratle samas nende ulatust, mis võib viia pakkujate ebavõrdse kohtlemiseni ja konkurentsi piiramiseni. Seetõttu ei ole kindlustatud hangete veatu ja eesmärgipärane läbiviimine, mis annab kandepinna vaidlustustele ja hangete ebaõnnestumisele.

Riigihangete korraldamise üldpõhimõtete tagamiseks ja ühtse halduspraktika kujundamiseks peab autor vajalikuks nii seaduse täpsustamist kui põhjaliku juhendmaterjali, sh ka valdkondliku, koostamist seadusandja poolt. Samuti on vajalik läbi viia järjepidevaid täiendkoolitusi hankijatele nii pakkujate kõrvaldamise aluste, kvalifitseerimise kui menetluslikes küsimustes.

## SUMMARY

The topic of the thesis is: Qualification of tenderers and candidates in public procurement tendering procedures. There are 53 pages of the thesis, which consists of the theoretical and analytical part (41 pages) and annexes. The work is written in Estonian, and is divided in four chapters and four annexes. The key words are: public procurement, candidate or tenderer, supplier, qualification, personal situation of the candidate or tenderer.

The main aim of this thesis is to provide an overview of procurement problems arising from assessing the status of individual providers and give an overview of the shortcomings of the public procurement and liquidation of the drawbacks, which would help improve its quality and efficiency.

In the theoretical part the author gives an overview of the general principles of organising public procurement, as well as the basis of elimination of tenderers and qualification requirements pursuant to the European Union procurement Directives and national law.

Author of the thesis used semi-structured qualitative interviews and document analysis in the empirical part of the work. Interviews were conducted with the help of the ministries' procurement specialists, contracting authorities which highlighted the main problems in assessing the status of the tenderers. In addition, the author examined qualification requirements and relevant documents of the tenderers pursuant to the Public Procurement Act on the basis of public procurement notices published in the Public Procurement Register in 2009 and brought up their deficiencies and inconsistencies.

The work highlights major problems in assessing the elimination of the tenderers and candidates, as well as their financial, economical, technical, and professional suitability for the public tender. The thesis also addresses the main problems concerning the simplified procurements. The thesis includes proposals in order to clarify the regulation in the Public Procurement Act and establish comprehensive guidance for public procurement procedures and applying general principles when carrying out the public procurement.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

### Kasutatud kirjandus ja artiklid

Euroopa Ühenduse Komisjon, „Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate riigihankelepingutele juurdepääsu hõlbustavate Euroopa parimate tavade juhend” (2008), <[ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_et.pdf)> (15.01.2010)

Evelin Karindi-Kask, Aime Võsu, Veiko Vaske ja Toomas Laigna, *Riigihangete juhis*, (Tallinn: Rahandusministeerium, 2007)

Jaak Parre ja Aldo Kaljurand, *Riigihange. Põhimõtted, hankija ja hankeleping* (AS Äripäev: 2008)

Kaspar Lind, “Maksusaladus kehtivas õiguses”, *Juridica* (2009), nr 7, 455-464

Mari-Ann Simovart, „Riigihanke sekundaarsete eesmärkide rakendamise võimalusest Eestis. Soolise võrdõiguslikkuse näide“ *Juridica* (2009), nr 3, lk 148-158

Rahandusministeerium, “Juhised EL riigihangete direktiivide põhimõtete rakendamiseks” (2005), <[www.fin.ee/?id=76401](http://www.fin.ee/?id=76401)> (15.01.2010)

Rahandusministeerium, „Lühikokkuvõte 2009. aasta riigihangetest” (2010), <[www.fin.ee/riigihanked](http://www.fin.ee/riigihanked)> (15.01.2010)

Riigihangete Amet, „Rahvusvahelised piirmäärad 2010-2011”, <[www.rha.gov.ee/?id=1159](http://www.rha.gov.ee/?id=1159)> (12.01.2010)

Riigihangete Amet, „Riigihangete Ameti 2009. aasta tegevuse kokkuvõte”, <[www.rha.gov.ee/?id=1497](http://www.rha.gov.ee/?id=1497)> (12.01.2010)

Ruth Nielsen, Steen Treumer, *The New Public Procurement Directives*, (Copenhagen: Djof Publishing, 2005)

Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, (London: Sweet and Maxwell. Second edition, 2005)

Tarja Aarla, Wolfgang Pointner ja Thomas Gruber, *Valik Euroopa Kohtu kaasusi riigihangete valdkonnas*, (Tallinn: 2007)

Tiina Ojasalu, "Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte", *Juridica* (2007), nr 7, lk 564-572

## Kasutatud õigusaktid

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused. ELT L 134, 30.04.2004

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. ELT L 134, 30.04.2004

Euroopa Ühenduse Asutamislepingu (Konsolideeritud versioon). Lepingu tekst. ELT C 321E, 29.12.2006

Ehitusseadus 15.05.2002, jõustunud 1.01.2003 - RT I 2002, 47, 297 ... RT I 2010, 8, 37

Karistusregistri seadus 19.11.1997, jõustunud 1.01.1998 - RT I 1997, 87, 1467 ... RT I 2009, 62, 405

Kaubandustegevuse seadus 11.02.2004, jõustunud 15.04.2004 - RT I 2004, 12, 78 ... RT I 2009, 62, 405

Maksukorralduse seadus 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 - RT I 2002, 26, 150 ... RT I 2009, 24, 146

Riigihangete seadus 24.01.2007, jõustunud 01.05.2007 - RT I 2007, 15, 76 ... RT III 2009, 30, 218

Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Seaduse eelnõu 665 SE, <[www.riigikogu.ee/?page=en\\_etapid&op=ems&eid=896065&u=20100513185305](http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=896065&u=20100513185305)> (03.05.2010)

## Kasutatud kohtulahendid

Euroopa Kohtu 20.09.1988 otsus kohtuasjas nr C-31/87, *Beentjes* [1988] ECR 04635

Euroopa Kohtu 14.04.1994 otsus kohtuasjas nr C-389/92, *Ballast Nedam Groep* [1994] ECR I-01289

Euroopa Kohtu 2.12.1999 otsus kohtuasjas nr C-176/98, *Holst Italia* [1999] ECR I-08607

Euroopa Kohtu 19.06.2003 otsus kohtuasjas nr C-315/01, *GAT* [2003] ECR I-06351

Euroopa Kohtu 9.02.2006 otsus liidetud kohtuasjades nr C-226/04 ja C-228/04, *La Cascina* ja *Concorzio G.f.M.* [2006] ECR I-01347

Riigikohtu 26.03.2008 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-7-08

Riigikohtu 10.11.2008 määrus kohtuasjas nr 3-3-1-63-08

Tallinna Ringkonnakohtu 15.02.2010 määrus haldusasjas nr 3-09-2599

Tallinna Halduskohtu 14.10.2009 otsus haldusasjas nr 3-09-1292

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 24.09.2008 otsus nr 109-08/107362

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 12.06.2009 otsus nr 120-09/110881

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 23.07.2009 otsus nr 158-09/112023

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 07.09.2009 otsus nr 190-09/113006

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 23.10.2009 otsus nr 219-09/114626

Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 18.02.2010 otsus nr 17-10/115337



## LISA I RIIGIHANGETE ARV 2008-2009

Hankemenetlus	2008		2009	
	Hangete arv	Kogumaksumus miljonit krooni	Hangete arv	Kogumaksumus miljonit krooni
Lihthange	4201	2 457	3 115	1 777
Avatud hankemenetlus	1785	14 944	1 548	7 308
Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus	412	2 253	327	784
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	127	2 388	100	1 503
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	341	2 826	586	30 711
sh tervishoiuteenused	138	1 789	349	30 110
Kokku (ilma tervishoiuteenusteta)	6 909 (6 771)	25 287 (23 498)	5729 (5380)	42 335 (12 601)

### Keskmine pakkujate arv

Klassikalise sektori osas keskmine pakkujate arv hanke kohta tõusis 2008. aasta 2,9-lt pakkujalt 3,3 pakkujani 2009. aastal. Võrgustiku osas langes vastav number aga 6,4-lt 4,7 pakkujani hankes.

## LISA II INTERVJUU KÜSIMUSTIK

### A. Kõrvaldamise alused

1. Kas hindate küllaldaseks RHS § 38 lg 1 p 1-3 ja lg 2 loetletud kõrvaldamise asjaolude puudumise tõenduseks pakkuja või taotleja kirjalikku kinnitust?
2. Kas olete teinud täiendavaid päringuid asjaomastele institutsioonidele kõrvaldamise aluste asjaolude tegelikuks kontrollimiseks vastavuses RHS § 38 lg-le 5 (näiteks ärireister, karistusregister, kohtu- või haldusorgan, kutseühing vms)? Palun tooge võimalusel näiteid.
3. Kas Teie arvates on RHS § 38 lg 2 p 2 toodud mõiste „*oluliste kulutusteta registrist hankijale kättesaadav*” piisav alus päringute tegemiseks Maksu- ja Tolliametile ning kohalikele omavalitsustele pakkuja või taotleja maksukohustuste nõuetekohase täitmise kontrollimiseks? Kas olete sellist võimalust kasutanud või lähtunud üksnes õigusest pakkuja või taotleja dokumentide esitamata jätmise tõttu hankemenetlusest kõrvaldada? Kas Teie arvates on selline võimalus vajalik riigihanke eesmärgi täitmiseks?
4. Kas ja millistest juhistest või kaalutlustest lähtudes määrate maksukohustuste täitmist tõendavate dokumentide ajalise kehtivuse (näiteks mitte vanem kui 30 päeva, hanke registris avaldamisest jne)?
5. Millised on pakkujate või taotlejate pakkumustes sagedamini esinevad vead kõrvaldamise aluste puudumise tõendamisel (vormilised, sisulised)? Palun võimalusel näiteid.

### B. Kvalifitseerimine

6. Millistest juhistest või kaalutlustest lähtute pakkuja või taotleja majandusliku- ja finantsseisundi nõuete seadmisel, et oleks samas tagatud proportsionaalsus, objektiivsus ja võrdne kohtlemine (näiteks käibenõue, rahaliste vahendite olemasolu vms)? Kas see on valmistanud Teile probleeme? Kas see osa peaks olema seaduses rohkem reguleeritud?
7. Milliseid probleeme on Teil esinenud pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse nõuete seadmisel? Kas seadus peaks siin täpsema raamistiku kehtestama? Palun võimalusel näiteid.
8. Kas olete hankemenetluse kestel täiendavalt kontrollinud pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni vastavuses RHS § 39 lg-le 3? Palun lisage näiteid konkreetsete juhtumite kohta (millest oli vajadus tingitud ja kas sellega kaasnes kvalifitseerimisotsuste muutmine?). Kas nimetatud säte võiks Teie arvates laieneda ka kõrvaldamise aluste kontrollimisele?

9. Millised on pakkujate või taotlejate pakkumustes sagedamini esinevad vead kvalifitseerimiseks esitatud dokumentides (vormilised, sisulised)? Palun võimalusel näiteid.

**C. Lihthange**

10. Kas olete seadnud tingimusi ja kontrollinud kõrvaldamiste aluseid ja kvalifikatsiooni lihthangete korral? Kas see võiks olla Teie arvates vajalik ja kas sellekohane regulatsioon peaks sisalduma seaduses?

**D. Kokkuvõte**

11. Millised eelpool loetletud küsimused on Teile hangete läbiviimisel enim probleeme valmistanud?
12. Millised küsimused peaksid olema seadusandja poolt põhjalikumalt reguleeritud?

## LISA III INTERVJUEERITAVATE LOETELU

1. Siseministerium, õigus- ja haldusosakonna hangete nõunik Anu Rebane  
Läbiviimise aeg – 19.02.2010 kell 10.00 – 12.00
2. Justiitsministerium, riigihangete spetsialist Jarlo Dorbek  
Läbiviimise aeg – 19.02.2010 kell 15.00 – 16.00
3. Haridus- ja Teadusministerium, riigivaraosakonna juhataja Indrek Riisaar  
Läbiviimise aeg – 25.02.2010 kell 15.40 – 17.15
4. Rahandusministerium, õigus- ja haldusosakonna jurist Kadi Stalmeister  
Läbiviimise aeg – 26.02.2010 kell 12.10 – 14.00
5. Kaitseministerium, infrastruktuuri osakonna nõunik Toomas Laumets (teda toetas osakonna spetsialist Tiiu Pirbe)  
Läbiviimise aeg – 01.03.2010 kell 09.05 – 10.00
6. Kultuuriministerium, eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna peaspetsialist Erle Toiger  
Läbiviimise aeg – 02.03.2010 kell 13.05 – 13.55
7. Põllumajandusministerium, kantsleri vanemabi Indrek Grusdam  
Läbiviimise aeg – esitas kirjaliku vastused 06.03.2010
8. Keskkonnaministerium, haldusosakonna nõunik Deevi Asbaum  
Läbiviimise aeg – 09.03.2010 kell 11.00 – 12.25
9. Sotsiaalministerium  
Ei toimunud – vastav spetsialist ajutiselt puudus
10. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium  
Ei toimunud – ei pidanud võimalikuks ajapuudusel
11. Välisministerium  
Ei toimunud – ei pidanud vajalikuks riigihangete olematu mahu tõttu

## LISA IV HANKETEADETE PUUDUSTE KRITEERIUMID

1. **Korrektne** - Hankija on nimetanud kõik RHS §-s 38 sätestatud kõrvaldamise aluste asjaolud ja nende kontrollimiseks nõutavad dokumendid, sh toonud välja ka asjaolud, mille suhtes on hankijal kaalutusõigus. Hankija on nimetanud kõik pakkuja kvalifitseerimiseks seatud tingimused ja nende kontrollimiseks nõutavad RHS § 40 ja 41 sätestatud dokumendid, mida ta on vajalikuks pidanud pakkuja finants- ja majandusliku seisundi ning tehnilise ja kutsealase sobilikkuse hindamiseks. Nõuete ja dokumentide loetelu on arusaadavalt struktureeritud järgides HT vormi, võimaldades pakkujal üheselt mõista, millised tingimused on seatud ja milliste dokumentide kaudu nendele vastavust kontrollitakse. Esitatud tingimused on konkreetsete näitajate või arvuliste väärtustega.

2. **Väheolulised puudused** – Hankija on nimetanud kohustusliku osa kõrvaldamise alustest ning jätnud välja ühe või mitme kaalutusõiguse alusel rakendatava aluse. Hankija on nimetanud kvalifitseerimistingimused, kuid nõudnud üldistavaid dokumente, mis jätab pakkujale kindlusetuse hankija otsuste suhtes. Hankija ei ole nimetanud tingimust ega nõudnud dokumenti tingimuse osas, mis on nõutav, kuid mille kontrollimiseks ei pea ta vajalikuks dokumendi esitamist (registreering või tegevusluba hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks), jättes vastava tingimuse olemasolu pakkuja välja selgitada. Nõuete ja dokumentide loetelu on struktureerimata, ebakorrapärane, paikneb valedes HT vormi jaotistes või seisneb üksnes viidetel seadusele.

3. **Olulised puudused** – Hankija on seadnud tingimuse, kuid jätnud nimetamata dokumendi, mille kaudu ta pakkuja kvalifikatsiooni kontrollib ning vastupidi. Hankija on seadnud tingimusi ja nõudnud dokumente, mis ei ole kooskõlas RHSis sätestatuga. Hankija on seadnud nii üldistavaid tingimusi, millega võib seada kahtluse alla riigihanke eesmärgi täitmise.