

Auditi nimetus	Hangete õiguspärane teostus, sh taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) projektides sisalduvad hanked		Töö nr 1/2025
Eesmärk	Analüüsida riigihangete läbiviimise töökorraldust ja vastavust regulatsioonidele. Hinnata valimipõhiselt riigihangete läbiviimise vastavust kehtestatud regulatsioonidele.		
Läbiviija	Kristi Graf, KliM SAO siseaudiitor	Auditi eest vastutav isik	Maarja Kilter, KliM SAO juhataja
Auditi ulatus	Audit hõlmab 01.07.2023 – 31.12.2025 alustatud hankemenetlusi, sh raamhanke alusel läbiviidud minikonkurse vastavalt riskipõhisele valimile järgmistes asutustes: KliM, KeMIT, RiL ja TRAM.		
Ulatuse piirang	Töös kontrollitakse lepingu täitmisel saadud teenuse või töö olemasolu ja vastuvõtmist, kuid ei anta sellele hinnangut.		
Läbiviimise aeg	12.05.2025 – 29.01.2026	Hinnatav periood	01.07.2023 – 31.12.2025
Lõpparuande adressaadid	Hr Andres Sutt, energeetika- ja keskkonnaminister Hr Kuldar Leis, taristuminister Hr Marten Kokk, kantsler Hr Priit Sauk, Transpordiameti peadirektor Hr Andres Laasma, Riigilaevastiku peadirektor Hr Marko Arula, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse direktor		

Rahastamispaketi „NextGenerationEU“ toetuse mehhanismi Taaste- ja vastupidavusrahastu (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) eelarve KliM valitsemisala asutustele on ca 372 890 000 eurot.

Riigiasutus on eelarve vahendite kasutamisel, sh toetuse saajana tegutsedes, kohustatud järgima riigihangete seadust (RHS)¹ ning rakendama selle nõudeid kaupade, teenuste ja ehitustööde hankimisel. Taastekava toetuse maksmisest võidakse keelduda, kui esineb põhjendatud kahtlus, et toetuse kasutamisega seotud tingimused on täidetud näiliselt, on esitatud valeandmeid, projekti elluviimisel on tuvastatud pettus, korruptsioonijuhtum või esineb huvide konflikt (samas § 7 lg 1¹). Euroopa Komisjon (EK) andis 2023. a suunise kontrollida RRF projektides riigihangete läbiviimist, pöörates muuhulgas erilist tähelepanu võimalike huvide konfliktide tuvastamisele ja vältimisele. RRF maksete saamise eelduseks on asjaomaste eesmärkide ja sihtide rahuldav saavutamine, mida kontrollib Euroopa Komisjon (art 42 lõige 3). Komisjon peab saama piisava kindluse, et toetuse saaja juhtimis- ja kontrollisüsteem tagab Euroopa Liidu (EL) finantshuvide kaitse, ning suudab ennetada, tuvastada ja kõrvaldada tõsiseid rikkumisi. See hõlmab ka nõudeid tagada, et RRF-i ning INTERREG-i vahendeid kasutatakse kooskõlas nii EL-i kui ka riiklike normidega, sh riigihangete eeskirjadega. Komisjonil on õigus rakendada parandusmeetmeid (nt maksete peatamine), kui tuvastatakse tõsiseid riigihangete rikkumisi (pettus, korruptsioon, huvide konflikt või topeltrahastamine²), mida liikmesriik ei ole kõrvaldanud.

Käesolevas auditis tugineti hinnangu andmisel peamiselt RHS-le ja asutuste hankekordadele, samuti hanke läbiviimise, lepingu sõlmimise ja valikuliselt tööde vastuvõtmisega seotud dokumentidele. Täiendavaid selgitusi dokumentide analüüsi käigus tuvastatu kohta küsiti hankijalt, RTK-lt ja RaM-lt.

Käesoleva töö koostaja juhendus töö teostamisel siseaudiitori kutsetegevuse raampõhimõtetest ja siseauditeerimise standarditest. Aruande koostamisel tugineti meile kättesaadavale dokumentatsioonile, auditi käigus auditeeritava esitatud informatsioonile ja selgitustele. Järeldame, et kõik meile esitatud andmed, muu suuline ja kirjalik teave kajastavad teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitorile mitteesitatud/ mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitori järeldused võinud olla teistsugused.

Täname ministeeriumi, KeMIT-i, Transpordiameti, Riigilaevastiku ja Riigi Tugiteenuste Keskuse teenistujaid meeldiva koostöö eest.

Kristi Graf
Maarja Kilter
/allkirjastatud digitaalselt/

¹ Vabariigi Valitsuse 29.11.2021 määrus nr 108 „“, § 5 lg 2.

² Liikmesriigi pakutud tegevuskord peab tagama rahastu kaudu eraldatud vahendite kasutamisel korruptsiooni, kelmuste, pettuste ja huvide konflikti ärahoidmise, avastamise ja kõrvaldamise, vältima topeltrahastamist rahastust ja muudest liidu programmidest.

TÖÖ TULEMUSTE KOKKUVÕTE

Audiitor hindab riigihangete läbiviimise vastavust kehtestatud regulatsioonidele ja töökorralduse toimimist **II kategooriaga** (parendamist vajav)³.

Auditi tulemusena saab järeldada, et KliM, TRAM, RiL ja KeMIT riigihangete läbiviimise töökorraldus toimib olulises osas nõuetekohaselt ning hankemenetlused on üldjoontes üles ehitatud kooskõlas RHS ja asutuse hankekorras toodud nõuetega.

Valdav enamus valimisse kaasatud hangetest on läbi viidud vastavuses RHS-ga.

Auditi toimingute tulemusena ilmnas siiski, et ühe raamhanke ja selle raames korraldatava minikonkursi läbiviimiseks seatud hindamiskriteeriumid ei vasta RHS § 3 punktis 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtetele. Samuti ei ole sama raamhanke pakkumuste hindamisel ega hindamistulemustest teavitamisel välja toodud RHS § 117 lg 1 ja § 47 lg 4 punktis 3 nõutud kaalutlusi ega selgitusi selle kohta, milles seisnes eduka pakkumuse eelis võrreldes teiste vastavaks tunnistatud pakkumustega.

Lisaks ilmnas auditi käigus üksikuid väheolulisi kõrvalekaldumisi RHS-i sätetest, mis antud hangetes ei oma mõju riigihangete läbiviimise üldpõhimõtete järgimisele. Tegemist on ohukohtadega, millega riigihangete läbiviimise praktika parendamisel tegeleda ja millele tähelepanu pöörata.

RTK kui keskse hankija teenusel läbiviidud hanked on olulises osas läbi viidud kooskõlas RHS-iga. Samas ilmnas, et KliM-i hangete läbiviimisel võtab RTK teataval määral riske, kuna asutuse nõustamisel pakkumuste hindamise otsuste põhjendamise selguses on õiguskindluse suurendamiseks parendusvõimalusi ning hanke tehnilise kirjelduse vastavust RHS-le parendaks ja ligipääsetavust suurendaks, kui senisest enam võetakse arvesse seoses hankelepingu esemega puuetega inimeste kasutusvajadusi (RHS § 88 lõike 8 nõue).

Töö tulemusena tehtud tähelepanekud viitavad vajadusele KeMIT-is ja RiL-is täpsustada ja selgemalt dokumenteerida pakkumuste hindamiskriteeriumite rakendamise põhimõtted. Samuti on oluline jätkuvalt arendada ja toetada tegevusi, mis suurendavad riigihangete läbipaistvust, konkurentsile avatust ja teenistujate teadlikkust tuvastada huvide konflikti olukordi.

Auditi toimingute tulemusena tehtud olulisemad tähelepanekud (asjaolude kirjeldus, RHS alused jm täpsem info on toodud aruande B osas):

1. Raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihanke nr **243672** „Analüüsi- ja andmelao infosüsteemide arendus- ja hooldustööde teostamine (2022-2026)“ ja raamlepingu alusel läbiviidud riigihanke nr **279408** „Andmelao arendamine Eesti Looduse infosüsteemi (EELIS) andmete osas“ läbiviimisel ei ole audiitori hinnangul pakkumuste hindamise metoodika piisavalt läbipaistev ja võimaldab mitmeti tõlgendamist, pakkumuse edukaks tunnistamise otsuses ei ole eduka pakkumuse valiku otsustust põhjendatud vastavalt RHS-le. Raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihanke alusdokumentides (RHAD-is) seatud riigihanke (minikonkursi) korraldamise tingimused ei vastanud RHS-le. Täpsemalt on ilmnenu mittevastavusteks, et oli jäetud võimalus sõlmida hankeleping minikonkurssi korraldamata, kuid selleks vajalik (§ 30 lg 6 kohane) eeldus ei olnud täidetud, sest raamlepingus ei olnud sätestatud kõiki tulevase hankelepingu tingimusi nagu projektiplaan, täitmise aeg. Ei olnud välja toodud ka kriteeriume, millistel juhtudel sõlmitakse leping minikonkursita ja millest lähtuvalt hankija otsustab minikonkursi korraldamise kasuks vastava hankelepingu eseme suhtes (RHS § 30 lg 7 nõue). Minikonkursil pakkumuste hindamise põhimõtted ei vastanud RHS-s nõutud läbipaistvusele. Samuti tuvastati, et raamlepingu sõlmimine toimus RHAD-st erinevatel tingimustel (mõlemad raamlepingud sõlmiti maksimaalse maksumusega, mis oli raamhanke eeldatav kogumaksumus; reaalne väljamakstud summa jäi eeldatava maksumuse piiresse).
2. Järgmised riigihanked on, kas läbi viidud olulises osas vastavalt asutuse hankekorrale ja RHS-le või ilmnas nendes hangetes asjaolusid, millele soovime tähelepanu juhtida võimalike eksimuste vältimiseks või edasiste riigihangete läbiviimise töökorralduse parendamiseks (lisatud RHR viitenumber ja vajadusel hankija info):

³ **Mõjus/ I kategooria:** Hinnatud sisekontrollimeetmed on adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ning eesmärgid saavutatakse.

Parandamist vajav/ II kategooria: Välja on toodud üksikud juhtimis- ja kontrollsüsteemi nõrkused. Üldiselt on hinnatud sisekontrollimeetmed adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse.

Oluliselt parandamist vajav/ III kategooria: Välja on toodud mitmed konkreetset juhtimis- ja kontrollsüsteemi nõrkused. Hinnatud sisekontrollimeetmed ei taga põhjendatud kindlustunnet, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse.

Oluliste puudustega/ IV kategooria: Hinnatud sisekontrollimeetmed ei ole adekvaatsed, sobivad ega mõjusad, et tagada põhjendatud kindlustunnet, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse.

- 1) Tuuleparkide mõju võrdlev analüüs ja juhend mõjuhindajatele (Kliimaministeerium) (280536) – tähelepanekuid ei tehtud;
- 2) Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs (Kliimaministeerium) (274075) – töö tulemuste üleandmisega hilinemise olukorras ei kasutatud RTK soovitusi rakendada õiguskaitsevahendit, lisaks ei saa välistada, et töö läbiviimise ajakava ja ajastus olid planeeritud põhjendamatult optimistlikud. Alltöövõtja oli esitatud pakkumuse koosseisus, samas RRF rahastusest tulenevalt nõue sisestada alltöövõtja andmed RHR-i täideti alles auditi käigus.
- 3) Taastuenergia kommunikatsiooniteenuse hankimine (Kliimaministeerium) (272413):
 - kuigi hanke ese hõlmab laiale füüsiliste isikute sihtrühmale kavandatud tegevusi, ei ole tehnilises kirjelduses arvestatud puuetega inimeste võimalikke kasutusvajadusi (§ 88 lg 8 nõue), mis audiitori hinnangul tulenevalt hankelepingu esemest oleks olnud korrektne;
 - kommunikatsioonistrateegia eest on tasutud lepingus toodud põhimõttest erinevalt;
 - alltöövõtjate andmeid ei ole RHR-i sisestatud.
- 4) Kestliku biogaasi/biometaani tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimine (Kliimaministeerium) (268065) – tähelepanekuid ei tehtud;
- 5) Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitamise omanikujärelevalve (267794, TRAM):
 - tehnilises kirjelduses on teenuse osutamise tingimustena viiteid kehtetutele õigusaktidele, hankija selgitas auditi ajal, et omanikujärelevalve (OJV) teenuse osutamisel lähtuti siiski asjakohastest kehtivatest õigusaktidest, millele oli viidatud ehitaja hanke alusdokumentides ja seega luges hankija tehnilise kirjelduse valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavaks (RHS § 87 lg 1 kohaselt);
 - alltöövõtjate andmeid ei olnud RHR-i sisestatud OJV hanke juurde.
- 6) Parvlaevade monitooringusüsteemid (278906, RiL):
 - pakkumuste ühe hindamiskriteeriumina kasutati haldusteenuse maksumust põhimõttel „suurim on parim“, kuid hankija ei ole selgitanud, milles seisneb kõrgema maksumuse eelis ja miks sama eesmärki ei saa saavutada proportsionaalsemate vahenditega, mistõttu ei ole kindlust, et riigihange vastab RHS § 3 üldpõhimõtetele (säästlikkus, proportsionaalsus, läbipaistvus) ja § 85 lõikele 1 (seos hankeesemega ja reaalse konkurentsi tagamine).
- 7) E-teenuste keskkonna pääsuhalduse arendus (278869, KeMIT):
 - vastavalt RHAD-le näitaja „Hinnang etappide kirjeldusele ja kommenteeritud projektiplaanile“ eest omistatakse väärtuspunktid 40, 20 või 10 ning „Väärtuspunktide arvutamisel kasutatakse riigihangete registris kasutusel olevat arvutusmetoodikat“, kuid selliselt pakkumuste hindamismetoodika lakooniline selgitus jätab võimaluse metoodikat erinevalt tõlgendada. Hindajate antavate punktide pakkumusele omistamise põhimõtte RHAD-is puudus (ei vasta § 3 läbipaistvuse üldpõhimõttele).
3. Hankija/tellija tegevuses sõlmitud hankelepingu täitmisel esineb sageli nõ piiripealseid juhtumeid, kus tekib küsimus, kas lepingut on muudetud töövõtjale soodsamaks võrreldes RHAD-is toodud tingimustega.
 - näiteks nagu eelnevalt mainitud on raamhanke nr 272413 alusel tehtud tellimuse eest tasutud lepingus toodud põhimõttest erinevalt (lepingus oli toodud strateegia maksumuse kogusumma, tasutud on tunnihinna alusel),
 - lisaks ei olnud kahel arvel toodud tehingu maksumuse kujunemine jälgitav (lepingus märgitud tunnihinna ja aktis esitatud tundide korrutis erines arvel toodud maksumusest).
 - ühele arvele märgitud tehingu aja info ei vastanud tegelikkusele/ aktile (riigihankes nr 274075).
4. Riigihangete ettevalmistajate või hankekomisjoni liikmete seas huvide konflikti olukordi ei ilmnenu (kontrolliti võimalikke isikute kattuvusi eduka pakkujaga avalike andmete põhjal). Samas ei ole alati teada RHAD koostamisse kaasatud väliste ekspertide koosseis, ei ole küsitud või dokumenteeritud ekspertidelt erapooletuse kinnitusi. Hankekomisjoni liikmed on kõikides valimisse võetud hangetes andnud erapooletuse kinnitused vastavalt asutuse hankekorras toodud protseduurile. Ühe pakkujaga hankemenetlustes (hanked nr 280536 ja nr 274075) ei olnud KliM-is RHAD koostajatelt ega KliM hanke eest vastutava isiku poolt erapooletust ja huvide konflikti puudumist kirjalikult kinnitatud, sest hindamiskomisjoni ei moodustatud (uus, kehtiv hankekord sellist praktikat ei toeta). Huvide konflikti puudumist kinnitati auditi käigus. Ilmnes, et mitte alati ei olnud esitatud kõrvaltegevuste teatist (teenistujad on asutusest lahkunud). Esines juhtumeid, kui hankega seotud teenistuja kõrvaltegevus on hanke esemega sarnases valdkonnas, kuid asjaoludega tutvudes ei ilmnenu toimingupiirangu järgimise nõude rikkumist. TRAM-i hankekorra kohaselt antakse huvide konflikti puudumise kinnitus hanke otsuse kooskõlastamisega, valimi hanke puhul ilmnes, et otsuse kooskõlastamine toimub erinevalt (TRAM teenistujad kooskõlastavad otsused DHS-is, välised hindamiskomisjoni liikmed RHR-is).

5. Ilmnes, et RHR-is avaldatud teavitusteksti *Taaste- ja vastupidavuskava vahendite kasutamisel alltöövõtjate andmete esitamise kohta* järgimine vajab RHR tehnilist tuge/ arendamist ja õiguslik alus selgitamist, sest töövõtjatel vastav funktsionaalsus puudus ja teavitustekstis on küsitud rohkem infot (alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa), kui Vabariigi Valitsuse 29.11.2021 määruse nr 108 § 13 lõikes 1 on alus. Määruses viidatud õigusaktis on ainsana alltöövõtja nimi.
6. RiL valimi väikeostu osas ei olnud võimalik anda hinnangut üldpõhimõtetele vastavuse kohta, sest hange ei olnud dokumenteeritud vastavalt hankekorrale. RiL tasutud arvete analüüsi põhjal ilmnes, et mitte kõikide ostude puhul ei ole järgitud RHS-st tulenevat nõuet sarnased ostud summeerida ja läbi viia eeldatavale kogumaksumusele ette nähtud riigihankemenetlus, samas positiivsena ilmnes, et RiL oli juba asunud erinevaid teenuste vajadusi kaardistama, mille tulemusena 2025. a loodi kaks dunaamilist hankesüsteemi.
7. TRAM-i valimi väikeostu puhul ei olnud lepingu täitmisel järgitud hinnapäringus toodud ajakava (töö teostamise tähtaeg päringus ja lepingus oli kuni 3 kuud alates lepingu allkirjastamisest, töö teostati 11 kuud alates lepingu allkirjastamisest), mis faktina võib viidata RHS üldpõhimõtete mittejärgimisele (pakkujate ebavõrdne kohtlemine, läbipaistvus).
8. KliM valimi neljast riigihankest kahes hankes laekus üks pakkumus, KeMIT-i RHR-is läbiviidud 40% hanke võitudest jagunesid (ainult) nelja ettevõtte vahel. Seega ei pruugi kõikide hangete tulemusel saadud hind peegeldada hankelepingu eseme maksumuse reaalsel turuolukorda.

Hankimisega seotud hea töökorralduse hoidmiseks ja edasiarendamiseks teeme auditis ilmnenu tähelepanekute põhjal järgmised ettepanekud.

ETTEPANEKUD KeMIT-le:

- 1) Parandada riigihangete läbiviimise praktikat järgmiselt:
 - Edaspidi on soovitatav RHAD-is hindamispõhimõtted ja -metoodika senisest põhjalikumalt ja selgemalt lahti kirjutada. Soovitame RHAD-is alati välja tuua, kuidas kujuneb hankija hinnatavas kriteeriumis üksikute väärtuspunktide koondtulemus (näiteks hindajate antud punktide aritmeetiline keskmine, summa või omistatakse kriteeriumis väärtuspunktid konsensuslikult). Subjektiivsete kriteeriumide puhul põhjendada antud hindepunkte läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Saata mitte-edukale pakkujale edukat pakkumust iseloomustavad andmed ja selgitused eduka pakkumuse eeliste kohta.
 - Soovitame võtta teadmiseks väheolulistest tähelepanekutes kirjeldatud riskikohad ja pöörata nendele teemadele edasises riigihangete töökorralduse arendamises suuremat tähelepanu (raamlepingu sõlmimiseks läbiviidud riigihanke eeldatav maksumus jagada sõlmitud lepingute vahel, käsitleda pakkumuses esitatud andmete selgitamise lubamist senisest rangemalt, võimaldada alternatiive ja lisada märke „või sellega samaväärne“, kaaluda senisest enam tarkvara olemusliku kulude arvestamist, sh arenduse jätkuhankes).
- 2) Sätestada hankekorras, et isikud, kes lisatakse enne pakkumuste esitamist RHR-i hanke juurde, tagavad ja kinnitavad registris (vm moel kirjalikult taasesitatavas vormis) huvide konflikti puudumist ja erapooletust.
- 3) Avaldada kehtiv hankekord KeMIT-i välisveebis.
- 4) Analüüsida riigihangete konkurentsile paremini avamise võimalusi. Tulenevalt põhjustest ja täpsustatud vajadustest muuta hangete planeerimise ja RHAD-i koostamise praktikat. Eeldatavalt kaasneb hangete parema konkurentsile avamisega teenuste maksumuse tõendatud vastavus turuolukorrale, selleks on võimalikud meetmed järgmised: planeerida raamhanked reaalse mahu järgi, et muuta hange atraktiivsemaks rohkematele ettevõtetele ja vältida nõuainuvaid raamlepinguid, kaaluda indekseerimist, sõlmida raamlepingud suurema hulga ettevõtetega, riigihangete puhul seada läbipaistvamad vastavus-, hindamis- ja kvalifitseerimistingimused.

KeMIT-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

- 5) Ettepanekud on teadmiseks võetud. KeMIT hankekorra muutmine on plaanis hiljemalt teises kvartalis. Hankekorra avaldame täiendavalt välisveebis (kodulehel) ASAP.
Vastutaja: M. Männiste, tähtaeg 30.06.2026.

ETTEPANEKUD RiL-le

- 6) Tugevdada järelevalvet riigihangete läbiviimise üle. Parendada hangete läbiviimise praktikat viisil, et RHAD-ist nähtuks selgelt, milliseid kaalutlusi arvestades eelistatakse eduka pakkuja valikul kõrgemat maksumust ning milles seisneb selle majanduslik/rahanduslik eelis (kokkuvõtlikult).

- 7) Ettepanekud väikeostu läbiviimisel RHS üldpõhimõtete paremaks ja efektiivsemaks järgimiseks:
 - a) Saata väikeostu hinnapäringud DHS-i kaudu. Sellega paraneb väikehangete läbiviimise vastavus riigihangete üldpõhimõtetele. Kaaluda pakkumuse esitajatele hanke läbiviimise kohta info saatmist kujul, mis sisaldab hinnapäringu saatmise, vajadusel hanke käigus peetud läbirääkimiste ja esitatud pakkumuste andmeid – sellisel vastus DHS-i kaudu võib asendada senise väikeostu protokolli koostamise nõude.
 - b) Kaaluda väikeostu alumise piirmäära suurendamist.
- 8) Jätkata hankevajaduste süstematiseerimisega, avaldada planeeritavad hanked hankeplaanis ning luua täiendavalt dunaamilisi hankesüsteeme, viia läbi konkurentsipõhiseid riigihankesid, raamhankeid või tagada, et on võimalik selgitada, miks konkreetset juhul on põhjendatud väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlus. Lisaks analüüsida, kas asju ja teenuseid, mida on soetatud Cone Center OÜ-lt ja Gotta Port Services OÜ-lt ja võimalik, et ka teistelt ettevõtetelt, on võimalik soetada konkurentsitingimustes (ei ole hõlmatud ainuõigustega). Sel juhul planeerida vastavad riigihanked hankeplaanis ja viia läbi hankemenetlus vastavalt teenuse summaarsele maksumusele (vajadusel osadena, osade summale ettenähtud menetluses).
- 9) Muuta hankekorda selliselt, et hankija hinnatavate kriteeriumite korral (olenemata registri automaathindamise funktsionaalsustest) on hindamiskomisjon vähemalt 3-liikmeline. Kaheliikmeline komisjon on võimalik, kui hankija pakkumusi ei hinda ehk pakkumus saab väärtuspunktid pakkuja sisestatud andmete põhjal.
- 10) Arvete menetlemise osas on sisuliselt vajalik paremini rakendada 4-silma põhimõtet ning määrata selgelt vastutav(ad) isik(ud) kontrolli teostamiseks. Samuti tuleb tagada aktide registreerimine DHS-is ja nende seostamine lepingutega vastavalt kehtivale korrale.
- 11) Lisada riigihangete tulemusena sõlmitud lepingutesse isikuandmete töötlemise korral töötlemise kokkuleppeid puudutav info.

RiL-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

Täname tähelepanekute ja ettepanekute eest.

- 12) Riigihangete registris läbiviidatavate hangete puhul on asutuses järelevalve tagatud. Hanke läbiviimisel osaleb mitu inimest, otsused tehakse ja kooskõlastatakse DHSis jne. Hindamiskriteeriumide sõnastusele pöörame edaspidi veelgi suuremat tähelepanu.
Vastutaja: K. Andre, pidev tegevus.
- 13) Analüüsi täiendavalt väikeostude tegemise praktikat. Teeme praktikas ja vajadusel ka hankekorras muudatused, et tagada väikeostude tegemisel läbipaistvus ja korrektne dokumenteerimine. Vastavalt ettepanekule analüüsi väikehanke alumise piirsumma tõstmist ehk maksumust, millest alates tuleb läbi viia väikeostu menetlus ning vajadusel muudame hankekorda.
Vastutaja: K. Andre, tähtaeg 30.09.2026.
- 14) Jätkame hankevajaduste süstematiseerimisega. Iga-aastaselt koostatakse ja avaldatakse asutuse veebilehel hankeplaani. Kaardistame teenused, mille puhul on võimalik luua täiendavalt dunaamilisi hankesüsteeme või sõlmida raamlepinguid. Konkurentsi olemasolul tagame konkurentsi efektiivse ärakasutamise. Väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse kasutamisele eelneb alati analüüs. Konkreetset viidatud ettevõtjate puhul analüüsi teenuse tellimise vajadusi ja mahte ning konkurentsi olemasolul tagame konkurentsi efektiivse ärakasutamise.
Vastutaja: K. Andre, tähtaeg 30.06.2026.
- 15) Vaatame üle hankekorras hankekomisjoni suuruse nõude ja täpsustame vajadusel hankekorras olukordade kirjeldusi, millal on lubatud kaheliikmeline riigihanke komisjoni hindamiskomisjon.
Vastutaja: K. Andre, tähtaeg 30.09.2026.
- 16) Märgime, et arvete menetlemisel rakendatakse asutuses nn nelja silma põhimõtet. FitecIn keskkonnas on tavapäraselt ühe arve kooskõlastajaks vähemalt kaks töötajat. Samuti on iga-aastase asutuse eelarve kinnitamise käskkirjas pandud kulujuhtidele vastutus selle eest, et dokumentidel (sh arvel) kajastatud andmed vastaksid sõlmitud lepingutele (tellimustele). Auditis väljatoodud murekohad on seotud pigem sellega, et erinevate osapoolte (hankelepingu eest vastutav isik, arvete kooskõlastajad) rollid ei ole sisekordades täpselt määratletud või teadvustatud. Asutuses on koostamisel sisekorrad (lepingute ja arvete menetlemise sisekorrad), kus need küsimused saavad lahendatud ja rollid täpsustatud.
Vastutaja: K. Andre, tähtaeg 30.09.2026.
- 17) RiLi poolt sõlmitavad hankelepingud sisaldavad üldjuhul isikuandmete töötlemise korral ka andmete töötlemise sätteid. Jälgime, et selles osas ei oleks lepingutes puudusi.
Vastutaja: K. Andre, pidev tegevus.

ETTEPANEK 1 KliM-le ja RaM ühisosakonna õigustalitusele (ÕT):

18) Parendada KliM hangete läbiviimise praktikat järgmiselt:

a) Sätestada hankekorras, et DHS-is hanke alusdokumentide kooskõlastamisega antakse ühtlasi ka kinnitus enda erapooletusele ja lubadus huvide konflikti olukorra ilmnemisel end hankest taandada. Samuti parandada KliM-il välistelt ekspertidelt erapooletuse kinnituste küsimise praktikat ja hankekorras sätestada erapooletuse kinnituste dokumenteerimine DHS-s.

b) Hanke väljakuulutamise eel vaadata üle lepingu projekt, ajakava. Kui hanke planeerimine osutub planeeritust ajamahukamaks, on soovitatav enne hanke väljakuulutamist üle vaadata ja vajadusel/võimalusel muuta tulevase hankelepingu tingimusi, sh ajakava. Kui hanke ettevalmistamise käigus hanketeate avaldamise ajaks ilmneb täiendavaid asjaolusid/ riskikohti, mis mõjutavad töö täitmist, siis tuleks muutunud olukorra valguses RHAD (ajakava) üle vaadata ja vajadusel sisse viia muudatused enne hanke väljakuulutamist või RHS-ga kooskõlas muuta RHAD enne pakkumuste esitamise tähtaega. Selline paindlikkus planeerimisel võimaldab paremini arvestada tellija muutunud vajadustega, maandada lepingu täitmisel ajakavaga/ tähtaegadega seotud riske ja eeldatavalt lepingu täitmise aja pikendamine kui muudatus RHAD-is ettevõtetele soodsamas suunas suurendab hanke avatust konkurentsile.

KliM-i/ RaM-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

19) **RAM ÕT:** a) Huvide konflikti regulatsiooni saab üles ehitada alternatiivselt:

- isik kinnitab, et tal huvide konflikt puudub;
- isik teavitab, kui huvide konflikti olukord tekib.

KLIM hankekorras on huvide konflikti regulatsioon koostatud teise alternatiivi alusel lähtutud eeldusest, et kui isik ei ole teavitanud, siis tal ei esine huvide konflikti.

Hankekord iseenesest keelab teenistujal, kellel esineb huvide konflikti olukord, hanke menetlemisest osa võtta. Seega ei tohiks DHSi kaudu töövoog sellise teenistujani jõudagi või kui jõuab, tuleb tal ennast taandada. Kuivõrd pakkumuste hindamise etapp ei toimu DHSis, siis hindamisprotokollis kinnitavad hindajad oma sõltumatust ja huvide konflikti puudumist (kõik hindajad allkirjastavad hindamisprotokoll või lisatakse hindamisprotokoll juurde eraldi huvide konflikti puudumise kinnitused).

Seega on eeldus, et kõigil, kes osalevad - hanget, lepingu sõlmimist ja täitmist korraldav teenistuja, sealhulgas tehnilise kirjelduse ja LÜ koostaja, pakkumuste hindaja, menetlusega seotud dokumentide kooskõlastaja ja lepingu allkirjastaja - puudub huvide konflikt.

RAM ÕT nõustub auditiga, et andmed hanke ettevalmistamisse kaasatud isikute kohta on oluline info, mis tuleks teatavaks teha (sh hanke korraldajale). RHS § 95 lg 4 p 7 sätestab, et hankijal on õigus kõrvaldada hankemenetlusest pakkujat, kelle pakkumuse või taotluse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke ettevalmistamisel või on muul viisil hankijaga seotud, ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste riigihankes osalejate ees ning sellest tingitud konkurentsi moonutamist ei ole muude vahenditega võimalik vältida.

Selleks, et hanke korraldaja saaks esmalt tarvitusele võtta meetmed, mis minimeeriksid hanke ettevalmistamisel osalenud isikute eelise, ning teisalt, et saaks teha kaalutletud otsuse, on oluline asjakohane info fikseerida ja teatavaks teha.

RAM ÕT arvates võiks sobiv meede olla RTK lähteülesandesse lisada rida, kus vastutav isik saab märkida, kes olid hanke TK koostamisse vm ettevalmistamisel kaasatud; väikehanke puhul tuleks info esitada KIRKEs lisamaterjalina.

Tegevuste eest vastutajad: RAM ÕT on seisukohal, et olemasolev huvide konflikti regulatsioon on piisav ja selle rakendamise praktika tagab eesmärgi täitmise ning hankekorra muudatusi ei planeerita. RaM ÕT nõustab jooksvalt KLIM teenistujaid huvide konflikti küsimustes.

b) RAM ÕT on seisukohal, et RHADs ajakava kirjeldamine kuudes lepingu sõlmimisest on sobivaim ja optimaalseim lahendus, mis muuhulgas tagab parimal viisil pakkujate võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse. Selliselt sõnastatud lepingu täitmise tähtajad annavad pakkujale kindlustunde, millise tähtaja jooksul tuleb tal lepingulised kohustused täita.

Ajakava ülevaatamine pärast KIRKE kooskõlastusringi läbimist ja enne hanke väljakuulutamist ei saa kindlustada, et lepingu täitmisel ei teki takistusi – RHAD kooskõlastusringi ja hanke väljakuulutamise vaheline ajaperiood on lühike (u 7-10 päeva), mistõttu ei tohiks selle aja jooksul esile kerkida uusi riske või asjaolusid. Lisaks ei oma ajakava ülevaatamine enne hanke väljakuulutamist efekti põhjusel, et aeg, millal täpselt algab

lepingu täitmine, ei ole hanke väljakuulutamisel teada - hankemenetluse toimingute kestust ei saa ette prognoosida (lisaküsimused, vaidlustused jne).

RAM ÕT on seisukohal, et lepingute nõuetekohase ja tähtaegse täitmise seisukohalt on mõjusam meede, mis aitab ka töödega hilinemise riske minimeerida, hankele eelnevate turu-uuringute läbiviimine. Turu-uuringu käigus on võimalik küsida hankija poolt planeeritud tegevuste ajakava realistlikkust. RAM ÕT praktika kohaselt on hankelepingute tähtaegade rikkumise algpõhjuseks sageli hankija poolt määratud liiga lühikesed tähtajad, kus iga esile kerkinud takistus avaldab mõju lepingu tähtaegsele täitmisele, ning puhverajad puuduvad. Täiendava meetmena on hankelepingutes sätestatud õiguslikud alused ja tingimused ajakava muudatuste tegemiseks:

- Kui ministeerium viivitab omapoolsete kohustuste täitmisega (nt töö tegemiseks vajalike materjalide, sisendi vms üleandmisega) ning seetõttu ei ole lepingupartneril võimalik lepingut nõuetekohaselt täita, on tal õigus oma kohustuste täitmist edasi lükata ja nõuda lepingu täitmise tähtaja pikendamist proportsionaalselt viivitatud aja võrra (VÕS § 111; sätestatud ka KLIM üldtingimustes (nt käsunduslepingu ÜT p 3.1.7. töövõtulepingu ÜT p 3.1.5))
- kui lepingupooltest mitteoleneval põhjusel, nt kolmanda osapoolse tegevuse viibimise tõttu, ei osutu võimalikuks töö tegevustega alustamine või tööde teostamine selliselt, et oleks võimalik järgida ajakavas kokkulepitud tähtaegu, alustatakse tegevustega või viiakse tegevused läbi pärast viivitust põhjustanud asjaolu äralangemist, kokku lepitud uue ajakava kohaselt

RAM ÕT on seisukohal, et auditi aruandes kirjeldatud meede ei ole sobilik ega vajalik ning lepingute tähtaegse täitmise parendamiseks oma asjakohasemaid viise (tur-uuringute läbiviimine, hanke ajakava realistlikkus koos puhverajaga; lepingutingimustes ajakava muutmise tingimuste sõnastamine).

Tegevuse eest vastustajad: KliM ja RaM ÕT koostöös; täidetakse jooksvalt hankepõhiselt.

20) **KliM FO:** Tutvustime RAM ÜO õigustalituse põhjalike selgitustega audiitori ettepanekutele, et kehtivat hankekorda pole vaja muuta ja üldiselt nõustume nendega. Kuid, et tagada kaasatud ministeeriumiväliste ekspertide osas piisava informatsiooni kättesaadavus, **oleme nõus täiendada hankekorra riigihankeid ja väikehankeid käsitlevaid sätteid järgmiselt** (alla joonitud tekst).

- 7.1. Kui ministeeriumis puudub hanke objekti spetsiifilisuse tõttu tehnilise kirjelduse koostamiseks piisav pädevus, kaasab vastutav isik sõltumatu vastavate teadmistega isiku (eksperti), kes eelnevalt kinnitab kirjalikult enda nõusolekut ja sõltumatust tehnilise kirjelduse koostamisel. Hanke eest vastutav isik lisab RHO lähteülesandesse täiendava rea ja märgib sinna info hanke ettevalmistamisse kaasatud ministeeriumivälistest isikutest. Tehnilise kirjelduse koostamisel on keelatud kasutada isikute nõuandeid, kelle võib tekkida või on näiline huvide konflikt seoses antud hankega.
- 8.1.2. valiku tegemise põhjendused ja nimekiri ministeeriumi välistest isikutest, kes olid hanke ettevalmistamisse kaasatud lisatakse DHS-is lepingu juurde või kui lepingut ei sõlmita, siis arve juurde.

Oleme KLIM hankekorra punktide 7.1 ja 8.1.2 täiendamise ettepaneku teinud ka RAM ÜO õigusteenistusele. Ühtlasi anname teada, et osakonna poolt reguleeritavate dokumentide ettevalmistusega tegeleb FO nõunik K. Kuk, kelle poole saab vajadusel operatiivselt pöörduda.

Vastutaja: Hankekorra muutmisel on KliM kontaktisik K. Kuk, tähtaeg 31.12.2026.

ETTEPANEK 2 KliM-le:

21) Parendada arvete kontrollimise praktikat, veenduda, et tellitud teenuse eest tasutakse lepingus ettenähtud korras.

Arvete menetlemise osas sisuliselt rakendada 4-silma põhimõtet ning määrata selgelt vastutav(ad) isik(ud) kontrolli teostamiseks. Samuti tuleb tagada aktide registreerimine DHS-is ja nende seostamine lepingutega vastavalt kehtivale korrale. Kaaluda halduskoormuse vähendamise eesmärgil aktide arvekeskusesse laadimise formaalsest nõudest loobumist.

KliM-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

22) Tellitud teenuste eest vastutab nende ostja või tellija, kelleks on KLIMis kulude menetlemise korraga kinnitatud kulujuhid (osakonnajuhatajad) ja projektijuhid, vastavalt korra punktidele 2.3.1. ja 2.3.2.

4-silma põhimõte on praktikas rakendatud, samuti on kehtestatud KLIMis järgmiste dokumentidega nõuded, mis peavad tagama 4-silma põhimõtte rakendamise:

- a) KLIM valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja punktid:
 - 2.6.5. KLIM asutuste juhid kinnitavad kulujuhid (volitatud isikud), kes vastutavad eelarve sihipärase kasutamise eest ning kontrollivad ja kinnitavad algdokumente enne nende saatmist RTK-le.
 - 2.6.6. Kuludokumentide kinnitamise menetlusingis tuleb dokumendi viimase kinnitajana ette näha RTK töötaja.
- b) KLIM kulude menetlemise korra punktid:
 - 4.1. KLIM kontaktisik, kulujuht ja FO teenistuja kontrollivad ja lähtuvad kuludokumentide menetlemisel käesolevas korras sätestatud nõuetest.
 - 4.5. FO teenistuja kohustuseks on tagada, et:
 - 4.5.3 algdokument on kinnitatud kulujuhi poolt

Et vältida halduskoormuse olulist suurenemist RTKs, jätkame aktide lisamist FITEKisse, kuid sellega seoses mõõname, et mõnevõrra ebaselge on, et kes lisab FITEKisse aktid, st kas see on kulujuht või FO spetsialist. **Seega võtame edaspidi kulude menetlemise korra muutmisel seda arvesse ning täpsustame punkti 4.4.** Ühtlasi märgime, et osundatud arvetest oli FITEKis ainult ühel puudu akt.

Eelnevast tulenevalt oleme seisukohal, et KLIM kehtestatud korrad reguleerivad piisavalt kulude kontrollimist ja 4-silma põhimõtte rakendamist ja hetkel ei ole vajadust nende muutmiseks. Omalt poolt jätkame kehtestatud nõuetest kinnipidamise kontrolliga sisuosakondade poolt vastavalt kordadega kinnitatud dokumentide ringluspõhimõtetele.

Vastutaja: Kulude menetlemise korra muutmisel on KliM kontaktisik K. Kukk, tähtaeg 31.03.2027.

ETTEPANEK 3 KliM-le:

23) Tagada töövõtja/ RTK poolt jooksvalt raamlepingu täitmise käigus osalevate alltöövõtjate sisestamine RHR-i.

KliM-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

24) „Taastuvenergia kommunikatsiooniteenuse hankimine (Kliimaministeerium)“ alltöövõtu andmed sisestatakse lepingu lõpetamisel (tulenevalt raamlepingu p-st 4.12. *Raamlepingu parter on kohustatud lepingu sõlmimise järgselt esitama riigihangete registris lepingu töölehel „Alltöövõtjad“ kõigi lepingu täitmises osalenud alltöövõtjate kohta sõltumata riigihanke eeldatavast maksumusest ja alltöövõtulepingu maksumusest järgmine info: alltöövõtja nimi ja registrikood; alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa.*).

Vastutaja: K. Noor, tähtaeg 31.12.2027.

ETTEPANEK 4 KliM-le:

25) Jätkata kõrvaltegevusest teavitamise kohustusest regulaarselt informeerimisega.

KliM-i TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

26) Avaliku teenistuse seadusest tulenevat kõrvaltegevusest teavitamise kohustust tutvustab SAO juhataja jooksvalt uute töötajate sisseelamiskoolitustel. KliM teenistujate arenguevestluse vormil on kõrvaltegevusest teavitamise meeldetuletus. Lisaks on varasemalt välja toodud ja ka edaspidi võimalik juhtida teenistujate tähelepanu ministeeriumi infotunnis kohustusele, et kui nad tegelevad või asuvad tegelema kõrvaltegevusega ja ei ole sellest teavitanud, tuleks vastav teavitus RTIP-is esitada.

Vastutav isik: Kõrvaltegevusest teavitamise vajadust selgitab infotunnis M. Kilter, tähtaeg 30.06.2026.

ETTEPANEK 5 KliM-le/ RTK-le:

27) Parendada RHAD-i koostamist ja planeerimist järgmises:

- a) Hanke väljakuulutamise eel vaadata üle lepingu projekt, ajakava. Kui hanke planeerimine osutub planeeritust ajamahukamaks, on soovitatav enne hanke väljakuulutamist üle vaadata ja vajadusel/võimalusel muuta tulevase hankelingu tingimusi, sh ajakava. Kui hanke ettevalmistamise käigus hanketeate avaldamise ajaks ilmneb täiendavaid asjaolusid/ riskikohti, mis mõjutavad töö täitmist, siis tuleks muutunud olukorra valguses RHAD (ajakava) üle vaadata ja vajadusel sisse viia muudatused enne hanke väljakuulutamist või RHS-ga kooskõlas muuta RHAD enne pakkumuste esitamise tähtaega.
- b) Lisada ka raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavatesse riigihangetesse, mille hankelingu eseme kasutajateks on füüsilised isikud, ligipäätavuse põhimõtted (vastavalt RHS § 88 lg-le 8).

RTK TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

28) a) Lepinguliste tööde tegemisele kuluvat aega hindab ja määrab tellija (KliM) riigihanke eest vastutav isik, kui oma eriala spetsialist. Asjaolu, et lepingu täitmise käigus ei olnud pakkuja suutlik tähtaegadest kinni pidama, ei näita automaatselt seda, et tähtaeg/ajakava oleks valesti määratud. Riigihanke algamisel määratakse lepingu täitmise tähtaeg parimate teadmiste ja selle ajahetke kogemuste järgi. Ettenägelikult oli RHADis reguleeritud ka tähtaja/ajakava muutmise võimalused juhaks, kui lepingu täitmisel ilmneb ootamatuid asjaolusid, mis tingivad tähtaja/ajakava korrigeerimist. Juhime tähelepanu, et tavapärase praktika järgi juhivad riigihankes osalemisest huvitatud isikud hankija tähelepanu lepingu täitmise tähtajale, kui see on nende hinnangul ebamõistlikult lühike. On tavapärase praktika, et riigihankes osalemisest huvitatud isikud paluvad pikendada nii pakkumuste esitamise kui lepingu täitmise tähtaega. Antud hankes ükski huvitatud isik seda ei teinud. Seega ei tekkinud ka hankijal kahtlust, et tähtaeg oleks ebamõistlikult lühike. Täna kogu hanke elukaarele tagasi vaadates on hankijal hoopis teine teadmine ja kogemus, võrreldes hanget välja kuulutades enam kui kaks aastat tagasi (14.02.2024). Võimalik, et tänase teadmise ja kogemusega uut samaväärset hanget välja kuulutades oleks hankija ka tähtaega/ajakava reguleerides ettenägelikum. Hankija hinnangul ei ole aga õiglane tänase teadmise ja üksikjuhtumi pealt hinnata tagasiulatuvalt hankija tollast käitumist üldistavalt valeks. Samas kinnitame, et edaspidi pöörame lepingu täitmise tähtajale veelgi enam tähelepanu.

Tegevuse eest vastustajad on koostöös KliM ja RTK. Tegemist on jooksvalt iga hanke põhiselt monitooritava tegevusega, võttes arvesse iga hanke eripära.

b) RTK jääb varasemalt esitatud seisukoha juurde, et RHS § 88 lg 8 järgimine ei olnud antud riigihankes asjakohane, sest riigihanke esemeks on tellijale (KliM) kommunikatsiooniteenuse osutamine ja lepingu täitmine ei ole otseselt suunatud avalikkusele pakutavatele teenustele. Tehnilise kirjelduse järgi on töövõtja kohustuseks muuhulgas:

- Kommunikatsiooni analüüsime
- Kommunikatsiooni eesmärkide sõnastamine
- Siht- ja sidusrühmade määratlemine
- Sõnumite kohandamine ja täpsustamine sihtrühmiti
- Strateegiline kommunikatsiooni nõustamine
- Ööpäevaringne valmisolek kriisikommunikatsiooniks
- Kommunikatsiooniprojektide juhtimine, planeerimine ja elluviimine vastavalt seatud eesmärkidele.
- Kommunikatsiooniauditite ja analüüside koostamine.
- Kommunikatsioonimaterjalide koostamine (pressiteated, veebitekstd, artiklid, arvamused jms).

Konkreetsed tegevused selgusid alles lepingu käigus vastavat tellimust esitades. Lepingu eesmärk on tellija nõustamine erinevates kommunikatsiooni tegevustes. Seega lepingupartneri ülesandeks on sisuliselt konsultatsiooniteenuse osutamine kommunikatsiooni alal. Selle tegevuse tulemusel saavad alles tekkida konkreetsed sihtrühmad (nt erivajadustega inimesed vms) ja neile suunatud tegevused. Seega ei saanud ega pidanudki tellija riigihankes neid tingimusi juba sätestama.

Audiitor viitab oma seisukohas RaM RORO arvamusele, aga kuna seda arvamust ei ole auditi projektile lisatud, siis ei ole RTKl võimalik võtta seisukohta selle konteksti ja asjakohasuse kohta. Küll aga ei nõustu RTK audiitoriga selles, et juba raamhankes oleks pidanud tehnilises kirjelduses kajastama ligipääsetavuse põhimõtteid. Nagu eelnevalt selgitatud, siis ligipääsetavuse põhimõtted kommunikatsiooni tegevuses saidki sündida alles lepingu täitmise käigus konsultatsiooniteenuse osutamisel (sh sihtrühmade kaardistamisel, sõnumite kohandamise ja täpsustamisel sihtrühmiti jne).

Sõltumata sellest, kas tegu on hankelepinguga või raamlepinguga saab ja peab ligipääsetavust reguleerima ainult juhul, kui see on asjakohane. Antud juhul ei ole lepingu esemeks teenuste osutamine avalikkusele, teenust osutatakse hankijale. Lepingu eesmärk on tellija nõustamine erinevates kommunikatsiooni tegevustes. Seega lepingupartneri ülesandeks on sisuliselt konsultatsiooniteenuse osutamine kommunikatsiooni alal. Seega ei olnud selles hankes asjakohane sätestada ligipääsetavuse nõudeid. Märgime, et ligipääsetavuse nõuded ei saa olla lihtsalt üldine kohustus tagada ligipääsetavus. Ligipääsetavuse nõuded peaksid olema reguleeritud selgelt, piiritletult ja ühemõtteliselt, et pakkujatel oleks võimalik aru saada nõuete sisust ja ulatusest. Antud juhul ei olnud hankija hinnangul asjakohane vastavaid nõudeid seada, sest teenust osutati hankijale, mitte avalikkusele.

Füüsiliste isikute ligipääsetavusele pöörab tähelepanu riigihangete direktiiv 2014/24/EL, nähes artikli 42 lõikes 1 ette, et:

Kõigi selliste riigihangete puhul, mille eseme kavandatud kasutajateks on füüsilised isikud, olenemata sellest, kas kasutajaks on üldsus või avaliku sektori hankija töötajad, peab kõnealune tehniline kirjeldus olema koostatud nii, et selles võetaks arvesse puudega inimeste või kõigi kasutajate ligipääsemise nõuet, v.a nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel. Kui kohustuslikud ligipääsunõuded võetakse vastu liidu õigusaktiga, määratletakse puudega inimeste või kõigi kasutajate ligipääsu käsitlevad kriteeriumid tehnilises kirjelduses kõnealusele õigusaktile viitamisega.

Ka RORO on riigihangete KKKs selgitanud, et ligipääsetavuse nõudeid peab RHADis arvestama, kui hankelepingu eseme kasutajateks on füüsilised isikud.

„18. Millisel juhul peab hankija riigihanke alusdokumentide koostamisel arvestama ligipääsetavuse nõuetega? Lisatud 17.05.2024.

Kui hankelepingu eseme kasutajateks on füüsilised isikud, tuleb tehnilise kirjelduse koostamisel võtta arvesse puuetega inimeste võimalikke kasutusvajadusi seoses hankelepingu esemega või koostada tehniline kirjeldus nii, et kõigil oleks võimalik hankelepingu eset kasutada, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel. “ Kokkuvõtvalt on RTK seisukohal, et ligipääsetavuse nõudeid peab analüüsima iga üksiku hanke kohta eraldiseisvalt ja rakendama ainult siis, kui need on asjakohased. Antud hanke puhul hindas hankija, et ei ole asjakohane ligipääsetavusenõudeid seada. Kui audit jääb seisukohale, et konkreetses hankes oleks tulnud siiski ligipääsetavuse nõuded lisada, siis palume edaspidiseks õppimiskohaks tuua näiteid, millised tingimused oleks selles hankes olnud asjakohased.

Tegevuse eest vastustajad on koostöös KliM ja RTK. Tegemist on jooksvalt iga hanke põhiselt monitooritava tegevusega, võttes arvesse iga hanke eripära, sh vajadust ja kohustust kohaldada RHS § 88 lõiget 8.

AUDIITORI TÄIENDAV ARVAMUS ja näited § 88 lg 8 rakendamise kohta lähtudes RTK tagasisidest:

Hankija selgitas, et üldiselt pööratakse vastavale RHS § 88 lg 8 nõudele tähelepanu ja seda rakendatakse. Hankija ei nõustunud, et raamhanke nr 272413 tehnilisse kirjeldusse oleks tulnud lisada ligipääsetavuse nõuded, tuues põhjenduseks, et see ei olnud asjakohane, aga vajadusel on võimalik ligipääsetavuse põhimõtted lisada raamhanke alusel läbiviidavatesse riigihangete (tellimuste) nõuetesse. Audiitor jääb konkreetse hankega seotult eriarvamusele ja hindab jätkuvalt, et tulenevalt antud hanke eesmärgist ja esemest oli RHS § 88 lg 8 rakendamine asjakohane ning RTK praktikas nimetatud põhimõtte rakendamine ja vastavalt hankija nõustamine ka selles küsimuses tehnilise kirjelduse koostamisel vajab enam tähelepanu. Soovituse rakendamine vähendaks riski, et riigihange ei ole õigusaktide vastava nõudega kooskõlas. Samuti suurendab ligipääsetavusega arvestamine (taastuenergia kommunikatsioon) laiema sihtgrupini jõudmist. Arvestades, et RHAD-is olid planeeritud tegevused nagu kommunikatsiooniprojektide juhtimine, planeerimine ja elluviimine; kommunikatsioonimaterjalide koostamine (pressiteated, veebitekid, artiklid, arvamused jms); meediaürituste korraldamine (pressikonverentsid, ajakirjanike briefingud jms), siis vastavalt hankija tagasisides toodud ettepanekule võib asjakohaste ligipääsetavuse nõuete näidetena tuua järgmisi ligipääsetavuse nõudeid: veebipõhised materjalid koostada selliselt, et need on loetavad ja kasutatavad ekraanilugejatega (nt JAWS, NVDA), meediaürituste toimumiskoha valikul liikumispuudega inimestele ligipääsetavus (asukoht, selged viidad, vajadusel kaldtee), videote varustamine kõnega sünkroonis subtiitritega, videos visuaalsete elementidega (graafika, tekst ekraanil) esitatud info dubleerimine audiokirjelduse või lisatekstiga. Töövõtja võib sarnastes hanketes ka omalt poolt esitada ligipääsetavuse tagamise kontrollnimekirja tulenevalt tema planeeritud kommunikatsioonitegevustest.

ETTEPANEK 6 KliM-le/ RTK-le:

29) Piirduda alltöövõtu andmete kogumisel Vabariigi Valitsuse 29.11.2021 määruse nr 108 § 13 lõikes 1 nõutud (viidatud) vastava infoga (alternatiivselt teha ettepanek määruse muutmiseks) ning keskselt leppida kokku ja teavitada toetuse saajaid alltöövõtjate andmete kogumise viisist.

RTK TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

30) Juba mõnda aega on RTKl kasutuses olevates lepingupõhjadest sees **alltöövõtjate andmete** regulatsioon, mille järgi kohustub edukas pakkuja (töövõtja, müüja, käsundisaja jt) vastavad andmed tellijale esitama. See peaks tulevikus sarnased probleemid välistama.

Lepingutes on kasutusel järgmised tingimused:

- 1) Töövõtja kohustub esitama pärast lepingu sõlmimist riigihangete registri töölehel „Alltöövõtjad“ iga oma alltöövõtja, kellega sõlmitud alltöövõtulepingu käibemaksuta maksumus ületab 50 000 eurot, nime ja

registrikoodi ning alltöövõtulepingu nimetuse, kuupäeva, numbri ja summa. (Kasutatakse projektiperioodi 2021-2027 ELi ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite kasutamisel nende riigihangete puhul, mille maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.)

- 2) Töövõtja kohustub esitama pärast lepingu sõlmimist riigihangete registris lepingu töölehel „Alltöövõtjad“ kõigi lepingu täitmises osalenud alltöövõtjate nimed, registrikoodid, alltöövõtulepingute nimetused, kuupäevad, numbrid ja lepingu summad. (Kasutatakse projektiperioodi 2021-27 taaste- ja vastupidavuskava vahenditest rahastatavate hangete puhul sõltumata riigihanke eeldatavast maksumusest ja alltöövõtulepingu maksumusest).

Alltöövõtjate kohta andmete kogumise alus on eelkõige riigihangete seadus (nt RHS 122 lg 1), mitte ainult välisfinantseerimist reguleerivad õigusaktid. Lisaks kehtib ka hankelepingu tingimuste reguleerimisel lepinguvabadus.

Alltöövõtjatega seonduva info kogumise osas täpsustame, et RHRis on võimalik pakkujal sisestada kasutatud alltöövõtjate infot ka ise. Sellele on aga seatud tehniliselt ajaline piirang, et seda infot saab esitada vaid ajal, mil leping on „Täitmisel“ seisus. Kui leping on lõppenud ja hankija on registris muutnud lepingu staatuse lõpetatuks, siis pakkuja enam andmeid uuendada ei saa. Sel juhul saab hankija vajadusel muuta lepingu staatust ja seejärel saab andmeid uuendada. Registri arendustega on plaanis andmete esitamise tehnilist lahendust parendada, kuna täna puudub nõ „Salvesta“ nupp ja salvestamine toimub automaatselt lahtri täitmisel.

Tegevuse eest vastustajad on koostöös KliM ja RTK. Tegemist on jooksvalt ja iga hanke põhiselt monitooritava tegevusega, võttes arvesse toetuse saajalt saadud infot konkreetse hanke rahastamisallikate kohta.

ETTEPANEK 7 KliM-le/ RTK-le:

- 31) Kaaluda ja hankijale välja pakkuda võimalusi, kuidas senisest veelgi enam avada hankeid konkurentsile. Näiteks võib olukorras, kui turul tegutseb piiratud hulk sobivaid eksperte, olla põhjendatud nõuda pakkuja meeskonnaliikmete andmete esitamist mitte pakkumuste esitamise etapis, vaid enne lepingu sõlmimist.

RTK TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

- 32) Kaalume konkurentsi tagamise võimalusi. Samas ei ole väga lai konkurents ainus eesmärk või hüve, mida riigihankes tagada. Ettepaneku osas kontrollida võtmeisikuid alles lepingu täitmise faasis, mitte hankemenetluse käigus, võib küll aidata kaasa konkurentsi laiendamisele, aga võib tuua kaasa probleemid lepingu täitmise võimekuse ja kvaliteediga. Minnes pakkujaga lepingusse teadmata, kas ja millised meeskonnaliikmed ta kaasatud on, võib viia olukorrani, kus tegelikult lepingu täitmisel nõuetekohaseid eksperte pole.

Tegevuse eest vastustajad on koostöös KliM ja RTK. Tegemist on jooksvalt iga hanke põhiselt monitooritava tegevusega, võttes arvesse iga hanke eripära.

ETTEPANEK 8 KliM-le/ RTK-le:

- 33) RTK RHO-l seada sisse lähenemine, et erapooletuse vormikohane kinnitus küsitakse siis, kui pakkumused/taotlused on esitatud ehk on teada, kelle suhtes tuleb enda ja seotud isikute erapooletust kontrollida ja vorm kinnitada/ end menetlusest taandada. Küsida erapooletuse kinnitus ka ühe pakkujaga riigihanketes (kus hankekomisjoni ei moodustata). KliM kehtiva hankekorra (24.01.2025 käskkiri nr 1-2/25/33) muutmise võimalik ettepanek: 3.4. *Vastutav isik jt ministeeriumi nimel hanke juurde registreeritud isikud esitavad huvide konflikti puudumise ja erapooletuse kinnituse RHR-i kaudu. RHO nõudmisel esitab hanke menetlemisel osalev teenistuja huvide konflikti ja toimingupiirangute puudumise kohta eraldi vormikohase allkirjastatud kinnituse.* Kaaluda, kas täpsustada hankekorras (p 3.4), et huvide konflikti puudumise kinnitused esitatakse RHR-is.

RTK TAGASISIDE ja TEGEVUSE EEST VASTUTAJA, sh tähtaeg:

- 34) RTK mõonab, et huvide konflikti kinnitamine erinevates menetlusetappides võib omada preventiivset ja pedagoogilist mõju, kuid üldiselt huvide konflikt, kas esineb või ei esine, ning see ei sõltu antud kinnitustest ega nende sisust. Isikutele tulenevad huvide konflikti ja toimingupiirangu osas kohustused õigusaktidest, töölepingust ja asutuste sisekordadest. Viidatud allikate kohaselt on töötajatel viivitamatult kohustus teavitada huvide konflikti kahtlusest ja taandada ennast otsustest/toimingutest. See, kas isikud sealjuures on või ei ole vastavaid kinnitusi andnud, ei muuda huvide konflikti esinemist.

RTK senine praktika on näidanud, et inimesed on huvide konflikti vältimise vajalikkusest teadlikud ning pigem rohkem kui vähem ettevaatlikud. RTK hanketeenuse osutajaid (hankespetsialist ja talituse juhataja) teavitatakse, kui neil on kahtlus huvide konflikti osas (nt endiste töötajate liikumine erasektoris, ülikoolikaaslaste vms tuttavate töötamine pakkujate juures jne).

Põhimõtteliselt saab esitatud ettepanekuga nõus olla, kuna see on juba enamasti ka olemasolev praktika. Samas pooldab RTK üldiselt siiski lähenemist, et asutuste siseselt rohkem rõhku pöörata teenistujate teadlikkuse tõstmisele huvide konfliktiga seonduvast ning suunata neid huvide konflikti kahtluse tekkimisel teavitama ja konsulteerima. Huvide konflikti puudumise kohta kinnituse andmine on küll preventiivne ja pedagoogiline, kuid sisuliselt on see samaväärne lähenemisega, mille kohaselt eeldatakse vaikimisi alati huvide konflikti puudumist, kuni teenistuja ei teavita vastupidisest. Faktiliselt huvide konflikt kas on või ei ole – see ei sõltu kuidagi antud kinnitustest.

Tegevuse eest vastustajad on koostöös KliM ja RTK. Tegemist on jooksvalt iga hanke põhiselt monitooritava tegevusega, võttes arvesse iga hanke eripära.

ETTEPANEKUD TRAM-le:

- 35) Infoturbe eesmärgil seada sisse kokkulepped ja vastutaja, et hinnapäringutes esitatakse pakkumuse esitamiseks minimaalselt vajalik. Kaaluda päringute saatmist krüpteerituna.
- 36) Sätestada hankekorras üheselt, et riigihanke otsuste kooskõlastamine toimub DHS-is ning kui kasutatakse ka teisi keskkondasid/rakendusi, siis ka need hankekorras nimetada, sh kokku leppida, millisel juhul ei kasutata DHS-i.
- 37) Väikeostude läbiviimisel parendada RHS üldpõhimõtete järgimist selles, et jääda hinnapäringus esitatud tingimuste juurde ka lepingu täitmisel või muuta lepingut kooskõlas üldpõhimõtetega.

TRAM-i TAGASISIDE:

- 38) TRAM hindab iga hinnapäringu puhul eraldi, milline teave on eesmärgi saavutamiseks minimaalselt vajalik ja kas materjalide edastamine peab toimuma krüpteeritult. Selle hinnangu andmise kaasatakse valdkonna sisuexperteid, kes suudavad süsteemide eripära ja võimalikke riske arvestades hinnata, kas jagatav teave on tundlik. Tundliku teabe kaitse on TRAMis igapäevaselt aktuaalne küsimus, eriti arvestades tänast infoturbeolukorda maailmas ja sellega seotud ohte. Seetõttu peab TRAM põhjendatuks juhtumipõhist kaalumist, mitte ühetaolise tehnilise lahenduse kehtestamist kõigile hinnapäringutele.
- 39) TRAM ei pea vajalikuks hankekorra sisulist muutmist nimetatud küsimuses. Kehtiv hankekord reguleerib juba hangete menetlemisel kasutatavaid infosüsteeme ning riigihanke otsuste kooskõlastamise sisu. Hankekorra kohaselt on riigihangete menetlemiseks kasutatavaks keskkonnaks riigihangete register (RHR) ning Delta dokumendihaldussüsteem (DHS) on riigihanke korraldamise ja väikehanke läbiviimisega seotud dokumentide registreerimise ja säilitamise keskkond. Riigihanke otsus on hankekorra järgi DHSis säilitatav dokument. Samuti näeb hankekord ette, et riigihanke otsus kooskõlastatakse enne allkirjastamist taotleja, struktuuriüksuse juhi või komisjoni liikmetega ning kooskõlastamisega kinnitatakse otsuse andmete õigsus, nõutud toimingute tegemine ja huvide konflikti puudumine. Lisaks kohalduvad huvide konflikti vältimise nõuded kõigile hanke ning lepinguga seotud isikutele ja aspektidele, sealhulgas menetlusega seotud dokumentide kooskõlastamisele ja allkirjastamisele. Seejuures tuleneb hankekorrast täiendavalt, et huvide konflikti ilmnemisel on igal hanke ja lepinguga seotud isikul kohustus teavitada sellest viivitamata nii oma vahetut juhti või ametisse nimetamise õigusega isikut kui ka hankeüksuse juhatajat. Seetõttu on TRAMi hinnangul vastav regulatsioon hankekorras juba olemas, sätestatud on kooskõlastamise õiguslik sisu ning täiendav erisäte selle kohta, millises konkreetses keskkonnas iga üksikkoostõlgistus vormistatakse, ei ole vajalik. Kehtiv hankekord katab juba nii kasutatavad infosüsteemid kui ka huvide konflikti puudumise kinnitamise kohustuse. Seega oleks hankekorra täiendamine selles osas üksnes tarbetu bürokraatia, reguleerimata seejuures õiguslikult midagi sisuliselt enam võrreldes kehtiva korraga.
- 40) Lepingu täitmisel kohaldub üldkorras VÕS, muutmistel RHS – mida me igakülgelt ka järgime. Täiendavalt selgitame, et valimisse võetud väikeostu puhul ei ole täpsustatud töö tellijale (esmakordselt) esitamise aeg, ei ole välistatud, et tellija või kolmandate poolte tõttu võib olla viivitusi lepingu täitmisel, mistõttu on võimalik lepingu muutmise VÕS vastavate sätete alusel. Viimase kohtupraktika kohaselt ei piirata lepingust tulenevate tegevuste ajakava muutmist rangelt. Samuti on TRAM-i hankekorras sisustatud RHS üldpõhimõtete järgimine väikehangete puhuks ja viime sel teemal läbi ka regulaarseid sisekoolitusi.

AUDIITORI TÄIENDAV ARVAMUS TRAM-i tagasisidest lähtudes:

- 41) Auditeeritava sõnul hinnapäringu koostamisse kaasatud valdkonna eksperdid tunnevad ära infoturbe mõttes tundlikud andmed. Audiitori hinnangul ei vähenda esitatud põhjendus tuvastatud riski, et struktuuriüksuse poolt edastatud hinnapäringu koosseisus selliseid tundlikke andmeid siiski väljastatakse või ei takistata andmete levikut (nt lisada juurdepääsupiirangud, saata päring krüpteerituna). Kokkulepe hankekorras selgitaks vastutuse jaotust, samas on aktsepteeritud jääkriski.
- 42) Auditeeritav ei nõustunud soovitusel sätestada hankekorras üheselt, millisel taasesitataval kujul (mis infosüsteemis) säilitatakse huvide konflikti puudumise kinnitused tuues põhjenduseks, et kehtiv kord katab juba nii kasutatavad infosüsteemid kui ka huvide konflikti puudumise kinnitamise kohustuse. Valimi hanke otsused olid kooskõlastatud – võib eeldada, et praktikas on huvide konflikti riskid piisavalt maandatud ja dokumenteeritud. Samas arvestades, et TRAM-i hankekorra kohaselt huvide konflikti puudumise kinnitus dokumenteeritakse otsuse kooskõlastamisega ja praktikas kooskõlastatakse otsuseid DHS-is, RHR-is ja tulenevalt TRAM tagasisidest auditi käigus ei ole välistatud e-kirja teel, siis aitaks soovitus rakendamine luua selgust ja vähendada hankija vastutuse riski (nt olukorras, kui ilmnevad erahuvid, aga hankija ei saa tõendada, kas/ kuidas tagas konflikti puudumise kinnituse andmise). Kui hankekorras on kokkulepitud, kuidas erapooletuse kinnitus peab olema antud, siis see aitaks luua selgema vastutuse jaotuse. On aktsepteeritud jääkriski.
- 43) Täiendava selgituse põhjal võib lugeda senise praktika piisavaks lihthankes riigihangete üldpõhimõtete mittejärgimise riskide maandamiseks. Peamine risk on siiski, et (lepingu) täitmisel ajakava muutmisega seatakse pakkujad ebavõrdsesse olukorda. Soovitav on koolitusel käsitleda kitsamalt ka teemat, kuidas (väikeostu) lepingute täitmisel toimida vastavalt riigihangete üldpõhimõtetele.

SISUKORD

TÖÖ TULEMUSTE KOKKUVÕTE	2
A. TAUSTINFORMATSIOON	15
A1. Varasemate auditite kokkuvõte	15
A2. Auditi metoodika.....	16
A3. Peamised seotud õigusaktid/ juhendid	17
B. RIIGIHANGETE KORRALDAMISE JA VALIMI HANGETE LÄBIVIIMISE TÄHELEPANEKUD	18
Valimi hangete läbiviimise vastavus regulatsioonidele	18
B1. Raamhange „Analüüsi- ja andmelao infosüsteemide arendus- ja hooldustööde teostamine (2022-2026)“ (243672)/ riigihange „Andmelao arendamine Eesti Looduse infosüsteemi (EELIS) andmete osas“ (279408)	18
B2. E-teenuste keskkonna pääsuhalduse arendus (278869).....	25
B3. Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitamise omanikujärelevalve (267794)...	26
B4. Parvlaevade monitooringusüsteemid (278906).....	27
B5. Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs (Kliimaministeerium), 274075	29
B6. Taastuvenergia kommunikatsiooniteenuse hankimine (KliM), 272413	31
B7. Tuuleparkide mõju võrdlev analüüs ja juhend mõjuhindajatele (KliM), 280536	34
B8. Kestliku biogaasi/biometaani tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimine (KliM) (268065).....	34
B9. RiL-is väikeostude läbiviimine	34
B10. TRAM-is väikeostu läbiviimine.....	37
B11. TRAM lepingu maksumuse suurendamise praktika vastavus regulatsioonidele	38
Riigihangete korraldamise töökorraldus, sh huvide konflikti vältimine ning muud tähelepanekud.....	39
B12. Riigihangete töökorralduse ja lepingute täitmisega seotud üldised tähelepanekud	39
Lisa 1. Valim ja valimi koostamise põhimõtted	46
Lisa 2. „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“ väljavõte.....	48
Lisa 3. KeMIT-i sõlmitud teenuste riigihangete lepingud.....	49

A. TAUSTINFORMATSIOON

A1.Varasemate auditite kokkuvõte

Valitsemisala ja riigihangete valdkonna kohta on varasematel aastatel erinevate audiitorite poolt läbi viidud märkimisväärne hulk auditid; alljärgnevalt toome esile need, mis meie hinnangul on olulisemad.

- Riigikontrolli (RK) audiitorid on teede hooldetööde ja renoveerimise korralduse auditite raames kontrollinud muude teemade seas riigihangete läbiviimist. RK on tõdenud⁴, et riigimaanteede hoolduskulud on põhjendamatult kasvanud, sest hooldajate seas on vähene konkurents, millele on kaasa aidanud ka tellija (toonane Maanteeamet), sest järgnevate hooldalepingute kestused on pikenenud, parimaks on osutunud piirkonnas varem tegutsenud hooldajad, sh on pooltel hangetel hooldusleping sõlmitud ainsa pakkumise alusel või on uusi tulijaid otsitud põhjustel kõrvale lükatud. RK leidis puudusi lepingus tööde eesmärgi ja sisu kajastamises, mistõttu ei ole arusaadavalt eristatavad tavahoolde ja lisatööd, ning tellija järelevalves lepingu täitmise üle. Samuti oli töid ostetud ilma avaliku hanketa.
- Euroopa Kontrollikoja audiitorid on eriaruandes 07/2023⁵ leidnud, et komisjoni ülesehitatud kontrollisüsteem on mahukas, sisaldades metoodika järgi eel- ja järelkontrolle, kuid see kontrollisüsteem annab aga ELi tasandil vaid piiratud kontrollitud teavet selle kohta, kas taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatud investimisprojektid vastavad ELi ja liikmesriikide nõuetele (sh riigihangete õigusraamistik direktiiv 2014/23/EL, direktiiv 2014/24/EL, direktiiv 2014/25/EL). Sellise teabe puudumine mõjutab kindlust, mida komisjon saab liidu finantshuvide kaitse kohta anda, ja põhjustab ELi tasandil vastutusalase lünga.
- Kontrollikoja audiitorid on eriaruandes 09/2025⁶ (p 21) välja toonud, et taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitus võimaldab teha makseid täies ulatuses, isegi riigihangetega seotud õigusnormide rikkumiste korral ja seni ei ole komisjon vähendanud liikmesriikide taaste- ja vastupidavusrahastu eraldi riigihangete või riigiabi kontrolliga seotud rikkumiste eest. Kokkuvõttes järeldati, et vaatamata paremale audititööle ei ole komisjon suutnud saada piisavat kindlust, kas liikmesriikidel on toimiv sisekontrollisüsteem, mille abil tagada taasterahastu kulutuste kooskõla riigihanke- ja riigiabi eeskirjadega. Positiivse arenguna võib välja tuua, et 2023. a ajakohastati komisjoni auditite põhimõtteid, täpsemalt nähti ajakohastatud auditistrateegiaga ette üksikasjalikud kontrollid liikmesriikide riigihangete ja riigiabi audit- ja kontrollisüsteemide üle. Komisjon lisas sellised kontrollid kõikidesse oma audititesse ja võttis 2023. a septembris kasutusele spetsiaalsed auditid kontrollnimekirjad. Vaatamata sellele leidis kontrollikoda probleeme kontrollide ulatuses (riigihangete puhul ei olnud komisjoni poolt septembrini 2024 liikmesriikide süsteemide testimiseks kasutatud valimi suurus selgelt määratletud, mistõttu on oht, et kontrollide katvus on ebaühtlane).
- Taaste- ja vastupidavusrahastu põhineb riikide taaste- ja vastupidavuskavades sätestatud reformide ja investeringute rahuldaval rakendamisel. Euroopa Kontrollikoja audiitorid on ülevaates 02/2025⁷ sedastanud, et taaste- ja vastupidavusrahastul rakendamise tulemuste kohta on teavet vähe, tegelike kulude kohta teave puudub ning rahastu vastavusraamistik ja ELi finantshuvide kaitse eeskirjad ei ole piisavalt põhjalikud.
- Rahandusministeeriumi (RaM) finantskontrolli osakonna (FKO) audiitorid⁸ on andnud hinnangu KliM RRF (rakenduskava Taaste- ja vastupidavusrahastus 2020-2026) meetme „Taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine“ (SFOS projekti nr 20.8.01.23-0002) tulemuste saavutamisele ja toetuse kasutamise õiguspärasusele Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 4 lg 4 punkti 1 alusel. Audititöörühm jõudis auditit toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et elluviija tegevus meetme rakendamisel on olulises osas vastavuses kehtivate õigusaktidega.

⁴ Riigikontrolli aruanne Riigikogule 3.02.2012 „Teehooldetööd ja järelevalve nende üle“.

⁵ Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 07/2023](#): „Taaste- ja vastupidavusrahastut käsitleva komisjoni kontrollisüsteemi ülesehitus“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2023.

⁶ Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 09/2025](#): „Süsteemid, millega tagatakse taaste- ja vastupidavusrahastu kulutuste vastavus riigihanke- ja riigiabi eeskirjadele: parandusi on tehtud, kuid süsteemid on endiselt puudulikud“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025. KliM DHS-s [11.03.2025 reg. nr 1-15/25/1187](#).

⁷ Euroopa Kontrollikoda, [ülevaade 02/2025](#): „Tulemuslikkusele keskendumine, aruandekohustus ja läbipaistvus – taaste- ja vastupidavusrahastu puudustest saadud õppetunnid“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

⁸ RaM-i audit „Taaste- ja vastupidavusrahastu reformi nr 20.8.01.23-0002 „Taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine“, reformi elluviija/vastutaja KliM. Auditit 12.11.2024 lõpparuanne nr RRF-3/2024, KliM DHS-s [12.11.2024 nr 4-13/24/5027-2](#).

- „Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi projekti nr 2014-2021.1.06.20-0001 “Juhtimiskulude”⁹ auditi toimingute põhjal hindasid audiitorid, et toetuse saaja/partner on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Tuvastamist leidis üks formaalne rikkumine seoses hankelepingu sõlmimisega. Riigihangete seaduse (RHS) § 120 lg 1 kohaselt sõlmitakse hankeleping riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel. Auditi käigus selgus, et KliM seda nõuet ei järginud. Nimelt ei jõustatud hankelepinguna riigihanke alusdokumentide hulgas olnud töövõtulepingut, vaid asendati see meelevaldselt teistsuguse käsunduslepinguga. Audiitorid selgitasid, et laekus kaks pakumust ja lepingu täitmisel olid järgitud alusdokumentide nõuded, audiitorite hinnangul ei olnud tegemist finantsmõjuga rikkumisega. Audiitorid soovitasid KliMil edaspidi hoolsamalt RHS nõuetele tähelepanu pöörata.
- FKO on hinnanud Riigilaevastiku kui toetuse saaja taaste- ja vastupidavusrahu administrereerimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemi (JKS) vastavust Euroopa Liidu finantshuvide kaitse neljale põhimõttele (meetmed pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise riskidega tegelemiseks). Audiitorite hinnangul¹⁰ tagab RiL JKS olulises osas vastavuse Euroopa Liidu finantshuvide kaitse neljale põhimõttele, tehti parima praktika soovitusel süsteemi parendamiseks (auditi järeldus: I kategooria – JKS on täielik).
- FKO on TRAM projekti nr 2014-2020.10.01.20-0051 „Riigitee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa Võõbu-Mäo teelõigu ehitus” auditis¹¹ teinud tähelepanekud, et toetuse saaja on riigihankes nr 217433 kehtestanud piiravad hankelepingu tingimused ja hanke nr 217433 alusel sõlmitud hankelepingu muutmine ei ole vastavuses riigihangete seadusega. Täpsemalt esines hanke alusdokumentides ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine läbi *Moody*’se reitingu nõude kehtestamise tagatist väljastavale välisriigi pangale, kuid mitte Eesti pangale. Samuti ei olnud audiitorite hinnangul asjakohane piirata tagatiste väljastajate ringi üksnes pankadega. Audiitorite hinnangul ei olnud lepingus tehnoloogia muutmine (mass-stabiliseerimise asendamine massivahetusega) hoolsale hankijale ettenägematu asjaolu, millest tulenevalt ei saa kõnealust hankelepingu muudatust liigitada RHS § 123 lg 1 p 4 koosseisu (samuti ei ole muudatus liigitatav muude § 123 lg 1 sätete alla).
- KliM projekti „Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine” auditis¹² on FKO audiitorid teinud tähelepaneku, et toetuse saaja ei ole riigihanke nr 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtunud summeeritud eeldatavast maksumusest, mistõttu on jäetud rahvusvahelist piirmäära ületav riigihange tegemata.
- TRAM riskijuhtimise osakonna teenistujad on kontrollinud TRAM-i hankeplaani kinnitamise ja hangete läbiviimise vastavust nõuetele ning hankekorra asjakohasust.

A2. Auditi metoodika

Auditi eesmärgiks oli analüüsida riigihangete läbiviimise töökorraldust ja vastavust regulatsioonidele (valimipõhiselt), leida võimalikud kitsaskohad ja maandamata riskid. Audit viidi läbi vastavalt KliM siseauditeerimise 2025. a tööplaanile. Töö hõlmas hankemenetlusi alates KliM-i loomisest 01.07.2023.

Käesoleva töö eesmärki ja kontrolli ulatust arutati ja selles lepitati kokku RRF projektide rahastamist kontrollivate asutuste esindajatega: RTK Toetuste korraldamise talitus ja Riskijuhtimise ja järelevalve talitus, RaM finantskontrolli osakond (II auditi talitus) ja riigieelarve osakond.

Töös ei käsitleta hanke vajadusele hinnangu andmist ega anta hinnangut hanke tulemusena saadud töö/ teenuse kasutamisele.

Töö eesmärgi saavutamiseks viis audiitor läbi järgmised toimingud:

- ❖ selgitas, milline on asutuse rahaliste kohustuste võtmise korraldus;

⁹ RaM-i finantskontrolli osakonna tellimusel Grant Thornton Baltic OÜ läbi viidud audit „Projekti nr 2014-2021.1.06.20-0001 „Juhtimiskulud”, toetuse saaja KliM. Auditi lõpparuanne 13.10.2025 nr NOR-50/2025, KliM DHS- [14.10.2025 nr 4-13/25/3302-2](#). Nimetatud projekti on ka varasemalt auditeeritud: 30.04.2024 aruanne nr NOR-EMP-27/2024 Auditi töörühm järeldas, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas vastavuses kehtivate õigusaktidega. Toetuse saaja ja partner (vastavalt KliM ja SA KIK) on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

¹⁰ 15.11.24 lõpparuanne nr RRF-3/2024

¹¹ RaM-i audit „Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.10.01.20-0051 „Riigitee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa Võõbu-Mäo teelõigu ehitus”, toetuse saaja TRAM. Auditi lõpparuanne 10.11.2023 nr CF-199/2023, KliM DHS-s [13.11.2023 reg. nr 19-26/23/5330](#).

RaM-i audit „Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.10.01.20-0051 „Riigitee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa Võõbu-Mäo teelõigu ehitus”, toetuse saaja TRAM. Auditi lõpparuanne 20.12.2024 nr CF-206/2024, KliM DHS-s [20.12.2024 reg. nr 4-13/24/3874-2](#).

¹² RaM-i audit „Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.7.02.16-0001 „Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine”, toetuse saaja KliM. Auditi lõpparuanne 20.12.2024 nr CF-202/2024, KliM DHS-s [27.12.2024 reg. nr. 4-13/24/2910-3](#).

- ❖ hindas, kas sisemised juhised vastavad RHS-le ja toetavad võimalikult optimaalse halduskoormusega konkurentsitingimusi arvestavat hankimist ja riigieelarve vahendite säästlikku, tõhusat ja läbipaistvat kasutamist;
- ❖ testis valimi alusel riigihangete läbiviimise menetluste vastavust regulatsioonidele;
- ❖ testis valimi alusel riigihangete ettevalmistamise ja hankelepingu muutmise korral selle vastavust regulatsioonidele;
- ❖ testis ja analüüsis valimi hangetes hankega seotud isikute huvide konflikti vältimist ja erapooletuse tagamist läbi seoste kontrollimise;
- ❖ viis läbi intervjuu KliM keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonnas, küsiti KliM-i, KeMIT-i, RiL-i, TRAM-i ja RTK teenistujatelt täiendavaid selgitusi dokumentide analüüsimise käigus tuvastatu kohta;
- ❖ analüüsis erinevaid tõendusmaterjale riigihangete läbiviimise nõuetele vastavuse hindamiseks;
- ❖ suhtles RaM riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonnaga (RORO) RHS tõlgendamise ja hanke läbiviimise kohta antud järelduste küsimustes. RHR kasutajatoelt uuriti, millised on registri poolt pakutavad nõ automaatsed hindamismeetodid/hankijat hindamisel abistavad funktsionaalsused.

Valimi koostamise põhimõtted on esitatud aruande [lisas nr 1](#).

A3. Peamised seotud õigusaktid/ juhendid

- ❖ Riigihangete seadus (RHS);
- ❖ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus (lüh. EKTÄKS);
- ❖ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/241, 12. veebruar 2021, millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha (nn Taaste- ja vastupidavusraha määrus)
- ❖ Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnanahidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“;
- ❖ Vabariigi Valitsuse 29.11.2021 määrus nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“;
- ❖ RTK riigihangete standardtoimemudel¹³;
- ❖ Asutuste hangete korraldamise ja rahaliste kohustuste võtmise korrad jt asjakohased sisemised regulatsioonid¹⁴;
- ❖ KliM ja RaM (jt osapoolte) vahel sõlmitud „EL 2030 kliimaeesmärkide ülevõtmise teaduspartnerlus“ koostöölepe nr 1.1-22/23/279 (reg.-tud KliM DHS 30.06.2023 nr [1- 6/23/21](#)).

¹³ RTK riigihangete standardtoimemudel <https://pilv.rtk.ee/s/oc6PA7dTNfM8ESQ>

¹⁴ **KliM**: 29.10.2021 käskkiri nr 1-2/21/450 „Hangete korraldamise ja rahaliste kohustuste võtmise kord“, viimati muudetud 05.08.2022 käskkirjaga nr 252, terviktekst on [DHS-is](#).

Kehtiv 24.01.2025 käskkiri nr 1-2/25/33 „KliM riigihangete korraldamise ja lepingute sõlmimise korra kinnitamine“.

KeMIT: 17.02.2021 käskkiri nr 1-1/21/17 „Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse riigihangete korraldamise, lepingute sõlmimise ja rahaliste kohustuste menetlemise korra kinnitamine“.

RiL: 25.03.2024 käskkiri nr 1-1/24/12 „Hankekord“, muudetud 11.06.2024 käskkirjaga nr 1-1/24/22.

TRAM: hankekord kinnitatud 03.01.2025 nr 1.1-7/25/2. Kehtiv hankekord: 10.02.2026 nr 1.1-7/26/18.

B. RIIGIHANGETE KORRALDAMISE JA VALIMI HANGETE LÄBIVIIMISE TÄHELEPANEKUD

Alljärgnevalt on esitatud auditi käigus tehtud tähelepanekud riigihangete korraldamise ning valimisse kaasatud hangete läbiviimise kohta. Tähelepanekud põhinevad riskipõhise valimi läbivaatusel ning käsitlevad nii seadusest ja hankekorraldusest tulenevate nõuete järgimist kui ka menetluste läbipaistvust, dokumenteeritust, proportsionaalsust ja konkurentsi tagamist. Järeldused on tehtud lähtudes riigihangete seadusest, asutuste sisemistest hankekordadest ning hanke, lepingu ja tööde vastuvõtmise dokumentidest.

Valimi hangete läbiviimise vastavus regulatsioonidele

Auditis testiti valimisse arvatud riigihangete vastavust RHS-le ja asutuses kehtivale hankekorrale ja asjakohasel juhul keskkonnahoidlikkuse kriteeriumitele (Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35).

Auditi toimingud hõlmasid riigihangete läbiviimisega seotud dokumentide analüüsi, asjaomaate isikute küsitlemist ning järgneva hindamist:

- Kas riigihange on läbi viidud kooskõlas RHS-i ja muude asjakohaste regulatsioonidega? Sh hinnati, kas RiL ja TRAM ostule oli eelnenud hankekorras ettenähtud menetlus?
- Kas hankelepingut on muudetud ja kas sel juhul lepingumuudatused vastavad RHS-i ja muude regulatsioonide nõuetele? Vajaduse korral hinnati ka väljamaksete vastavust lepingu tingimustele.

B1. Raamhange „Analüüsi- ja andmelao infosüsteemide arendus- ja hooldustööde teostamine (2022-2026)“ (243672)/ riigihange „Andmelao arendamine Eesti Looduse infosüsteemi (EELIS) andmete osas“ (279408)

1.1. Ilmnesid järgmised RHS nõuetest kinnipidamist puudutavad tähelepanekud:

1. raamhanke läbiviimise hindamismetoodika ei ole läbipaistev; raamhanke hankija otsusest ja hindamisprotokollist ei ole võimalik piisavalt jälgida hankija otsustuskäiku ja kontrollida otsuse õiguspärasust.
2. riigihanke (minikonkursi) korraldamise ja pakkumuste hindamise põhimõtted ei ole kokku lepitud;
3. täiendavalt ilmnis väheolulisi tähelepanekuid.

Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.

1. Raamhankes pakkumuste hindamise metoodika ei ole läbipaistev ja hankija otsus ei ole põhjendatud RHS-s nõutud põhjellikkusega

- 1.2. Pakkumuste hindamise kriteeriumite seadmine ja nende järgi hindamine seondub riigihangete üldpõhimõtete järgimisega (§ 3) ehk pakkumuse **hindamise kriteeriumid peavad olema piisavalt detailselt sisustatud, mis võimaldaks pakkujate esitatud infot kontrollida ja hinnata**, kui hästi on pakkujad pakkumuse hindamise kriteeriumitele vastanud. Kriteeriumid peavad võimaldama objektiivset hindamist, kuid hindamisel ei saa subjektiivsust kunagi täielikult välistada¹⁵.
- 1.3. Pakkumuste hindamise kriteeriumid seatakse vastavalt RHS §-des 85-86 sätestatule, sh § 85 lg 1 I lause kohaselt *Hankija sätestab riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja **reaalset konkurentsi tagavad** pakkumuste hindamise kriteeriumid.*
- 1.4. RHS § 85 lg 2 kohaselt *Pakkumuste hindamise kriteeriumid on hankelepingu esemega seotud ka juhul, kui nende sätestamisel võetakse arvesse hankelepingu esemeks olevate asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise või nimetatute turustamisega seotud protsesse või olulusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi, isegi juhul, kui need ei ole hankelepingu eseme oluliseks osaks.*
- 1.5. Pakkumuste hindamist reguleeritakse RHS § 117 ja ettevõtjate teavitamist hankija otsustest RHS § 47:
 - § 47 lg 1 p 10 kohaselt peab **hankija esitama teate pakkumuse edukaks tunnistamise** otsuse kohta.

¹⁵ Riigikohtu 11.12.2020 otsus nr [3-20-1198](#), p 18.

- § 47 lg 4 p 3 kohaselt peab hankija koos nimetatud teatega esitama vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale eduka pakkuja nime ning **andmed, mis iseloomustavad edukat pakkumust** ja annavad ülevaate, **milles seisnes tema pakkumuse eelis** võrreldes teiste vastavaks tunnistatud pakkumustega.
- RHS § 117 lg 1 kohaselt Hankija hindab vastavaks tunnistatud pakkumusi vastavalt riigihanke alusdokumentides nimetatud pakkumuste hindamise kriteeriumidele antud suhtelisele osakaalule. Hankija tunnistab **põhjendatud** kirjaliku otsusega edukaks pakkumuste hindamise kriteeriumide kohaselt majanduslikult soodsaima pakkumuse.

1.6. **Erialakirjanduses**¹⁶ on vastavat RHS edukaks tunnistamise otsuse põhjendamist selgitatud järgmiselt:

- § 117 komm. 16. RHS § 117 lg 1 teine lause. Hankija peab pakkumuste hindamise kohta tegema põhjendatud kirjaliku otsuse. Põhjendatud kirjalik otsus peab sisaldama asjaolusid, mille alusel on hankija tunnistanud pakkumuse edukaks, st hindamiskriteeriumide alusel antud punkte ja lühikokkuvõtet punktide andmise põhjendustega või vähemalt viidet dokumendile, mis vastavaid põhjendusi sisaldavad (RHKo 3-3-1-45-12, p 29; VAKO 27.07.2018, 140-18/197708, p 21; 12.02.2019, 8-19/203288, p 9).
- § 117 komm. 17. Hankija põhjendamiskoormis on erinev sõltuvalt sellest, millised olid rakendatavad hindamiskriteeriumid. /.../ Kvalitatiivse hindamise kriteeriumi kasutamisel on põhjenduste vajaliku ulatuse hindamisel asjakohane lähtuda konkreetse kriteeriumi iseloomust. Sellest tuleneb, et mida hinnangulisem on kvalitatiivne hindamise kriteerium ehk mida suurem on hankija kaalutlusruum, seda põhjalikumad peavad olema ka hankija põhjendused (L. Prints. 2018, lk 64). EÜK on lahendis Alfatar Benelux selgitanud, et juhul, kui otsus sisaldab üksnes hindepunkte ilma nende andmise põhjendusteta, on otsus sisuliselt põhjendamata ja õigusvastane (EÜK T-57/09, p-d 38–42.)./.../ Juhul kui otsus sisaldab üksnes punkttabelit ega selgita hindamise tulemuse tegelikke põhjuseid, ei ole pakkujal võimalik hinnata otsuse õiguspärasust ega tõhusa õiguskaitsevõimalusi ja -vahendeid (Z. Petersen. - PPLR 2012/5, NA253-256, p 3.).
- RHS § 47 komm. 5 kohaselt: Kohane teavitamine tagab ettevõtja võimaluse otsustada, kas otsus rikub tema õigusi, ning sellekohase soovi korral ka võimaluse vastav otsus tähtaegselt vaidlustada. Läbipaistvus riigihangetes tagab riigihankes osalenud ettevõtjale võimaluse oma õigusi efektiivselt kaitsta. Sel põhjusel sätestavad ka RHS § 47 lg-d 3 ja 4 konkreetselt informatsiooni, mida mõned lg-s 1 nimetatud teated peavad sisaldama. /.../ Seejuures on piisav, kui pakkumuse edukaks tunnistamise korraldusest või selles viidatud dokumendist nähtuvad, millistele alustele hankija otsustused tuginevad (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-45-12, p 29). Väga üldsõnalised põhjendused võivad olla vastuolus RHS § 117 lg-ga 1 ja § 47 lg 4 p-ga 3, vaidluse korral saab aga hankija otsuse põhjendusi kohtumenetluses täpsustada. Täiendavalt on hankija otsuse põhjendamise kohta toodud RHS kommenteeritud väljaande väljavõtte aruande lisas nr 2.

- 1.7. Kokkuvõttes tuleb pakkumuste hindamisel seada hankelepingu esemega seotud, **läbipaistvad, pakkumuste ühetaolist hindamist võimaldavad tingimused/ meetodika** ning nendest enda seatud tingimustest hindamisel lähtuda. Hankija peab hindamisprotsessis tagama **hanke alusdokumentides toodud meetodikaga kooskõlas ja võrdse kohtlemisega hindamise ning dokumenteerimise nii, et pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kujunemine on jälgitav**. Hankija teavitab hindamise tulemustest esitades võitja nime ja põhjendused, miks tema pakkumus oli edukas.
- 1.8. **Hanke 243672** pakkumusi hinnati parima hinna ja kvaliteedi suhte alusel lähtudes kriteeriumitest „teenuse tunnihind“ (60) ja „kasutatavad meetodilised ja organisatoorsed meetmed“ (40) (RHS [link](#)). Vastavalt meetodikale (RHAD väljavõte): Meetodiliste ja organisatoorsete meetmete kirjeldamise eest annab hankekomisjoni iga hindaja punkte pakkumuste sisu kõrvutamisel. Hinnatakse punktidega 40, 20, 10 ja 0. Hankekomisjoni liikmete poolt antud punktidest arvutatakse aritmeetiline keskmine. Raamhanke tulemusel sõlmiti leping kahe pakkujaga.
- 1.9. RHAD koosseisus on kriteeriumid: *teenuse tunnihind* (osakaal 60) ja *kasutatavad meetodilised ja organisatoorsed meetmed* (40), mida hankija hindab vastavalt RHAD dokumendile „Pakkumuse hindamise kriteeriumid“. Nimetatud dokumendi kohaselt hinnatakse punktidega 40, 20, 10 ja 0 ning hindamiskomisjoni liikmete antud punktidest arvutatakse aritmeetiline keskmine ning „40 punkti saab pakkumus, milles pakutud meetodilised ja organisatoorsed meetmed (sh töökorraldus ja ressursi jaotus) ühtivad Hankedokumendis

¹⁶ Parind, M, Simovart M. A. (koost.) „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 117 kommentaarid 16 ja 17; § 47 kommentaar 5.

„Tehniline kirjeldus“ ja selle lisades tooduga ja tagavad täielikult teenuse kvaliteedi ning täiendavad seda moel, mida Hankija loeb parendamiseks. 20 punkti saab pakkumus, milles pakutud /.../, kuid ei täienda seda moel, mida Hankija loeb parendamiseks. 10 punkti saab pakkumus, milles pakutud /.../ kuid ei taga täielikult teenuse kvaliteeti või nõuavad Hankijalt olulisi muudatusi tööde läbiviimise organisatoorses ülesehituses. /.../. Mida hankija loeb parendamiseks, ei ole RHAD-is täpsustatud.

- 1.10. Auditi käigus selgus, et hankija on teavitanud ettevõtjaid hanke tulemustest edastades hanke tulemuste käskkirja ning vastanud pakkuja küsimusele, edastades tabeli, milles olid toodud punktid pakkujate lõikes, kuid põhjendusi ei esitatud. Ka pakkumuste 06.01.2022 hindamise protokoll ei sisalda hankekomisjoni poolt pakkujate pakkumuste võrdlemise põhjendusi, komisjoni poolt 3 pakkujale antud hindepunktide kujunemine ei ole jälgitav. Edukat pakkumust iseloomustavad andmeid, mis andsid edukale pakkumusele eelise mitte-eduka ettevõtte pakkumusega võrreldes (RHS § 47 lg 4 p 3), ega RHS § 117 lõike 1 kohast põhjendust ei ole pakkumuste hindamise ja edukaks tunnistamise dokumentides.

JÄRELDUS

- 1.11. Auditi toimingute tulemusena tuleb tõdeda, et raamhanke hindamiskriteeriumid ei vasta RHS § 3 punktis 1 üldtingimustele, mis kohustavad hankijat tegutsema riigihanke korraldamisel läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Hindamiskriteeriumites toodud selgitused on üldsõnalised, sest hankija eelistused ei ole väljendatud. Kui hindamismetoodika ei ole ühetaoliselt tõlgendatavalt hanke alusdokumentides kokku lepitud, siis hanke läbiviimine ei ole läbipaistev ja jälgitav, soodustab ettevõtete põhjendamatu ebavõrdset kohtlemist. Samuti loovad mitmeti rakendatavad pakkumuste hindamise tingimused soodsa eelduse ebaausatele tehingutele (ka korruptsioonile). Selged hindamiskriteeriumid annavad ettevõttele võimaluse teha informeeritud otsus hankes osalemise kohta.
- 1.12. Pakkumuse tehnilise kirjelduse hindamine võib viidata läbirääkimistele, mis aga antud hankemenetluse liigi (avatud hankemenetlus) puhul ei ole lubatud. Ebamäärasus hanke ajal, sh lepingu eseme võimalikud hilisemad muutmised, suurendavad ettevõtete riske ja kokkuvõttes ka pakkumuse maksumust.
- 1.13. Hindamise läbiviimisel ei ole järgitud RHS § 117 lg 1, sest hankija otsuses puudub (igasugune) põhjendus. Edukaks tunnistamise otsuses vm hindamisega seotud dokumentides puuduvad andmed, millest lähtuvalt hankija edukaks tunnistamise otsuse tegi.
- 1.14. RHS § 47 lg 4 punktis 3 nõutud *selgitust, milles seisnes eduka pakkumuse eelis võrreldes teiste vastavaks tunnistatud pakkumustega* – ei ole kirjas. Hankija otsus ei ole motiveeritud. Kokkuvõtteks on teavitamine formaalselt toimunud, kuid edastatud teave ei vasta RHS § 47 eesmärgile tagada läbipaistvus, põhjendatus ja pakkujate võrdne kohtlemine, sest ettevõtjatele ei ole esitatud selgitust, milles seisnes eduka pakkuja eelis võrreldes tema pakkumusega. Hankija poolt otsuste põhjendamata jätmine vähendab otsuse õiguskindlust, sest VAKO otsustest ja nõustamispraktikast lähtuvalt saab hankija võimaliku vaidlustuse korral kohtumenetluses piirduda oma otsuse põhjenduste täpsustamisega.
- 1.15. Auditi toimingute käigus küsiti hanke nr 243672 tähelepanekute kohta arvamust RaM riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonnalt (RORO). RORO nõustub audiitori arvamusega, et *riigihanke nr 243672 hindamisel ei ole hankija otsusest ja hindamisprotokollist võimalik piisavalt jälgida hankija otsustuskäiku ega kontrollida otsuse õiguspärasust. Samuti ei ole läbipaistev hindamismetoodika. Hindamisprotokolli järgi kujunesid pakkumuste hindepunktid aritmeetilise keskmise tulemusel vastavalt 32, 16 ja 28. Samas tulenes kriteeriumi kirjeldusest, et hinnatakse punktidega 40, 20, 10 ja 0. Jääb arusaamatuks, kuidas hindepunktid kujunesid koos põhjendustega.*

2. Minikonkursil pakkumuste hindamise põhimõtted ei ole kokku lepitud ja on jäetud võimalus lepingu sõlmimiseks minikonkurssi korraldamata, kuid selleks vajalik eeldus ei ole täidetud (§ 30 lg 6)

- 1.16. RHS § 30 lg 4 kohaselt *Kui raamlepingus, mille hankija on sõlminud mitme pakkujaga, ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi, korraldab hankija raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimiseks raamlepingu osapoolteks olevate pakkujate vahel minikonkursi.*
- RHS § 30 lg 6 kohaselt *Kui raamlepingus, mille hankija on sõlminud mitme pakkujaga, on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, saab hankija hankelepingu sõlmimiseks valida järgmiste võimaluste vahel:*
- 1) hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimuste kohaselt, minikonkurssi korraldamata;
 - 2) hankeleping sõlmitakse osaliselt raamlepingu tingimuste ja osaliselt minikonkurssi tulemuste alusel.

RHS § 30 lg 9 punkti 4 kohaselt Minikonkursile kohaldatakse raamlepingus sätestatud korda järgmistel tingimustel: 4) hankija sõlmib hanklepingu pakkujaga, kes on raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides minikonkursile kehtestatud hindamiskriteeriumite kohaselt, mis vastavad käesoleva seaduse §-des 85 ja 86 sätestatud tingimustele, esitanud majanduslikult kõige soodsama pakkumuse.

Viidatud § 85 lg 1 on pakkumuste hindamise kriteeriumide seadmise kohta. § 85 lg 1 I lause kohaselt Hankija sätestab riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hanklepingu esemega seotud ja reaalset konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid.

RHS § 30 lg 10 I lause kohaselt Hankija võib raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides esitada tingimused pakkuja täiendavaks kvalifitseerimiseks minikonkursil.

Seega on minikonkursi korraldamata jätmise eelduseks, et raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hanklepingute tingimused. Raamlepingu alusel minikonkursside läbiviimisel peab hankija seadma hindamiskriteeriumid, millele nõuded on sarnased tavapäraselt riigihanke hindamiskriteeriumitele esitatavate nõuetega (arvestades raamhanke erisusi §-s 30).

- 1.17. Hankija on raamlepingus, sh lepingu projektis (RHR-i [link](#)) seadnud järgmised minikonkursil pakkumuste hindamise tingimused:

6.1 Minikonkursi läbiviimiseks esitab tellija täitjatele läbi riigihangete registri või kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ettepaneku esitada pakkumus.

6.2 Pakkumuse esitamise ettepanek sisaldab:

6.2.1 kõiki sisulisi andmeid, mis on vajalikud pakkumuse koostamiseks ja hanklepingu täitmiseks, sh hanklepingu üldtingimustes toodud muutuvaid tingimusi, mis märgitakse hanklepingu eritingimustesse (v.a. muudatused hanklepingu põhitingimustes ja poolte vastutuse osas, mida pakkumuse esitamise ettepanekuga ei saa muuta), ning juhul kui tegemist on välisrahastusega, siis ka välisrahastuse allikat, tingimusi jmt;

6.2.2 soovi korral pakkumuse eeldatavat maksumust (eurodes);

6.2.3 pakkumuse esitamise tähtaega;

6.2.4 pakkumuse jõusoleku minimaalset tähtaega;

6.2.5 Pakkumusi hinnatakse parim hinna ja kvaliteedi suhte alusel järgnevalt:

*pakkumuse maksumus (65%);

*projektiplaani realistlikkus ja detailsus (25%);

*pakkumuse täitmiseks kuluvate päevade arv (10%).

6.4 Tööde tellimiseks ilma minikonkurssi korraldamata esitab tellija täitjale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis või läbi e-riigihangete registri Tellimuse.

6.8 Raamlepingu kehtivuse ajal kehtivad muutumatult raamlepingus ja hanklepingus sätestatud tingimused. Hanklepingu tingimused võivad erineda raamlepingu tingimustest ainult juhul, kui hanklepingu tingimused on tellija jaoks raamlepingus sätestatud tingimustest soodsamad.

- 1.18. Hankija on raamlepingu tingimustes jätnud võimaluse tööde tellimiseks ilma minikonkurssi korraldamata, st võimaldanud otsetellimusi (p 6.4). Kui **kõik olulised hanklepingu tingimused ei ole raamlepingus enne pakkumuste esitamist teada, siis ei ole lubatud kasutada otsetellimust** (RHS § 30 lg 4, lg 6 p 2). Raamlepingud sõlmiti kahe pakkujaga ja mõlemaga sõlmitud raamlepingu kogumaksumus on 3 milj eurot. Raamlepingu lisas on esitatud hanklepingu projekt.
- 1.19. Sõlmitud raamlepingu tingimused lubavad töid tellida ilma minikonkurssi korraldamata (p 6.4), kuid pakkumuste hindamise kriteeriumitest nähtub, et on vajalik hanke tingimuste täpsustamine minikonkursi raames (hind, päevade arv, projektiplaan jms). Raamlepingu tingimused sisaldavad hinnakomponente, kvalitatiivseid tingimusi ja teostusparameetreid, st eeldavad minikonkurssi. Raamlepingus, mille hankija on sõlminud mitme pakkujaga, ei ole sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hanklepingute tingimused. Seega **ei ole täidetud RHS § 30 lg 6 toodud minikonkursi korraldamata jätmise eeltingimus**.
- 1.20. Kui siiski oleks võimalik RHS § 30 lg 6 punkti 2 alusel hankleping sõlmida osaliselt raamlepingu tingimuste ja osaliselt minikonkursi tulemuste alusel, siis vastavalt lõikele 7 tuleb RHAD-is näidata ära objektiivsed kriteeriumid, millest lähtuvalt hankija otsustab minikonkursi korraldamise kasuks vastava hanklepingu eseme /.../ suhtes. See RHS § 30 lg 7 kohane info RHAD-is puudub. Seega kuigi raamlepingu töövõtjatele tehakse otsetellimusi (minikonkursita), ei ole täidetud RHS § 30 lg 7 näidates ära objektiivsed kriteeriumid, millest lähtuvalt hankija otsustab minikonkursi korraldamise kasuks vastava hanklepingu eseme või

riigihanke osa suhtes, sest RHAD-is ei ole avaldatud, millal hankija teeb otsepöördumised ja millal raamhanke partnerid konkureerivad.

- 1.21. Minikonkursi läbiviimise tingimused sätestatakse raamlepingus ja eelpool mainitud RHS sätetes. **Hankija ei ole RHAD-is esitanud minikonkursside hindamismetoodikat, mistõttu on teadmata, kuidas hankija hindab (subjektiivset) hindamiskriteeriumi „projektiplaani realistlikkus ja detailsus“.**

JÄRELDUS

- 1.22. Kui minikonkursi (raamlepingu raames riigihanke) läbiviimise RHS ettenähtud eeldused ei ole täidetud või hindamiskriteeriumi rakendamise reeglid ei ole RHAD-is kokku lepitud, kaasneb vastuolu riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, samuti võib tekkida korruptiivsete otsuste tegemise eeldus. Lisaks eelpool viidatud lepingu säte, et pakkumuse esitamise ettepanek sisaldab p 6.2.2 soovi korral pakkumuse eeldatavat maksumust (eurodes) – ei ole korrektne, sest hankija soov/vajadus, mis tingimustel hakkab ta hankeid läbi viima, tuleks RHS kohaselt sõnastada raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hanke alusdokumentides. Eelpool viidatud lepingu p 6.8 II lause *Hankelepingu tingimused võivad erineda raamlepingu tingimustest ainult juhul, kui hankelepingu tingimused on tellija jaoks raamlepingus sätestatud tingimustest soodsamad.* – ei toeta RHS läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtteid.

3.a Täiendav tähelepanek: raamlepingu sõlmimine RHAD-st erinevatel tingimustel

- 1.23. Raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke hanketeates tuleb hankijal avaldada nii raamlepingu alusel hangitava eeldatav kogus ja/või maksumus ning lisaks sellele ka raamlepingu maksimaalne kogus ja/või maksumus. Raamlepingu maksimaalse maksumuse või koguse täitumisel kaotab raamleping oma kehtivuse.
- 1.24. Vastavalt RHR üldandmetele oli raamhanke eeldatav maksumus 3 miljonit eurot. Vastavalt hanketeatele II.1.5) *Eeldatav kogumaksumus või suurusjärg Maksumus käibemaksuta: 3 000 000.00 EUR* ja II.2.6) *Eeldatav maksumus või suurusjärg Maksumus käibemaksuta: 3 000 000.00 EUR*.
- 1.25. On kirjas, et raamlepingud sõlmitakse mitme pakkujaga (hanketeate p IV.1.3) ja Hindamiskriteeriumite kohaselt sõlmib hankija raamlepingu kuni kahe pakkujaga.
- 1.26. Raamleping sõlmiti 2 pakkujaga, kellega sõlmitud lepingutes on järgmised tingimused:
- 1) Wizon OÜ 02.02.2022 raamleping nr 6-2/22/13 ja 27.12.2023 muudatus:
 - 4.1. *Lepingu maksimaalne kogumaksumus käibemaksuta on 3 000 000 (kolm miljonit) eurot, mis sisaldab kõiki tasusid ja makse ning tasu autori varaliste autoriõiguste ning tasu autori isiklike õiguste kasutamise eest.*
 - 4.5 *Leping kehtib neli aastat või kuni lepingu maksimaalse maksumuse täitumiseni, määrav on esimesena täituv. /.../*
 - 2) Pikel OÜ 03.02.2022 raamleping nr 6-2/22/14 ja 02.01.2024 muudatus:
 - 4.1. *Lepingu maksimaalne kogumaksumus käibemaksuta on 3 000 000 (kolm miljonit) eurot, /.../.*
 - 4.5 *Leping kehtib neli aastat või kuni lepingu maksimaalse maksumuse täitumiseni, /.../.*
- 1.27. Hankija selgitas, et maksimaalne kogumaksumus on summaarselt 3 miljonit ja tulevikus märgitakse, et hanke kogumaksumus kehtib partneritele kahepeale.
- 1.28. Vastavalt SAP BO aruandele on raamhanke riigihangete raames välja makstud 899 596,08 eurot (13.02.2026 seisuga). Raamlepingu kehtivus on lõppemas.

JÄRELDUS

- 1.29. Raamleping sõlmitakse RHAD tingimustel, seega on vajalik raamlepingutes märkida partneri lepingu maksumus. Audiitori hinnangul on hanke RHS-le vastavuse eelduseks hankelepingute sõlmimine RHAD-le vastavas summas. Lepingu riigihanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel sõlmimise korral on RHS kohaselt ettenähtud vastutus vastavalt §-le 214.
- 1.30. Arvestades, et raamlepingute kehtivuse lõppu – 03.02.2026 ja seda, et raamlepingu lõppemise ajaks on täidetud vaid 30% raamlepingu kogumaksumusest, tekib küsimus ka hanke mahu sobiva planeerimise kohta (väljub auditi fookusest).

3.b Täiendav tähelepanek: hankija poolt pakkumuses esitatud andmete selgitamise võimaldamine võib viidata avatud menetluses keelatud läbirääkimistele

1.31. Vastavalt RHS-le on hankijal õigus ettevõtjalt selgitusi nõuda (§ 46 lg 4). Selgitamise nõue tuleb esitada kooskõlas võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõttega (§ 3 p-d 1, 2).

1.32. Hankija on RHAD-is seadnud järgmised tingimused:

- Pakkumuse üks vastavustingimus: 7. Pakkujal peab olema raamlepingu täitmisel võimalik kasutada meeskonda kuhu kuulub: b. vähemalt kaks andmelao arendajat. Üks isik võib meeskonnas täita maksimaalselt kahte rolli, v.a. arendajad. Arendajad ei tohi olla mitmes rollis.
- Raamlepingu täitmisel osaleva andmelao arendaja hariduse ja töökogemuse nõuded: *Hankija kontrollib vastavate tingimuste täitmist vastava isiku CV-st, mis peab olema esitatud vastavalt Vormile 1 - CV.*
- Tehnilise kirjelduse (RHR-i [link](#)) pt Meeskonna suurus ja täidetavad rollid kohaselt:

Hankija soovib kasutada meeskonda kuhu kuulub: analüütik, kaks andmelao arendajat /.../.

Pakkuja esitas RHR-is nõutud kinnituse (raadionupp jah/ei), et tema meeskond vastab hanke alusdokumentides viidatud p 7 sätestatud nõudele. Pakkuja esitas ka hindamiseks nõutud dokumendi „Metoodilised ja organisatoorsed meetmed“, milles kirjeldas lähtuvalt tehnilisest kirjeldusest meetmeid, kogemusi ja kompetentse hanke raames tööde teostamisel. Auditi käigus nähtus, et ka selles dokumendis on nimetatud **vaid üks andmelao kogemusega arendaja**, aga lisatud oli lause „Sõltuvalt tööde mahust ja koormusest saame kindlasti meeskonda ka jooksvalt täiendada vajalike ressurssidega.“ ehk pakkuja avaldas valmisolekut kaasata lisaressurssi.

1.33. KeMIT-i riigihanke komisjon tuvastas vastavust kontrollides, et pakkumuses puudub ühe andmelao arendaja info ja CV. Hankija palvel esitati arendaja CV ja hankija otsustas *Tunnistada pakkuja pakkumuse vastavaks, sest pakkumus vastab hanketeates ja hanke alusdokumentides esitatud tingimustele ja selles ei ole sisulisi kõrvalekaldeid hanketeates ja hanke alusdokumentides esitatud tingimustest.*

1.34. Hindamisel, kas eelnevalt kirjeldatud selgituse küsimine/arvestamine oli õiguspärane tutvuti erialakirjanduses pt alguses toodud RHS sätete tõlgendusega. Erialakirjanduses¹⁷ on pakkumuse parandamist ja dokumentide juurde esitamise lubatavust selgitatud järgmiselt:

31. /.../ ettevõtja dokumentide kohta antavate selgituste õiguspärasusele seatud esimene tingimus on, et selgitusega ei kaasneks dokumentide sisulist muutmist.

33. Erialakirjanduse ja kohtupraktika kohaselt tuleb ettevõtja poolt riigihankes esitatud dokumentide olulisteks aspektideks pidada eelkõige andmeid, mis on aluseks hankija otsuste tegemisele. Pakkumuse puhul on sellisteks andmeteks eelkõige hindamisel tähendust omavad võistlevad elemendid (S. Arrowsmith 2005, p 541) – nt pakkumuse maksumus ja kvaliteeti väljendavad omadused –, aga samuti andmed, mille alusel hankija kontrollib pakkumuste vastavust. (EK C-599/10, p 37). /.../ Samuti on kohtud ja VAKO oma praktikas lugenud pakkumuse oluliseks aspektiks RHAD-s nõutud pakutava toote või teenuse vastavust tõendavat dokumenti, nt toote vastavussertifikaati, teenuse kirjeldust (TrtHKO 3-18-977, p 15) /.../, aga ka kinnitust /.../ meeskonna (VAKO 12.04.2011, 55-11/121520, p 12.) olemasolu kohta.

JÄRELDUS

1.35. Eelnevalt toodud asjaolusid arvestades konsulteeriti RaM RORO-ga selgituste küsimise/arvestamise lubatavuse teemal, kelle seisukoht on kokkuvõtlikult, et *hankijal on dokumentide küsimisel kaalumisruum /.../ olukorras, kus nõuded meeskonnaliikmetele, sh nende arvule, olid esitatud pakkumuse sisulise vastavustingimusena (mitte kvalifitseerimistingimusena) ja pakkumuses ei olnud teist meeskonnaliiget üldse nimetatud (kahe andmelao arendaja asemel oli nimetatud ainult üks), võib hankijal olla keeruline põhjendada, et pakkujale teise andmelao arendaja nimetamise ja vormikohase CV juurde esitamise võimaldamisega ei kaasnenud avatud hankemenetluses keelatud läbirääkimisi (RHS § 52 lg 4), pakkumuse lubamatut muutmist, sh sisuliselt uue pakkumuse esitamist, (vt ka RHS § 110 lg-d 1-3, § 111 lg-d 2-3) /.../. Hankijal ei pruugi olla võimalik kontrollitavalt veenduda ka selles, et pakkujal oli vastav meeskonnaliige objektiivselt olemas juba pakkumuse esitamise ajal.*

¹⁷ Parind, M, Simovart M. A. „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 46 kommentaarid 31 ja 33.

3.c Täiendav tähelepanek: „Või samaväärne“

- 1.36. RHS § 88 lg 3 kohaselt Iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendatakse märkega „või sellega samaväärne“.
- 1.37. Tehnilise kirjelduse lisades ja hanke infotunnis on esitatud järgmised nõuded ja selgitused:
- Tehnilise kirjelduse lisa 2 „Metoodilised ja organisatoorsed meetmed“ on toodud järgmist: „Operatiivseks kommunikatsiooniks sobivad keskkonnad: Slack, Teams, Skype, Meet. Alternatiivsete kanalite eelistamisel palume seda põhjendada.“.
 - Tehnilise kirjelduse lisa 2 „1.6. Testimine (QA) Hankija ootus on, et arendaja kasutab automatiseeritud integratsiooni- ning end-to-end süsteemide.“
 - Tehnilise kirjelduse lisa 3 „KeMIT andmeait kogub erinevatest alliksüsteemidest pärit andmed kokku ühte kesksesse andmebaasi, võimaldades teha analüütikat korraga mitme erineva lähtesüsteemi andmetega. Seda tehakse näiteks Tableau , Jupyter notebook, R või Apache Spark hajustöötluse abil.“.
 - Infotunni kokkuvõttes on kirjas: „Arhitektuuri pildil on „Jupyter + Apache Spark“, kas see on praegu juba kasutuses? Vastus: Ei ole praegu kasutuses. Tegu on arhitektuurilise ettepanekuga.“.
- 1.38. Märget „või sellega samaväärne“ ei ole hanke alusdokumentides nimetatud.
- 1.39. RaM RORO toetab audiitorite RHS tõlgendust, et kindlat kaubamärki vms võib nimetada erandkorras, kui see on vältimatult vajalik hankelepingu eseme täpseks ja mõistetavaks kirjeldamiseks, ning sel juhul tuleb lisada kohustuslikus korras märges „või sellega samaväärne“ (RHS § 88 lg 6).
- 1.40. Hankija selgitas, et andmelao arhitektuur kinnitati ning nimetatud tehnoloogiad ei läinud kasutusse. Audiitorid juhivad tähelepanu, et avatud hankemenetluses on keelatud läbirääkimisi pidada (§ 52 lg 4).

JÄRELDUS

- 1.41. Arvestades hanke alusdokumentides, sh lepingus toodud sõnastust ei olnud antud juhul alternatiivse lähenemise sobivus välistatud (vt eelnevas nõuete-selgituste punktis alla joonitud teksti), seega audiitori hinnangul ei ole konkurentsi reaalselt põhjendamatult piiratud ja RHS „või samaväärne“ märke puudumine antud juhul ei piiranud ettevõtet hankes osalemist või pakkumuse menetlemist.

3.d Täiendav tähelepanek – tarkvara olelusringi kulude arvesse võtmine

- 1.42. RHS § 85 lõike 6 kohaselt Tarkvaralahenduste hankimisel arvestab hankija majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel lisaks pakkumuse hinnale ka olelusringi kulusid vastavalt käesoleva seaduse §-s 86 sätestatule või põhjendab riigihanke alusdokumentides olelusringi kulude arvestamata jätmist.
- § 86 lõike 3 kohaselt Hankija kirjeldab riigihanke alusdokumentides meetodit, mille alusel ta olelusringi kulusid arvestab, ja märgib, milliste dokumentide esitamist ta pakkujalt kulude kindlaksmääramiseks nõuab.
- 1.43. Rahandusministeerium on juhises¹⁸ selgitanud RHS § 85 lg 6 rakendamise kohta, et olelusringi kulusid arvesse võttes ja neid õigesti hinnates on võimalik leida kõige kuluefektiivsem tarkvaralahendus (nt täisteenus, standardtarkvara või spetsiaaltarkvara).
- 1.44. Antud riigihanke nr 243672 Olelusringi kuluna on antud hankes teenuse tunnihind. Hankija selgitas auditi käigus olelusringi kulude arvesse võtmise kohta, et hankes hinnati ainult arenduskulusid ja pakkuja tegevused ei mõjuta olelusringi kulusid. Hoitakse eraldi arvestust arenduseks, hoolduseks, halduseks.
- 1.45. RHS § 85 lg 2 kohaselt on pakkumuste hindamise kriteeriumid hankelepingu esemega seotud ka juhul, kui nende sätestamisel võetakse arvesse hankelepingu esemeks olevate asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise või nimetatute turustamisega seotud protsesse või olelusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi, isegi juhul, kui need ei ole hankelepingu eseme oluliseks osaks. Ka § 86 lg 1 I lause kohaselt Olelusring on kõik asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise järjestikused või omavahel seotud etapid. Seega hindamiskriteeriumite määramisel võetakse arvesse olelusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi. Tarkvara (andmelao) arendamine ja hooldamine on tarkvara

¹⁸ „Olelusringi kulude arvestamine tarkvaralahenduste hankimisel. Juhendmaterjal“ <https://www.fin.ee/media/2355/download>

olelusringi etapid. Rahandusministeerium on selgitanud, et RHS § 85 lg 6 rakendub uute tarkvaralahenduste hankimisel, olemasolevate lahenduste väljavahetamisel ja olemasoleva tarkvaralahenduse jätkuhandel.

JÄRELDUS

- 1.46. Kuna kõik olelusringi kulud ei ole hankimisel arvesse võetud, ei pruugi olla tagatud, et hangitakse analüüsi- ja andmelao, sh EELIS-e edasist haldamist silmas pidades kuluefektiivset lahendust ja on välditud *vendor lock-in*. Tarkvaralahenduse hankimisel võib olla vajalik senisest laiema ringi seotud arenduste kuludega arvestamine ja arvestamine hindamiskriteeriumi seadmisel.

B2. E-teenuste keskkonna pääsuhalduse arendus (278869)

RHAD-is toodud hindamismeetod on mitmeti tõlgendatav

- 1.47. Pakkumuste hindamise kriteeriumid seatakse vastavalt RHS §-des 85-86 sätestatule, sh on riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest (§ 3) lähtumiseks oluline, et hindamiskriteeriumid on hankes osalemise otsustamiseks ja pakkumuse koostamiseks ning pärast kontrollimiseks ja hindamiseks piisava detailsusega.
- 1.48. Riigihankes nr 278869 hindas KeMIT pakkumusi parima hinna ja kvaliteedi suhte alusel. Üheks pakkumuste hindamise näitajaks/kriteeriumiks riigihanke algatamise käskkirja¹⁹ kohaselt oli „**Hinnang etappide kirjeldusele ja kommenteeritud projektiplaanile**“, mille osakaal oli 40%. Selle kriteeriumi võimalikud väärtuspunktid olid 10, 20 ja 40. Väärtuspunktide andmine on kirjeldatud RHAD-is (p 1.2.). Lisaks sellele kriteeriumile oli määratud veel kaks hindamiskriteeriumi ja nende väärtuspunktid. RHAD kohaselt (p 1.4.) „*Väärtuspunktide arvutamisel kasutatakse riigihangete registris kasutusel olevat arvutusmetoodikat*“.
- 1.49. Hankija selgitas, et hinnangu etappide kirjeldusele ja kommenteeritud projektiplaanile andsid hindamiskomisjoni hindajad, kes sisestasid hindepunktid RHR-i, kus register arvutab kõikide üksikhinnangute aritmeetilise keskmise ja lisab selle arvutatud keskmise summa pakkumuse hindamiskriteeriumi koondhinnanguks. Seega on hindajate väljaspool RHR-i hinnatud individuaalsetest punktidest arvutatud registris automaatselt keskmine. Hankija sõnul ei ole ettevõtetele tekkinud küsimust hindepunktide arvestamise kohta, kui RHAD-is on väärtuspunktide koondhinnangu saamise viisina kirjas viide registri arvutusmetoodikale.
- 1.50. Vastavalt RHR juhendile on registris võimalik kasutada erinevaid metoodikaid: sisestada mitu või üksainus hinnang, koondhinnang, nt hindajate hindepunktide summa või hindajate konsensuslik hinnang (näiteks 40, 20 või 10 väärtuspunkti). Mitme hinnangu korral arvutab register vaikumisi kõikide üksikhinnangute keskmise, mida saab korrigeerida vastavalt hankija määratud metoodikale²⁰. Lisaks on sellist automaatselt sisestatud koondhinnangut võimalik hankija vastutaval isikul muuta, „üle kirjutada“. Kokkuvõtlikult – **RHR pakub väärtuspunktide koondhinnangu saamiseks mitu meetodit**.
- 1.51. Pakkumuste hindamise RHAD sõnastusest tulenevalt antakse kriteeriumi osas väärtuspunkte 10, 20 või 40, teisalt on kirjas, et hankija hinnatava kriteeriumi väärtuspunktid arvutatakse RHR metoodika järgi. RHAD-is ei ole välja toodud, et leitakse üksikhinnangute (aritmeetiline) keskmine. Seega võimaldab RHAD-is toodud hindamise metoodika pakkumustele omistada hindajate konsensuslikud 10, 20 või 40 punkti. Valitud on kriteeriumi tüüp ja hindamismeetod „*Hankija hinnatav*“, mis tähendab seda, et hankija määrab alusdokumentides korra, mida hinnatakse ja kuidas punkte antakse. Hindamine/arvutused tehakse väljaspool registrit ning punktid sisestab registrisse hankija. See meetod ei eelda, et punkte peab andma mitu hindajat.
- 1.52. Hanke hindamiskomisjoni kõik liikmed omistasid näitaja *Hinnang etappide kirjeldusele ja kommenteeritud projektiplaanile (40, 20, 10)* eest maksimaalsed punktid ning arvestades RHAD metoodika järgi pakkumustele teistes näitajates (maksumus ja töö üleandmise aeg) omistatud punkte, eduka pakkuja valik ei muutunud (eduka pakkuja punktisumma võrreldes teiste pakkumustega jäi testimise käigus suurim).

JÄRELDUS

- 1.53. Riigihange nr 278869 on olulises osas läbi viidud vastavalt RHS-le ja KeMIT-i hankekorrale. Õigusselguse mõttes vajab parandamist pakkumuste hindamise metoodika kirjeldamine RHAD-is, sest pakkumuste hindamise metoodika on hankija määrata ning RHR-i metoodikale viitamine ei taga läbipaistvuse ja

¹⁹ 26.04.2024 kk nr 1-1/24/92, RHAD lisa *Hindamiskriteeriumid hankelepingu sõlmimisel*.

²⁰ Juhend hankijale, <https://pilv.rtk.ee/s/LkFkJoAnepnN29Y?dir=undefined&openfile=320258> pt 14.6.1. ja RHR kasutajatoe selgitus (auditi kaustas).

kontrollitavuse põhimõtete järgimist, sest RHR on abivahend, mis pakub erinevaid võimalusi hankija esitatud meetodil punktide sisestamiseks ja arvestuseks.

B3. Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitamise omanikujärelevalve (267794)

1.54. Riigihanke nr 267794 läbiviimisel ilmneseid järgmised tähelepanekud:

1. tehnilises kirjelduses on teenuse osutamise tingimustena viiteid kehtetutele õigusaktidele;
2. alltöövõtjate andmed ei olnud sisestatud RHR-i OJV hanke juurde;

Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-st ja analüüs.

1. Tehnilises kirjelduses esineb viiteid õigusaktidele, mis ei ole kehtivad

1.55. Tehnilise kirjelduse koostamist reguleeritakse RHS 3. jaotises, sh § 87 lg 1 punkti 1 kohaselt *Tehniline kirjeldus käesoleva seaduse tähenduses on hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ja täpsusastet kasutades hankija kehtestatud:*

1) asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja neile esitatavate nõuete loetelu.

1.56. Hanketeade avaldati RHR-is ja ELT-is 26.07.2023. Hankelepingu esemeks oleva teenuse omadused ja nõuded on kirjas Hankelepingu projekti lisa 2 Tellija eritingimused, kus on viited õigusaktidele, mida töövõtja peab järgima.

a) Lepingu lisa HD Lisa 2 Tellija eritingimused. Inseneri kohustused ehitustööde teostamisel. *Insener peab /.../ p 3.17 „Kontrollima ehitusaegse liikluskorralduse vastavust kooskõlastatud liikluskorralduse projektile ja kehtivale määrusele „Liikluskorralduse nõuded teetöödel“.“ Selle pealkirjaga on 2 määrust, mis mõlemad on kehtetud²¹:*

- Majandus- ja taristuministri 13.07.2015 määrus nr 90, kehtetu alates 01.01.2019²²,
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 16.04.2003 määrus nr 69, kehtetu al. 01.07.2015²³.

b) Lepingu lisa HD Lisa 2 Tellija eritingimused. Inseneri kohustused ehitustööde teostamisel. *Insener peab /.../ p 3.37 „Teostama ise või tellima Töövõtja poolt esitatud põhiprojekti liiklusohutuse auditi vastavalt Majandus- ja taristuministri määrusele „Liiklusohutuse auditeerimise tingimused ja nõuded auditi tegemisele“. Aruanded esitada nii eesti kui ka inglise keeles iga auditi kohta 14 päeva jooksul alates Põhiprojekti esitamist;“*

P 3.38 „Teostama ise või tellima objekti avamiseelse ja avamisjärgse liiklusohutuse auditi vastavalt Majandus- ja taristuministri määrusele „Liiklusohutuse auditeerimise tingimused ja nõuded auditi tegemisele“. Aruanded esitada nii eesti kui ka inglise keeles iga auditi kohta;“.

Punktides 3.37; 3.38 viidatud majandus- ja taristuministri 31.01.2012 määrus nr 11 „Liiklusohutuse auditeerimise tingimused ja nõuded auditi tegemisele“ on kehtetu alates 01.07.2015²⁴.

1.57. Seoses ehitusseadustiku (EhS2015) jõustumisega kaotasid kehtivuse varasemad ehitusseaduse ja teeseaduse alusel kehtestatud määrused. Lisaks muutusid ja ühtlustati mõisted, nt „ehitamine“ ehitustöö asemel. Antud hanke *Tellija eritingimustes* on mõisteid varasemast ehitusseadusest. Kehtivad nt majandus- ja taristuministri 03.08.2015 määrus nr 101 „Tee ehitamise kvaliteedi nõuded“, majandus- ja taristuministri 13.07.2018 määrus nr 43 „Nõuded ajutisele liikluskorraldusele“. Nendele määrustele ei ole Tehnilises kirjelduses viidatud.

1.58. Hankija esindaja selgitas, et sõltumata sellest, et RHAD-i on ekslikult jäänud viited kehtetule õigusaktile, lähtus omanikujärelevalve (OJV) teostaja lepingu täitmisel kehtivatest õigusaktidest, mis on järgimiseks ka kohustuslikud. Lisaks selgitati, et OJV lepingu kohaselt²⁵ peab OJV lähtuma Kangru liiklussõlme ja Rail

²¹

https://www.riigiteataja.ee/otsingu_tulemus.html?sakk=kehtivad&otsisona=Liikluskorralduse+n%C3%B5uded+teet%C3%B6%C3%B6del

²² RT I, 19.07.2018, 12

²³ RT I, 23.03.2015, 3

²⁴ RT I, 23.03.2015, 3

²⁵ Lepingu p 2.3. *Samuti juhitud Pooled Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitamise töövõtulepingust koos lisadega (edaspidi Töövõtuleping).*

Balticut ületavate viaduktide ehitamise töövõtulepingust. Ehitamise riigihanke (viitenumber 267582) alusdokumendis on juhendumiseks viited järgmistele kehtivatele õigusaktidele: *lepingu HD III p 7.9.2 kohaselt peab töövõtja tööde korraldamisel juhinduma juhendist Riigiteede ajutine liikluskorraldus MA 2018-009 ja liikluskorraldusvahendite osas Riigiteede liikluskorralduse juhendist. Viidatud dokumendis on viidatud majandus- ja taristuministri poolt 13.07.2018 vastu võetud määrusele nr 43 „Nõuded ajutisele liikluskorraldusele“.*

2. Alltöövõtjate kontrollimine ja selle dokumenteerimine

- 1.59. RHS § 122 lõike 11 kohaselt võib hankija nõuda allhankijate andmete esitamist ja nende kontrollimist ka teenuste hangetes.
- 1.60. Alltöövõtjate info sisestamise vajadus tuleneb ka rahastaja (RRF) tingimustest. Tulenevalt RRF rahastusest kogutakse info alltöövõtjate kohta (VV 29.11.2021 määrus nr 108 § 13 lg 1), vastavalt RTK juhisele RHR-is kogutakse teave RHR-i sisestatud andmetest.
- 1.61. RHAD näeb ette kõikide alltöövõtjate kõrvaldamise aluste kontrollimist lepingu täitmisel. Vastav kontroll tehakse RHR vahendusel, kuid auditi toimingute käigus nähtus, et OJV lepingu juurde RHS-is ei ole lisatud alltöövõtjate andmeid.
- 1.62. Vastavalt hankija selgitustele ilmnes, et OJV alltöövõtjad (AS Taalri Varahaldus, Hades Geodeesia OÜ) on ekslikult sisestatud Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitustööde (viitenumber 267582) hanke lepingu juurde ning OJV alltöövõtjate kõrvaldamise aluseid on kontrollitud ekslikult ehitustööde hankes. Auditi dokumentide järgi oli AS Taalri Varahaldus teostatav töö OJV ja seotud tugiteenused ning Hades Geodeesia OÜ teostas erinevad mõõdistused. Kõrvaldamise aluseid RHR automaatne kontroll ei tuvastanud.
- 1.63. Hankija esindaja selgitas auditi käigus, et sisulist rollikonflikti ei esinenud ning sisestas OJV alltöövõtjad OJV hanke (viitenumbriga 267794) lepingu juurde.

JÄRELDUS

- 1.64. Arvestades, et OJV riigihanke eeldatav ja sõlmitud lepingu maksumus ületasid rahvusvahelist piirmäära, on oluline pöörata tähelepanu siseriiklikest õigusaktidest tulenevate nõuete kajastamisele hanke alusdokumentides. Antud auditi eesmärgist tulenevalt ei võrreldud erinevusi RHAD-is viidatud ja kehtivate/järgitud õigusaktide vahel. RHAD kooskõlastamise protsessis võib olla vajalik vastutuse selgitamine/ täpsustamine, samas võib antud hankes järeldada, et vaatamata aegunud liikluskorraldust ja liiklusohutuse kontrollimist käsitlevate õigusaktide viidetele võib lugeda tehnilise kirjelduse (tellija tingimused) piisavalt täpseteks (RHS § 87).
- 1.65. Ehitaja ja OJV alltöövõtjate vahel sisulist rollikonflikti ei ilmnenud. Alltöövõtjate andmete sisestamise ebatäpsus on inimlik eksitus, ei ole süsteemne puudus. TRAM on teavitatud ka rahastaja (RRF) tingimustest tulenevalt alltöövõtjate andmete esitamisest.

B4. Parvlaevade monitooringusüsteemid (278906)

Hindamiskriteerium on teenuse maksumus põhimõttel „suurim on parim“.

Ühe hindamiskriteeriumina (osakaal 10%) on kasutatud haldusteenuse maksumust põhimõttel „suurim on parim“, mis RHS-le vastavuseks eeldab juurde hankija selgitust, milles seisneb kõrgema maksumusega teenuse majanduslik/rahanduslik eelis. Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.

- 1.66. Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud järgima RHS § 3 üldpõhimõtteid, sh p 1 kohaselt *hankija tegutseb riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt /.../ ja p 5 hankija kasutab rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, sõlmib hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel /.../*. Erialakirjanduses²⁶ on RHS § 3 kohta selgitatud, et: *Säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõte ei välista ühtlasi hankija poolt tingimuste seadmist, mis suurendavad küll hankelepingu maksumust, ent maandavad hankelepingu täitmata jätmisega seotud riske.*

²⁶ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, § 3 komm. nr 69, lk 66.

RHS § 85 lg 1 I lause kohaselt *Hankija sätestab riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid.*

RHS § 85 lg 3 *Majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel võtab hankija arvesse eelkõige parimat hinna ja kvaliteedi suhet, mis hõlmab kvalitatiivseid, keskkonnahoidlikkuse või sotsiaalseid kriteeriume vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatule, pakkumuse hinda või kulu, sealhulgas hankelepingu täitmisel tõenäoliselt tekkivaid kulusid ja olehusringi kulusid vastavalt käesoleva seaduse §-s 86 sätestatule.*

RHS § 85 lg 8 punktis 3 on sätestatud, et kvalitatiivsed, keskkonnahoidlikkuse või sotsiaalsed kriteeriumid võivad olla eelkõige *müügijärgne hooldus ja tehniline abi ning tarne- ja paigaldustingimused.*

Seega **majandusliku eelise põhimõte seisneb majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamises, tuginedes parimale hinna ja kvaliteedi suhtele** (RHS § 3 p 5; RHS § 85 lg 3).

- 1.67. Riigihanke nr 278906 ese on paigaldada monitooringuseadmed, viia läbi nende seadmete kasutamise koolitus tellija esindajatele ja hallata seadmeid kuni 31.03.2027.
- 1.68. Hankija sätestas RHAD-is majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks järgmised pakkumuste hindamise kriteeriumid ja hindamismetoodika:
 - 1) parvlaevade monitooringusüsteemide seadmete ja nende paigaldamise kogumaksumus, hindamismeetod: maksumus – vähim on parim, osakaal 80;
 - 2) parvlaevade monitooringusüsteemide kasutamise koolituse kogumaksumus; kulu – vähim on parim, osakaal 10;
 - 3) parvlaeva monitooringusüsteemide haldusteenuse ühe kuu maksumus; ühe parvlaeva monitooringusüsteemide haldusteenuse ühe kuu maksumus vastavalt RHAD kehtestatud tingimustele.

Hindamismeetod: kulu – suurim on parim. Suurima haldusteenuse ühe kuu maksumusega pakkumus saab maksimaalse arvu punkte. Teised pakkumused saavad punkte proportsionaalselt vähem (vastavalt valemile). Edukaks pakkumuseks tunnistatakse pakkumus, mille majandusliku soodsuse väärtuspunktide summa on suurim.
- 1.69. Juhendis „Kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid. Juhend hankijatele“²⁷ soovitatakse vältida hindamiskriteeriume, kus hindamine toimub põhimõttel „kõige rohkem“, „lõpmatu garantii“, „suurim leppetrahv“, „kiireim teostaja“ jne, ilma et lubaduse piirmäärad oleksid hankija poolt kehtestatud. Hankija kasu miinimumnäitajaid ületavast pakkumusest ei saa olla lõpmatult suurenev, võrreldes tehnilise kirjelduse miinimumnäitajatega. Juhendis on toitlustusteenuse hankes hindamiskriteeriumi näitena toodud maksumus – suurim on parim olukorras, kui eelistatud on suurim allahindlus; suurim maksumus on parim hindamist kasutatakse ka hangetes kontsessioonilepingute sõlmimiseks.
- 1.70. Auditi toimingute käigus selgitati, milles seisneb haldusteenus ja miks on eelistatud kõrge haldusteenuse maksumusega pakkumust ehk milles seisneb kõrgema maksumusega haldusteenuse majanduslik soodus (võrreldes pakkumusega, kus hoolduse kuutasu on madalama maksumusega). Hankija selgitas, et haldusteenuse osutamine on integreeritud seadmete tarkvara ülevõlthoidmine. Hankija soov oli ennetada haldusteenuse hinnaga manipuleerimist, näidata kulu võimalikult väiksena suurima punktiarvu saavutamiseks, *sest see on ainuke koht, kus tal ei teki reaalseid kulutusi, mis aga tekivad nii seadmete ja nende paigaldamise ning koolituse läbiviimisel*. Seega hankija eeldab, et **haldusteenuse osutamisel ei teki reaalseid kulutusi**.
- 1.71. Lisaks arvestades, et töövõtjal on kohustus süsteemi tellijale üle anda 12 kuu jooksul alates hankelepingu sõlmimisest, võib haldusteenuse suurem kuutasu motiveerida töövõtjat seadmeid paigaldama varem.
- 1.72. Hanke alusdokumentidest ei ilmne, milles seisneb kõrgema halduse maksumusega pakkumuse eelis madalama maksumusega pakkumuse ees või milliseid riske hankija soovis kõrgemat maksumust eelistades maandada. Hankija ei ole hankelepingu hinna või kulu suurust riigihanke alusdokumentides kindlaks määranud. Ristsubsideerimist keelavaid asjaolusid riigihanke alusdokumentidest ei ilmnenu.

²⁷ „Kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid. Juhend hankijatele“ tellija: RaM, koostajad E. Fels jt. 29.02.2024, lk 3, 51

- 1.73. RiL-il on praktika ka teistes riigihangetes kasutada pakkumuste hindamise ühe kriteeriumina maksumust põhimõttel suurim on parim, nt Päästepaatide ostmine (273574).
- 1.74. Kuna maksumuse hindamine põhimõttel suurim on parim ei ole tavapärane, siis pöörduti auditi toimingute käigus hanke kohta hinnangu saamiseks RaM RORO poole, kelle seisukoht kokkuvõtlikult toetab audiitori järeldust: *märgime, et lähenemine on RHS-iga kooskõlas, kui hankija suudab põhjendada, miks kõrgem haldustasu annab hankijale rahaliselt mõõdetava eelise (nt garanteerib oluliselt kõrgema teenustaseme, mis vähendab kogukulu) ja miks sama eesmärki ei saa saavutada proportsionaalsemate vahenditega. Vastasel korral on risk rikkuda RHS § 3 üldpõhimõtteid (säästlikkus, proportsionaalsus, läbipaistvus) ja § 85 lg 1 (seos hankeesemega ja reaalne konkurents).*

JÄRELDUS

- 1.75. Hankijal on hindamiskriteeriumite seadmisel lai kaalutlusruum, samas lähtudes RHS-st peavad hindamiskriteeriumid olema hankelepingu *esemega seotud* ja hankijalt eeldatakse, et hindamispõhimõtte koostamisel on hankijal võimalik selgitada, miks tähendab kriteerium – kõrgem maksumus on parim – (kokkuvõtteks) majanduslikult soodsamat pakkumust ehk annab hankijale rahaliselt mõõdetava eelise.

B5. Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs (Kliimaministeerium), 274075

Töö üleandmisega olulise hilinemise olukorras ei ole rakendatud õiguskaitsevahendit

- 1.76. Vastavalt RHAD lepingu projektile ja 07.05.24 sõlmitud hankelepingule oli hankelepingu kestvus 5 kuud, töö lõpptähtaeg 7.10.24. Lepingu kohaselt oli I etapi tähtaeg 3 kuud (lepingu p 4.1) ehk 7.08.24 ning II etapp planeeriti 2 kuud alates esimese etapi vastuvõtmisest (p 4.1). Vastavalt aktis toodud infole teostati I etapp mai – november 2024 ja töövõtja võttis I etapi tööd vastu 11.12.24. Lepingu II (viimane) etapp teostati november – detsember 2024, akt 14.01.25. Tellijale edastati hanke I etapi tulemusena valmima pidanud töö 06.08 (tähtaegselt), kuid see ja mitmed järgmised I etapi tööd ei vastanud tehnilistele tingimustele ja tellija andis korduvalt uue tähtaja korrektse töö esitamiseks. I etapi tööd korrigeeriti üle 4 kuu ja esitati hiljem samal ajal II etapi tööga, kogu lepingu täitmise **hilenemine kujunes ca 2 kuud, mis on oluline arvestades, et kogu lepingu täitmise ajaks oli planeeritud 5 kuud.**
- 1.77. KliM hanke kontaktisikule RTK poolt soovitatud õiguskaitsevahendi (tähtaega pikendada ja kohaldada leppetrahvi) kohaldamist kaaluti, kuid tellija poolt ei peetud mõistlikuks, sest põhimõtteliselt *realiseerus pooltest tulenevatel asjaoludel risk*. KliM hanke kontaktisiku selgitus: „Kokkulepitud ajakavas püsimine ei õnnestunud mitme põhjuse koosmõjul. Kuivõrd töö teostamine langes vastupidiselt meie prognoosile puhkuste perioodile, oli selle oodatava kvaliteediga teostamine ettenähtud tähtjaks problemaatiline (nt fookusgruppide läbiviimine ja intervjuud, millest viimased jäid ka I etapi vaegtöödeks /.../). Teiseks ei osanud tellija ega töövõtja prognoosida, et hanke tehnilistes tingimustes toodud küsimustele vastamine on tihedalt seotud andmehaldusega (ehitisregistri põhimäärus, ehitisregistriile andmete esitamise vormid jne), mille analüüs osutus esialgselt prognoositust märksa mahukamaks.“
- 1.78. Vahetähtaega ületati üle 4 kuu ja lõpptähtaega ületati ca 2 kuud (lähtudes aktis toodud töö läbiviimise aja infost). Tähtaja pikendused on vormistatud tellija e-kirjades töövõtjale: 13.09.2024, oktoobri keskpaigas ja täiendavalt töökoosolekul (ei ole kirjalikult). Tellija/hankija sõnul II poolaastal koostöö töövõtjaga sujus ja lepingus ettenähtud tööd on teostatud, aruanne jt dokumendid saadud. Lepingu muutmise asjaolusid ei ilmnenud. Lõppaktist (14.01.2025) jäi nõ vaegtööna üles töövõtja poolt tulemuste tutvustamine, mis toimus 19.02.2025.
- 1.79. Ajakava paindlikkus oli sätestatud nii RHAD-is kui ka sõlmitud lepingus²⁸, seega tähtaja muutmine hilisemaks ei tähenda hankelepingu muutmist, mille puhul tuleks omakorda asuda kaaluma, kas toimus alge lepingu, sh tehnilise kirjelduse tingimuste muutmine, kui on piiratud üksnes kohustuse täitmise nõudega, ja kas sel juhul muudatus on olnud kooskõlas RHS-ga või kas töövõtjale peaks rakendama õiguskaitsevahendeid, nt leppetrahvi. **Arvestades ka viibimise põhjuseid ja ajakava, oli sanktsioonide**

²⁸ RHAD "Töövõtulepingu projekt 274075" punkt 9.2. „Juhul kui poolest mitteoleneval põhjusel, nt kolmanda osapoole tegevuse viibimise tõttu, ei osutu võimalikuks töö tegevustega alustamine või tööde teostamine selliselt, et oleks võimalik järgida ajakavas kokkulepitud tähtaegu, alustatakse tegevustega või viiakse tegevused läbi tellija poolt nimetatud kuupäeval pärast viivitust põhjustanud asjaolu äralangemist. Sellisel juhul lükatakse edasi ka lepingu lõpp- ja vahetähtaeg perioodi võrra, mille osas tegevustega alustamine viibis või oli takistatud ning koostatakse uute tähtaegadega ajakava.“

rakendamisest loobumine audiitori hinnangul antud juhul proportsionaalne. Kuna antud juhul RHAD nägi ette võimaluse lepingu vahe- või lõpptähtaegasid muuta, siis arvestades selgunud asjaolusid, on tellija tegutsenud lepingu tingimuste piires.

- 1.80. Hanke tulemusena valmiva töö eesmärgiks oli analüüsida ehitusprojekti koostamisele esitatavaid nõudeid ning esitada 5 kuu pärast ettepanek nende nõuete muutmiseks lähtuvalt kehtivast õigusruumist, tuvastatud probleemkohtadest ja rakenduspraktikast. Töö tulemusena valmis muutmise määrus. Töö tulemusena valmisid õigusanalüüs ning ettepanekud majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määruse nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ muudatus eelnõu vormis koos seletuskirjaga. KliM küsis ka erialaliitudele jt koostööpartnerite arvamust, kuidas jätkata nimetatud määruse muutmist. Partnerite põhjendatud arvamusi küsiti tähtajaga 4 kuu pärast.

JÄRELDUS

- 1.81. Antud juhul planeerimisest tingitult ajakava risk realiseerus. Töö ajastus suvel ja samal ajal vajadus kaasata paljusid osapooli²⁹, samuti sõltuvus paralleelselt läbiviidavatest (IT-)arendustest, suurendavad määramatust ja tähtaegade planeerimisel on vajalik ajaline puhver.
- 1.82. Vastavalt lepingule oli töövõtja ülesandeks tutvustada antud riigihanke tulemusi ehk ehitusprojektile esitatavate nõuete analüüsi ja vastava õigusakti eelnõud ja seletuskirja. Tutvustus koostööpartneritele toimus koostöös tellijaga veebruaris 2025 ja selle käigus küsiti ka koostööpartnerite arvamus konkreetsetele küsimustele hiljemalt juuni 2025 lõpuks, mis viitab võimalusele ka hanke planeerimisel arvestada lepingu täitmiseks paindlikum ajakava.
- 1.83. Kui võrrelda hankelingu täitmiseks planeeritud ajakava ja partneritele antud ajakava määruse muutmise analüüsimiseks ja muutmise ettepanekute esitamiseks, siis need on samas suurusjärgus, samas lepinguga seotud tööd on audiitori hinnangul mahukamad, seega võib järeldada, et lepingu täitmiseks antud ajakava oli liiga optimistlik. Välistada ei saa, et RHAD toodud riigihanke ajastus (küsitluste läbiviimine suveperioodil) ja lepingu täitmise ajakava olid põhjendamatult piiravad tingimused, mida selgus, et ei olnud võimalik täita ka ainsal pakkujal.

Täiendav tähelepanek – RHR-is alltöövõtjate info esitamata jätmine

- 1.84. Vabariigi Valitsuse 29.11.2021 määruse nr 108 (edaspidi RRF määrus) § 13 lõike 1 kohaselt:

§ 13. Andmete töötlemine ja säilitamine (1) Taastekava rakendamisega seotud asutused koguvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/241 artikli 22 lõike 2 punktis d nimetatud andmeid³⁰. Andmeid kogutakse avalikest andmekogudest. Kui nõutavad andmed ei ole avalikest andmekogudest kättesaadavad, kehtestatakse toetuse andmise tingimustes, taotluse rahuldamise otsuses või rahastamislepingus toetuse saaja kohustus need esitada.

Seega tulenevalt RRF rahastusest tuleb toetuse saajal koguda/esitada alltöövõtjate kohta: nimi, registrikood.

- 1.85. Vastavalt töökorraldusele kogutakse alltöövõtjate andmed RHR-i kaudu. RHR-is Lepingute moodulis on RTK poolt vastav teavitust, et „taaste- ja vastupidavuskava vahendite kasutamisel tuleb edukal pakkujal esitada pärast lepingu sõlmimist lepingu töölehel „Alltöövõtjad“ kõigi lepingu täitmises osalenud alltöövõtjate kohta sõltumata riigihanke eeldatavast maksumusest ja alltöövõtulepingu maksumusest

²⁹ Lepingu lisa Tehniline kirjeldus p 2.3 intervjuud kuue kohaliku omavalitsuse üksustega (Tallinn, Tartu, Pärnu; kaks väikest kohaliku omavalitsuse üksust (valik kooskõlastatakse eelnevalt Tellijaga) ning Saaremaa või Hiiumaa) ning täiendavalt Päästeameti ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga. Intervjuude sisu kajastatakse töö tulemusel.

³⁰ Määruse (EL) 2021/241 artikli 22 lõike 2 punktis d nimetatud andmed:

Artikli 15 lõikes 2 ja artikli 23 lõikes 1 osutatud lepingutes nähakse ette liikmesriikide kohustused:

d) koguda auditeerimiseks ja kontrollimiseks ning taaste- ja vastupidavuskava kohaste reformide ja investeerimisprojektide rakendamise meetmetega seotud vahendite kasutamise kohta võrreldava teabe esitamiseks järgmisi standardseisse kategooriatesse kuuluvaid andmeid ja tagada nendele juurdepääs:

i) lõpliku vahendite saaja nimi;
 ii) töövõtja ja **alltöövõtja nimi**, kui lõplik vahendite saaja on avaliku sektori hankeid käsitlevate liidu või liikmesriikide õiguse tähenduses avaliku sektori hankija;
 iii) vahendite saaja või töövõtja tegelikult kasu saava omaniku (saavate omanike), nagu on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849 (3) artikli 3 punktis 6, eesnimi (-nimed), perekonnanimi (-nimed) ja sünniaeg;
 iv) kõigi taaste- ja vastupidavuskava kohaste reformide ja investeerimisprojektide elluviimiseks võetavate meetmete loetelu ning avaliku sektori toetuse kogusumma nendeks meetmeteks, ning tuues välja rahastust ning muudest liidu fondidest makstud summad.

järgmine info: alltöövõtja nimi ja registrikood; alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa.“.

- 1.86. Riigihanke 274075 RHAD ei sisalda töövõtjale tingimust esitada alltöövõtjate andmed RHR-is. Töövõtja on teavitanud alltöövõtjate kaasamisest pakkumuse esitamisega. Pakkumuses on alltöövõtjad PEA arhitektibüroo OÜ ja TTÜ, kelle andmete tungineti pakkumuse menetlemisel. Alltöövõtjate andmed sisestati RHR-i auditi toimingute käigus RTK poolt (hanke tulemid -> lepingud -> alltöövõtjad), sest selgus asjaolu, et **RHR tehnilistest võimalustest tulenevalt ei saa töövõtja** alltöövõtjaid registrisse sisestada.

JÄRELDUS

- 1.87. Hangete planeerimise osas on parendamisvõimalusi. Pakkumuse koosseisus esitatud alltöövõtjate koosseis ei pruugi olla lõplik, lepingu täitmise käigus lisandunud alltöövõtjate info osas võib jääda RRF infokorje vajadus täitmata. Seetõttu on põhjendatud RHAD lepingu eelnõus märkida töövõtjale vastav ülesanne. Kui töövõtja on andmed esitanud muul kujul ja need on lõplikud, siis audiitori hinnangul on põhjendatud, ka nende aktsepteerimine. Kuna töövõtja ei pruugi olla teadlik rahastaja tingimustest (mis kehtivad eelkõige hankijale endale), siis on põhjendatud, et hankija tagab ja tal on ka töövõtjatele halduskoormust tekitamata tehniliselt võimalik need andmed kokkulepitud andmekogusse esitada ja seejuures minimaalselt vajalikus osas, st **alltöövõtja nimi** (vt määruses nr 108 viidatud määruse (EL) 2021/241 artikli 22 lõike 2 punkti d).
- 1.88. Alltöövõtjate andmete kogumise maht ja viis vajavad täpsustamist. Hetkel kogutakse alltöövõtjate kohta rohkem andmeid, kui õigusaktid ette näevad (RRF määruses ei ole nõutud *alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa*) ja RHR-is toodud teavitus ei ole kooskõlas registri tehniliste võimalustega, seega kokkuleppeline lahendus koguda RRF alltöövõtjate andmed RHR kaudu töövõtjate kaudu ei toimi. RTK sõnul on vastav arendus töös 2026. a kevadel. Seni on võimalik alltöövõtjate andmed sisestada RTK hankespetsialisti poolt.

B6. Taastuvenergia kommunikatsiooniteenuse hankimine (KliM), 272413

- 1.89. Riigihanke nr 272413 läbiviimisel ilmnesid järgmised tähelepanekud:
1. hankelingu (suuline) muutmine – kommunikatsioonistrateegia eest on tasutud lepingus kokkulepitud tasust erineval põhimõttel.
 2. juurdepääsetavuse kriteeriume ei ole seatud (nõue tuleneb RHS § 88 lõikest 8).
 3. täiendavalt ilmnes väheoluline ettepanek – alltöövõtjate andmed ei ole esitatud.

Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.

1. Hankelingu (suuline) muutmine – kommunikatsioonistrateegia eest on tasutud lepingus kokkulepitud tasust erinevalt

- 1.90. Vastavalt RHS § 123 lg 1 punktile 7 *Hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui: 7) muudatuse väärtusest sõltumata ei ole muudatus oluline.*

Lõige 2 punktide 1 ja 2 kohaselt: *Muudatus on käesoleva paragrahvi tähenduses oluline, kui sellega muudetakse hankelingu üldist olemust märkimisväärselt, eeskätt juhtudel, kui:*

1) muudatusega lisatakse tingimus, mis laiendab võimalike riigihankes osalejate või vastavaks tunnistamisele kuuluvate pakkumuste hulka, kui riigihanke alusdokumendid oleks sellist tingimust sisaldanud;

2) muudatus tingib hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise ettevõtja kasuks hankelingu sõlmimata viisil.

- 1.91. Vastavalt RaM selgitusele³¹ on raamlepingus võimalik teha muudatusi ükskõik millise RHS § 123 lg 1 toodud punkti alusel, ent muudatused on lubatavad ainult siis, kui need on samal ajal ka ebaolulised. Seega tuleb raamlepingu muutmisel ükskõik, millise § 123 lg 1 punkti alusel seda tehes iga kord hinnata, kas tegemist on olulise või ebaolulise muudatusega. Lubatud on vaid ebaolulised muudatused. Maksimust või hinda tuleb lugeda lepingu oluliseks tingimuseks, mistõttu on selle muutmine pigem oluline muudatus ning seega lubamatu. Raamlepingu teisel, kolmandal või neljandal aastal sooviksid uusi, sh raamlepingus sätestatud madalamaid ja võibolla isegi raamlepingu partneri pakutavatest madalamaid hindu või maksimust pakkuda

³¹ RaM. Riigihangete [korduma kippuvad küsimused](#) Raamleping p 11, p 16 ja p 19.

ka teised ettevõtted, kellele seda võimalust aga ei antud. Seega tuleks hankijal igakordselt hinnata, kas raamlepingus sätestatust erinevas (iseegi madalama) maksumuses või hinnas kokku leppimine on oluline või ebaoluline muudatus. Ühe pakkuja raamlepingu kohta on selgitatud järgmist: „Regarding the topic of modifications in the substance of the contract and particular as to prices, such would need to fall under Article 72 regarding modifications to the framework agreement in order for such to be permissible. Thus, it is possible to adjust prices, products and similar. However, any changes, which would alter the original competition for the framework agreement would not be possible.“.

- 1.92. Vastavalt hanke alusdokumentidele ja lepingule ostetakse ühe ettevõttega sõlmitud raamlepingu kehtivuse ajal vastavalt vajadusele meediateenust ja „Kommunikatsioonistrateegia“³². Kommunikatsioonistrateegia maksumus oli riigihanke üks hindamiskriteeriumitest, töövõtja pakkus 13 490 eurot+KM (Lepingu p 6.1).
- 1.93. Kommunikatsioonistrateegiat koostati üleandmise-vastuvõtu aktidel toodud info järgi augustist oktoobrini 2024. Vastavalt lepingule „Kommunikatsioonistrateegia“ maksumus on 13 490 eurot (lepingu p 6.1) ja Kommunikatsiooniteenuse osutamise 1 tunni maksumus on 87 eurot (lepingu p 6.2). Aktide ja arvete (aug-okt 2024) info järgi on ka strateegia eest tasutud tunnihinna alusel ehk lepingu p 6.2 järgi. **Aktil/ arvel ei ole välja toodud Kommunikatsioonistrateegia koostamise maksumust vastavalt lepingule**. Arvetel (aug-okt 2024) on tunnihinna alusel koondsumma kokku rohkem kui 13 490 eurot+KM³³.
- 1.94. Nagu eelnevalt mainitud, siis Kommunikatsioonistrateegia maksumus oli riigihanke üks hindamiskriteeriumitest, töövõtja pakkus 13 490 eurot+KM. Hinnati vastavalt RHAD-is kokkulepitud metoodikale nii, et madalama kommunikatsioonistrateegia maksumusega pakumuse saab maksimaalse arvu punkte (5 punkti). Laekus 9 pakumust strateegia maksumustega vahemikus 4300 – 29 900 eurot, eduka pakkuja pakutud maksumus 13 490 eurot andis 3,46 väärtuspunkti, mis teiste kriteeriumite punktidega summeerides andis suurima punktisumma 98,46 eurot. Lisaks oli hindamiskriteeriumiks teenuse tunnihind (samuti maksimaalselt 5 p) ja selle pakkus edukas pakkuja kõige madalama hinnaga (lepingus p 6.2). **Kui aug-okt 2024 arvete summa olnuks pakumuses strateegia maksumuseks, siis lähtudes RHAD-is toodud pakumuste hindamise metoodikast, strateegia eest realselt makstud maksumus ei muudaks eduka pakkuja positsiooni paremusjärjestuses.**

JÄRELDUS

- 1.95. Hankija/ tellija jaoks on strateegia koostamise kulud olnud madalamad, kui pakumuses/ lepingus. Seega raamlepingu alusel tehtud tellimust (hankelepingut) ei ole muudetud töövõtja kasuks. Samas ei ole välistatud, et kui RHAD oleks sisaldanud tingimust ka Kommunikatsioonistrateegia eest tasuda tunnihinna alusel, siis oleksid pakumuste hindamise tulemused teistsugused. Seega kaasneb RHS lepingu muutmise tingimuste järgimise ja konkurentsitingimuste ja läbipaistvuse põhimõtetele oht, kui maksmisele suunatakse arved, millel teenuse eest tasumine erineb lepingu sätetest. Kui kontrollisüsteem selles osas ei toimi, on eeldus ka korruptiivsete tehingute toimumiseks. Arvete lepingu tingimustele vastavuse kontrollimine vajab parendamist.

³² RHAD lepingu eelnõu/ 11.04.24 RAAMLEPING (töövõtuleping tellimuse alusel) nr 4-1/24/32 väljavõtteid:

2. Raamlepingu eesmärk ja ees /.../ 2.2. Tegevused hõlmavad tellija nõustamist kommunikatsiooni alal, kolmeaastase kommunikatsioonistrateegia koostamist ja selle elluviimist ning tellija jooksvat nõustamist, raamlepingu partner kavandab ja viib ellu taastuenergia kasutuselevõttuga seotud energiareformi kommunikatsioonitegevusi. Lepingu esemeks olevate tööde täpsem kirjeldus on toodud hanke alusdokumentides ja raamlepingu partneri pakumuses.

6. Lepingu hind ja tasumise tingimused

6.1 „Kommunikatsioonistrateegia“ maksumus on 13 490 eurot, millele lisandub käibemaks;

6.2 Kommunikatsiooniteenuse osutamise 1 tunni maksumus on 87 eurot, millele lisandub käibemaks. /.../

Raamlepingu Lisa 1 – Tehniline kirjeldus: 2. Hanke objekt 2.3.Hankega leitav kommunikatsiooniteenust osutav partner kavandab ja viib ellu taastuenergia kommunikatsioonitegevusi, mis hõlmavad (eraldiselvana või kombinatsioonis; kõigi tegevuste puhul seoses taastuenergia valdkonnaga) järgmist: 2.3.1. Kolme kuu jooksul lepingu sõlmimisest kommunikatsioonistrateegia koostamine, sealhulgas:/.../ 2.3.2. Raamlepingu kestuse jooksul tellib hankija vastavalt vajadusele ning p 2.1. nimetatud ülesandest lähtudes järgmisi teenuseid, mille eest tasumine toimub pakumuses esitatud „Kommunikatsiooniteenuse osutamise tunnihinna“ alusel:/.../

³³ Strateegia koostamise selgitusega aktid/arved:

1) 2024 aug (05.09 allkirjastatud)– teostatud tegevuseks mh „strateegilised suunad ja ettepanekud“/ 31.08.2024 arve nr 9175 – **5198,25** eurot.
2) 2024 sept (09.10 allkirjastatud) – tegevusteks mh „kommunikatsioonistrateegia viimistlemine ja tutvustamine“, „strateegilise tegevuskava valmimine ja tutvustamine“/ 30.09.2024 arve nr 9261 kulurida „Teenused vastavalt raamlepingule nr 4-1/24/32 nr 4-1/24/32 september“ – **6307,50** eurot.

3) 2024 okt (05.11 allkirjastatud) – tegevuseks mh „kommunikatsioonistrateegia ja strateegilise tegevuskava esitlemine“/ 31.10.2024 arve nr 9277 rida „PR nõustamine“ – **5067,75** eurot.

2. Tehnilise kirjelduse koostamisel on jäetud puuetega inimeste võimalikud kasutusvajadused arvestamata

- 1.96. RHS § 88 lõike 8 kohaselt *Kui see on tehniliselt võimalik ja asjakohane, tuleb tehnilise kirjelduse koostamisel võtta arvesse puuetega inimeste võimalikke kasutusvajadusi seoses hankelepingu esemega või koostada tehniline kirjeldus nii, et kõigil oleks võimalik hankelepingu eset kasutada.*
Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadust kohaldatakse teenustele, millega antakse ligipääs audiovisuaalmeedia teenusele (§ 2 lg 3 p 6).
- 1.97. Hanke eesmärk on leida kommunikatsiooniteenust osutav partner, kes kavandab ja viib ellu taastuenergia kommunikatsioonitegevusi. Tehnilises kirjelduses toodud hanke eseme kirjeldusest tulenevalt on hange suunatud erinevatele sihtgruppidele, tellitavat taastuenergia kommunikatsiooniteenust osutatakse füüsilistele isikutele. Tehnilise kirjelduse järgi on eesmärk toetada kommunikatsiooniga taastuenergia tootmist-kasutamist soodustavaid hoiakuid ja suurendada tarbijate teadlikkust (p 1.3. alapunktide järgi), milleks töövõtja kavandab ja viib ellu näiteks (2.3.2 alapunktides toodud) järgmisi tegevusi:
kommunikatsiooniprojektide juhtimine, planeerimine ja elluviimine; kommunikatsioonimaterjalide koostamine (pressiteated, veebitekstid, artiklid, arvamused jms); meediaürituste korraldamine (pressikonverentsid, ajakirjanike brieфинgud jms).
Töö üleandmise-vastuvõtu aktidel on kirjeldatud saatesarja, videoklippide, animatsiooni jms planeerimine, loomine, jagamine, valdkonna kommunikatsiooniesindajate ja omaavalitsuste esindajate kohtumiste läbiviimine, üleriikliku teavituskampaania ettevalmistamine jms füüsilistele isikutele suunatud tegevused.
Seega kuna lepingu teenus on vahetult suunatud isikute gruppidele, füüsilistele isikutele, siis tulenevalt RHS § 88 lg 8 oleks audiitori hinnangul olnud asjakohane tehnilises kirjelduses võtta arvesse (puuetega inimeste) vajadusi, et toetada ligipääsetavust lepingu raames läbiviidavatele tegevustele ja sellega ka laiendada sihtgruppi, kelleni taastuenergia teemadega jõuda.
- 1.98. Hanketeate punkti 5.1.8 *Juurdepääsetavuse kriteeriumid* kohaselt *Puuetega inimeste juurdepääsu-kriteeriume ei ole lisatud, sest hange ei ole mõeldud kasutamiseks füüsilistele isikutele.* Tehnilises kirjelduses ei ole kirjas puuetega inimeste juurdepääsetavusega seonduvat.
- 1.99. RTK selgitas järgmist: *Antud hanke eesmärk oli sõlmida raamleping kommunikatsiooniteenuse osutamiseks, mille alusel tellitakse edaspidi konkreetseid kommunikatsiooniprojekte ja -materjale vastavalt vajadusele. Raamleping ise ei hõlma konkreetseid kommunikatsiooniväljundeid (nt videod, veebilehed, kampaaniad), vaid loob hankijale võimaluse tellida neid hiljem üksikute tööde tellimuste alusel. Seega oli raamlepingu tehnilisest kirjeldusest juurdepääsetavuse kriteeriumide väljajätmine põhjendatud, kuid neid põhimõtteid tuleb rakendada konkreetsete tööde tellimisel vastavalt RHS § 88 lõikele 8. Raamlepingu kohaselt esitab tellija hankelepingu sõlmimiseks (konkreetses lepingus on hankelepinguks tellimus) tellimuse tööde tellimiseks vastavalt tehnilises kirjelduses määratud tegevustele ning koos tellimusega esitatakse vajadusel tööde lähteülesanne, milles märgitakse muuhulgas tellitavate tööde nimetus ja kirjeldus, teostamise tähtajad, ... ja muu tööde teostamiseks vajalik oluline info.*
- 1.100. Audiitor jääb arvamusele, mida toetab ka RaM RORO, et juba raamhankes tuleb tehnilises kirjelduses kajastada ligipääsetavuse põhimõtted, et ettevõtteid võiksid nendega pakkumuse tegemisel arvestada ja vältida olukorda, kui raamlepingu või selle alusel sõlmitud hankelepingute muutmine konkurentsitingimuste kahjustamise tõttu ei ole lubatud.

JÄRELDUS

- 1.101. Raamhankes ei ole arvestatud RHS § 88 lõike 8 kohaseid ligipääsetavuse vajadusi.

3. RHR-is ei ole esitatud alltöövõtjate infot

- 1.102. RRF määruses ja raamlepingus (p 4.12.³⁴) on ette nähtud **alltöövõtjate andmete** RHR-i esitamise tingimus. Hankija selgitas auditi ajal, et töövõtja (OÜ Hamburg ja Partnerid) ei ole sõlminud ühekski alltöövõtuks

³⁴ 11.04.2024 raamleping (töövõtuleping tellimuse alusel) nr 4-1/24/32, punkti nr 4.12. kohaselt: „4.12. Raamlepingu parter on kohustatud lepingu sõlmimise järgselt esitama riigihangete registris lepingu töölehel „Alltöövõtjad“ kõigi lepingu täitmises osalenud alltöövõtjate kohta sõltumata riigihanke eeldatavast maksumusest ja alltöövõtulepingu maksumusest järgmine info:

• alltöövõtja nimi ja registrikood

lepinguid. Kõik alltöövõtjad on olnud ministeeriumile teada /.../. Vajadusel võib töövõtja esitada alltöövõttud lepingu lõpetamisel.

- 1.103. Auditi ajal ei olnud RHR-i lisatud ühegi alltöövõtja andmeid. Alltöövõtjate andmete sisestamise teemat on käsitletud ka pt B5.

B7. Tuuleparkide mõju võrdlev analüüs ja juhend mõjuhindajatele (KliM), 280536

- 1.104. Hange on läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele ja KliM hankekorrale.

B8. Kestliku biogaasi/biometaani tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimine (KliM) (268065)

- 1.105. Hange on läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele ja KliM hankekorrale.

B9. RiL-is väikeostude läbiviimine

- 1.106. Vastavalt valimile analüüsiti järgmiste lepingutega seotud väikeostude läbiviimist/lepingu muutmist:
1. Cone Center OÜ – AS-lt Eesti Loots ülevõetud 30.12.2022 sõlmitud lepingu nr 261-23 muudatused RiL-is (lepingu lisad 3 ja 4), lepingu ese – Lootsitellimuste infosüsteemi (ELIS) kasutajatugi;
 2. AS Atea 20.10.2023 leping nr 6-2/23/215, haldustarkvara Integriti baasil läbipääsusüsteemi haldamine;
 3. osaühingult Gotta Port Services ostud kuni 31.12.2025.

Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.

Cone Center OÜ lepingus on tingimuste muutmise klausel

- 1.107. Riigilaevastik loodi 01.01.2023 ja asutus alustas täies mahus tööd 01.07.2023. Hankekord kinnitati 25.03.2024 käskkirjaga nr 1-1/24/12. RiL hankekorra kohaselt tuleb eeldatava maksumusega 5 000 – 29 999 eurot väikeostude läbiviimiseks konkurentsi olemasolu korral esitada üheaegselt samas mahus ja kirjalikus vormis hinnapäringud. Päring, pakkumused jm vastused ja väikeostu protokoll registreeritakse DHS-is. Kui võimalike pakujate puudumise tõttu ei ole võimalik konkureerivaid pakkumusi küsida, lisab vastutav isik selle kohta kirjaliku selgituse väikeostu protokoll. (vastavalt hankekorra³⁵ p 2.3.1., p 7.1. jj).
- 1.108. RiL võttis üle lootsiteenuse osutamise ja koos sellega kogu AS-i Eesti Loots varad, töötajad ja sõlmitud lepingud, et teenuse osutamine jätkuks katkematult. Lepingute sõlmimise õiguspärasust ei kontrollitud. Üheks AS-lt Eesti Loots ülevõetavaks lepinguks oli 30.12.2022 sõlmitud ELIS³⁶ kasutajatoe ja arenduste leping nr 261-23 Cone Center OÜ-ga. Leping oli sõlmitud kehtivusega 01.01.2023 kuni 30.06.2023 ning leping nägi ette võimaluse, et vajadusel vaadatakse lepingu tingimused üle enne kehtivuse lõppu. Lepingu kehtivuse lõpptähtpäeva on kokku pikendatud 2,5 aastat³⁷. RiL ja Cone Center OÜ 21.12.2023 kokkuleppega alates 2024. aastast suurendati töövõtja ettepanekul igakuist lepingu maksumust 20%, alates 2024. a on kasutajatoe tasu 860 eurot/ kuus + KM. Arenduste eest tasutakse eraldi.
- 1.109. Vastavalt RiL selgitusele on lepingu nr 261-23 raames tasutud tugiteenuse ja tarkvara lisaarenduste eest ning kokku 33 018 eurot (01.07.23 – 31.12.2025), sh tarkvara lisaarenduste osa on selles 8 070 euro + KM eest. Lisaks on Cone Center OÜ-lt soetatud teiste riigihangete, sh otseostude raames teenuseid, asju, kokku ostud OÜ-lt:

• alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa.“.

³⁵ Peadirektori 25.03.2024 käskkiri nr 1-1/24/12

³⁶ ELIS on infosüsteem, mille kaudu toimub lootsitellimuste vastuvõtmine elektroonilise mereinfosüsteemi (EMDE) süsteemist, lootsikviitungite loomine ja säilitamine, lootsitasu maksestatiste koostamine (teatis saadetakse välja EMDE kaudu), lootsimise statistika kogumine.

³⁷ kuni 31.12.2023 (18.05.2023 Eesti Loots AS ja Cone Center OÜ sõlmitud lepingu muutmise kokkulepe, Lisa 2), kuni 31.12.2024 (RiL ja Cone Center OÜ kokkulepe 21.12.2023 Lisa 3) ja 31.12.2025 (RiL ja Cone Center OÜ kokkulepe 30.12.2024 Lisa 4)

- 2023. a – 28 502.- eurot + KM. Tehingute selgitused (kokkuvõtlikult): ELIS tarkvara arendus ja hooldus, lootsiarvutites töökohateenuse osutamine, sh riistvara hooldus, tarkvara dKart PMS ODU 6.4.
- 2024. a – 31 839,42 eurot + KM. Tehingud: ELIS tarkvara arendus ja hooldus; riistvara; riistvara hooldus lepingute 6-2/24/16, 6-2/23/269, 6-2/23/140 alusel
- 2025. a 22 299. – eurot + KM. Tehingud: ELIS arendus, riistvara.

1.110. Vastavalt RiL selgitusele on 2026. a kavas läbi viia väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, hankeliigi valikul on arvestatud, et teenuse osutamine on seotud Cone Center OÜ ainuõigustega. RiL-is planeeritakse ELIS-e funktsioonide üleviimist EMDE-sse, misjärel kaob vajadus välise teenusepakkuja järele.

JÄRELDUS

- 1.111. AS Eesti Loots lepingute ülevõtmisel muudeti ka teenuste maksumust, kuigi leping maksumuse suurendamist (teatud aja möödumisel) ette ei näinud. Lepingu tingimuste muutmisel ei tohiks panna pakkujaid ebavõrdsesse olukorda, mis on üldpõhimõtte ehk kehtib ka lihthangetele. Leping ei ole läbipaistev, sest sisaldab ebamääraست tingimuste muutmise võimalust. Lepingu maksumuse suurendamiseks lepingus alust ei olnud. Ka nõ automaatselt pikenevad lepingud ei ole hea tava. Antud varasemalt sõlmitud lepingu näitel on RiL-il võimalik oma praktikaid muuta ka selles, et välditakse konkreetse arendaja nõ lõksu sattumist ja saades vajalikud andmed, (teiselt ettevõttelt) jätkuhangete läbiviimiseks.
- 1.112. Vaadates ka teiste lepingute jm (otse)ostude raames makseid Cone Center OÜ-le aastate lõikes ei ole kindlust, et nende ostude tegemisele on eelnenud eeldatavale maksumusele ettenähtud hankemenetlus. Kuna ei ole infot, mis on RiL ühes aastas funktsionaalselt koos toimivate või sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjade või teenuste maksumus kokku, millest tulenevalt valitakse hankemenetluse liik, siis ei saa hinnata, kas kõik Cone Center OÜ-lt tehtud ostud on tehtud ette nähtud hankemenetluse liiki kasutades.

AS-lt Atea läbipääsusüsteemi hanke väikeostu läbiviimisel esineb puudusi RiL korra järgmisel, mistõttu väheneb hanke läbipaistvus ja ei saa veenduda, et pakkujaid on koheldud võrdselt

- 1.113. AS Atea 20.10.2023 lepingu nr 6-2/23/215 (DHS reg nr) alusel tellitakse haldustarkvara Integriti baasil RiL Tallinna ja Tartu hoonetes läbipääsusüsteem ja hooldus kolmeks aastaks, maksumus 19 980.- eurot+KM, avariitööd 150.-/h. Viidi läbi väikeostu menetlus, mis osaliselt on registreeritud ka DHS-s. RHS § 3 üldpõhimõtete järgimise tõendamise eesmärgil on koostatud väikeostu kokkuvõtte, milles toodud info ja hankija täiendavate selgituste kohaselt võrreldi kahte pakkumust ja kolmas ettevõtte pakkumust ei esitanud.
- 1.114. Nagu eelnevalt viidatud, siis vastavalt RiL hankekorrale esitab vastutav isik konkureerivate pakkumuste küsimisel üheaegselt ja samas mahus vastavas turusektoris tegutsevatele ettevõtjatele hinnapäringu (hankekorra p 7.3) ning väikeostu läbiviimist tõendavad dokumendid (hinnapäring koos lisadega, pakkumused, vastused pakkumuse esitamata jätmise kohta jms) ja väikeostu protokoll tuleb registreerida DHS-s väikeostu sarjas (p 7.4).
- 1.115. Antud väikehange on DHS-s dokumenteeritud osaliselt, sest puuduvad ettenähtud hinnapäringud kõigile väikeostu protokollis nimetatud ettevõtetele, olemasolevatest päringutes on tekst „Täpsem tehniline kirjeldus on lisatud manuses.“, kuid manustega ehk ettevõtetele saadetud päringuid tulevase lepingu eseme jm infoga DHS-s ei ole. Kahe võrreldud pakkumuse kirjavahetusest nähtub, et hankija on pidanud läbirääkimisi, osaliselt ei ole suhtlus DHS-s toodud meilivahetuses, mitmel korral on pikendatud pakkumuste esitamise tähtaega. Teine pakkumus on osaliselt esitatud 31.08.2023 kirja manuses, mida DHS-s ei ole, järgneb suhtlus lisatööde teemal, kuid pakkumuse maksumus selles summas, mis on kirjas väikeostu dokumendis, ei ole selgitatav.
- 1.116. Hankija selgitas, et hanke käigus tekkis vajadus muuta tehnilist kirjeldust, mis saadeti 22.08.2023 uuesti kolmele ettevõttele ning pikendati esitamise tähtaega kuni 29.08.2023. Seejärel ühe ettevõtte (ei olnud võitja) taotlusel pikendati veelkord pakkumuste esitamise tähtaega kuni 30.08.2023, mille info saadeti kõikidele osalejatele.

JÄRELDUS

- 1.117. RHS § 3 järgimine ei ole tõendatud ja kontrollitav selliselt nagu RiL hankekord näeb ette. Auditi käigus ei lisatud DHS-i (20.10.2023 väikeost reg nr 4-5/23/16 juurde ega lepingu 20.10.2023 reg nr 6-2/23/215 seostesse) täiendavaid dokumente, tõendusmaterjali selle kohta, et ettevõtted said samal ajal ühesugused

tehnilise kirjelduse/ tehnilise kirjelduse muudatused ja pakkumuse esitamise tähtaja. Seega kokkuvõtteks ei ole võimalik veenduda, et ettevõtetele esitati samasuguse tehnilise kirjelduse jm tingimustega hinnapäringud, samuti ei ole dokumenteeritud võrreldud pakkumused selliselt, et nähtuks pakkuja antud maksumus.

Ostud Osaühingult Gotta Port Services kuni 31.12.2025 ületavad riigihanke aastast piirmäära

- 1.118. Riigihangete läbiviimisel üldpõhimõtete (RHS § 3) kohaselt hanke planeerimisel sama eesmärgi saavutamiseks ja/või funktsionaalselt koostoitivate asjade või teenuste maksumused summeeritakse ja järgitakse selle summa järgi määratavat riigihanke menetlust.
- 1.119. Nagu eelnevalt viidatud, siis konkurentsi olemasolu korral tuleb väikeostu vastutaval isikul hankelepingu sõlmimiseks küsida konkureerivad pakkumused kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kui võimalike pakkujate puudumise tõttu ei ole võimalik konkureerivaid pakkumusi küsida, lisab vastutav isik selle kohta kirjaliku selgituse väikeostu protokoll.
- 1.120. RiL töövõtja, keda ei ole kirjas RHR läbiviidud hangete töövõtjate seas, kellelt on tehtud ostusid suurimas summas (kuni 31.12.2025), on osaühing Gotta Port Services. Osaühingule Gotta Port Services on tasutud arved aastate lõikes järgmistes summas:

- 2023. a al. 01.07.2023. kui RiL asus oma põhikirjalisi ülesandeid täitma – 14 107,50 eurot;
- 2024. a – 97 501,57 eurot, sh kaks väikeostu 36 310.- eurot (lepingud nr 6-2/24/123 ja nr 6-2/24/140);
- 2025. a – 76 769,60 eurot.

Seega on **2024. a ja 2025. a ostud sellelt ettevõttelt ületanud asjade ja teenuste hankelepingu piirmäära (60 000 eurot), millest alates tuleks läbi viia (nt avatud menetlusega) riigihange RHR-is.**

- 1.121. Auditi toimingute käigus paluti hankijal selgitada tehingute sisu. Eesmärgiks on RHS mõistes sarnased (vt § 28 lg 2) tehingud viia läbi summaarsele maksumusele ettenähtud menetluses. Kokkuvõtvalt võib hankija vastuse põhjal välja tuua, et tehingute sisu on liigitatav järgmiselt:
- kaartide ja publikatsioonide soetamine,
 - elektronkaartide, navigatsiooni- ja meresidesüsteemide, sh tarkvara ja seadmete soetamine, paigaldus, seadistamine, uuendamine,
 - remondid, sh kiireloomuliste tõrgete lahendamine.
- 1.122. Väikeostud (28.10.2024 reg nr 4-5/24/39, 28.11.2024 reg nr 4-5/24/46) ei ole dokumenteeritud RiL korra järgi, mis näeb ette (p 7.4) DHS järgmiste dokumentide lisamist: hinnapäring koos lisadega, pakkujate pakkumused ja vastused pakkumuste esitamata jätmise kohta. Väikeostu juures on protokoll, puuduvad ettenähtud hinnapäringud, saadud pakkumuste e-kirjad ja ühel juhul (nr 46) ka edukas pakkumus ning vastused pakkumuse esitamata jätmise kohta. Edukas pakkumus on ühel juhul (nr 39) vormistatud tehnilise kirjeldusena (samasugune dokument on ka Lepingu lisa), kus ei ole kirjas pakkuja nimi, mistõttu ei ole üheselt arusaadav pakkumuse esitamine.
- 1.123. Kuna auditi toimingute käigus ilmnas, et otseostudena on (ühelt ettevõttelt) soetatud asju-teenuseid, mille maksumus kokku ületab riigihanke piirmäära ühes aastast, siis paluti hankijal selgitada hangete planeerimise korraldust. Teema olulisusest tulenevalt toome vastuse ka aruandesse järgnevalt: *Hankija vastus on alljärgnev: Riigilaevastiku sisulise tegevuse alustamisel 01.07.2023 ei tulnud Riigilaevastikule teistelt asutustelt (Transpordiamet, Politsei ja Piirivalveamet; Eesti Loots) üle teenuslepingut, mille oleks saanud veesõidukite silla-, navigatsiooni- ja raadioseadmete hoolsust, remonti, asendust, paigaldust või ostmist tellida. Kõik Riigilaevastiku halduses olevad laevad ja teised veesõidukid erinevad üksteisest ehitusaasta, tüüpide ja pardal olevate navigatsiooniseadmete ja nende seisukorra poolest. Paljudel laevadel olid aegunud süsteemid, mida tootjad enam ei toetanud ja mida polnud pärast nende ehitamist või Riigilaevastiku poolt omandamist uuendatud. Seega oli vaja leida lahendused ilma kogu silla ulatusliku renoveerimise vajaduseta ja mõistlike rahaliste piirangute piires. Samuti oli vaja välja töötada lahendused, mis arvestaksid lootsikaatrite ja teiste laevastiku aluste laienevate ülesannetega. Kuna pakutud lahendused olid mittestandardised, tehti paljud ostud eraldi ostudena. Pärast installimist ja konfigureerimist, kui olime kindlad, et uuendused ühilduvad pardal olevate süsteemidega ega häiri raadionavigatsioonikomponendi tööd, otsustati skaleerida laevastiku edasise järkjärgulise ja mitteagressiivse moderniseerimise eesmärgil. Tegevuse käigus kaardistasid Riigilaevastik spetsialistid teenuse vajadused. 2025. a loodi kaks dunaamilist*

hankeüsteemi: Veesõiduki silla-, navigatsiooni- ja raadioseadmete remont, hooldus ja asendamine; Veesõiduki silla-, navigatsiooni- ja raadioseadmete ostmine ning paigaldus.

JÄRELDUS

- 1.124. **Esineb kõrge risk, et otseostudena soetatud seadmeid ja tellitud teenuseid, mis oleks tulnud lähtudes nende olemusest (funktsionaalsus, koostoimivus jm) ja eeldatavatest maksumusetest hankida RHR kaudu ja konkurentsipõhises hankemenetluses.** Osahingult Gotta Port Services on ostetud seadmeid ja teenuseid hankemenetlust korraldamata. Läbiviidud kaks väikeostu, milles pöörduti kolme ettevõtte poole, näitavad, et valdkonnas on konkureerivaid ettevõtteid. Samas ei ole ka nende väikeostude osas kindlust, et on järgitud RHS-i, sest DHS dokumentidest ei nähtu RiL hankekorras ettenähtud hinnapäringut ja ettevõtete vastuseid (e-kirjad), mis võimaldaksid sellist vastavust hinnata.
- 1.125. Positiivne on, et **RiL on asunud parendama hangete planeerimist** ja 2025. a on loonud kaks dünaamilist hankesüsteemi.

B10. TRAM-is väikeostu läbiviimine

- 1.126. Analüüsi Cone Center OÜ 12.01.2024 töövõtulepinguga nr 3.2-4/24/34-1 seotud väikeostu läbiviimise vastavust TRAM-i hankekorrale.
- Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.
- 1.127. TRAM hankekord näeb RHS üldpõhimõtete tagamiseks väikehanke (10 000 – 29 999 eurot) vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis läbiviimist³⁸.
- 1.128. Cone Center OÜ 12.01.2024 töövõtulepinguga nr 3.2-4/24/34-1 seotud väikeost on läbi viidud TRAM DHS kaudu, auditi toimingute käigus tutvuti pakkumuse esitamise ettepanekute ja ettevõtete vastustega. DHS-s on pakkumuskutsed, pakkumused, hanke protokoll ehk pakkujatele saadetud vastus ja leping.
- 1.129. Lepingus ja hanke alusdokumentides on kirjas „*Lähteülesandes toodud Töö teostamise tähtaeg on kuni 3 kuud alates Lepingu allkirjastamisest Poolte poolt*“ (Lepingu p 3.1), vastavalt lähteülesandele on Töö (Eesti GOFREP Mandatory Reporting System lähteülesande arendustööd), maksumus 19 760.-/eurot+km. Auditi toimingute käigus ilmnes, et **hankija/ tellija on sellele tööle seatud tähtaja nõudest taganenud**. Töö (Eesti GOFREP Mandatory Reporting System lähteülesande arendustööd) tähtaeg oli vastavalt pakkumuskutse dokumendile ja sõlmitud lepingule 12.04.2024, aga Töö esitati ja võeti vastu 20.12.2024 aktiga, maksumus 19 760.-/eurot+km. See oli hanke I akt, tööle järgnes hooldusteenus. Seega hankija on aktsepteerinud töö (I etapi) tähtaja edasilükkamist üle kaheksa kuu võrra.
- 1.130. Tehniline kirjeldus sisaldab mitmeid infoturbe tingimusi ja kirjeldusi. Eelnevast tulenevalt selgitati auditi käigus, kuidas toimub riigihangete läbiviimisel IT-riskide maandamine, milliseid infoturbe põhimõtteid hankeid läbiviivad teenistujad peavad järgima. Hankija selgitas järgmist: *Üldised nõuded tulenevad Transpordiameti asjaajamiskorrast, hankekorrast, IT arendusprojektide korrast ning andmekaitse üldnõuetest. Küsimuste püstituse valguses tõdeme (näiteks hinnapäringu saatmine krüpteerituna jms), et IT-turberiskide maandamiseks on asjakohane protsesse/juhendeid selles osas järjepidevalt ajakohastada arvestades pidevate muutustega IT turberiskide valdkonnas.*
- Hinnapäringud saadeti ettevõtetele, kes on asutusele pakkunud erinevaid arendustöid erinevate merenduse infosüsteemide arendustel ning seetõttu on teadlikud konfidentsiaalsuse nõuetest.*

³⁸ * TRAM Hankekord (12.09.2023 nr 1.1-7/23/97):

8.4.1. Väikehanked eeldatava maksumusega alates 10 000 eurot ilma käibemaksuta viib läbi hankeüksus vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (DHS, RHR).

8.4.2. Väikehanke menetus tuleb korraldada läbipaistvalt ja kontrollitavalt, koheldes ettevõtjaid võrdselt, tagades efektiivse konkurentsi ärakasutamise ning ameti rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise. Pakkujate paljususe korral tuleb võtta võrreldavad pakkumused.

8.4.4. Hinnapäring sisaldab muuhulgas pakkumuste esitamise tähtpäeva, väikehanke eseme kirjeldust, tarne-, teenuse osutamise vms tähtaegasid, eduka pakkumuse valimise kriteeriume ning arve esitamise tingimusi. Tingimused võivad olla reguleeritud lepingu projektis, mis on hinnapäringu lisaks.

* Riigihankemenetluse kasutusjuhend (koostatud 20.09.2023):

p 6 Väikehanked. 6.1.2.1 Taotleja valib DHS-i menüüribalt Alusta uut dokumenti dokumendiliikide grupist Hangete korraldamine liik Väikehanke hinnapäring.

Dokumentatsioonis on kirjeldatud minimaalne, mis hanke eesmärgi saavutamiseks hädavajalik ning võimaldas pakkujal hinnata vajaliku kompetentsi olemasolu ja töö keerukust. Lähteülesande koostamisele oli kaasatud süsteemihalduse esindaja, et lähteülesanne sisaldaks minimaalselt vajalikku, kuid mitte tundlikku infot, mille jagamine toimub hankelepingu alusel alles töö teostamisel. Arvestame hinnapäringute saatmisega krüpteerituna juhtudel, kui dokumentatsioon sisaldab tundlikke andmeid.

JÄRELDUS

- 1.131. Väikest on läbi viidud olulises osas vastavalt TRAM hankekorrale. Lepingu täitmise käigus on töö aktsepteeritud üle kaheksa kuu hiljem, mida võib pidada oluliseks muudatuseks töövõtja kasuks ja mis võis mõjutada nii riigihankes osalemist kui esitatava pakkumuse maksumust. Seega selliselt hankelepingu muutmine ei toeta ettevõtete võrdset kohtlemist ja hanke läbipaistvust. Samuti kuna kriitiline ajakava reeglina tõstab töövõtja riske, siis pikema täitmistähtaja korral ei ole välistatud, et hankija oleks saanud pakkumused madalama maksumusega.
- 1.132. Tehnilises kirjelduses on audiitori hinnangul tundlikke andmeid MRS ja ka selle süsteemiga seotud infosüsteemide toimimise kohta. Kui need andmed avaldada ettevõttele, kellega sõlmitakse tööde läbiviimiseks leping, siis lepingus toodud konfidentsiaalsuse põhimõtted kaitsevad tellijat. Kui jagada sarnast konfidentsiaalset infot funktsionaalsuse ja turbetingimuste kohta ka hinnapäringute saatmisel, siis suureneb ohutase. On positiivne, et antud hanke lähteülesande koostamisel arvestati, et lähteülesanne sisaldaks minimaalselt vajalikku, kuid mitte tundlikku infot, samas kuna selline töökorraldus ei ole hankekorras välja toodud, on vajalik infoturbe riski täiendavalt, veelgi süsteemsemalt maandada.

B11. TRAM lepingu maksumuse suurendamise praktika vastavus regulatsioonidele

- 1.133. Vastavalt valimile analüüsiti näidetena järgmisi lepingu maksumuse kallinemisi:
1. Valimi riigihanke „Jõgeva hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2024-2029“ (hanke RHR viitenumber 268083) osas selgus auditi toimingute käigus ebatäpne lepingu maksumuse info RHR-is, mis korrigeeriti (kallinemise analüüsi vajadus langes sellega ära³⁹).
 2. Järgmiste teehoiu hangete osas analüüsiti lepingu maksumuse suurendamist: „Pärnu maakonna riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023“ (181744) 14.03.2017 leping nr 17-00121/033 ja muutmised; „Tartu ja Võru maakondade riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023“, hankelepingu nr 17-00121/032 muutmised.

Järgnevalt on toodud täpsemad asjaolud RHAD-ist ja analüüs.

- 1.134. TRAM poolset lepingute kallinemiste põhjendamist analüüsiti riigihanke „Pärnu maakonna riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023“ (181744) tulemusena 14.03.2017 sõlmitud Riigiteede hooldelepingu nr 17-00121/033 ja riigihanke „Tartu ja Võru maakondade riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023“ (181480) hankelepingu nr 17-00121/032 muudatuste põhjal. Hankelepingud sisaldavad indekseerimise tingimusi, mis pikaajalise lepingu puhul aitab maandada majanduskeskkonna muutumisest tulenevaid riske poolte vahel võrdsemalt.
- 1.135. Vastavalt aktis toodud infole toimus 07.04.2022 Eesti Taristuehituse Liidu ja TRAM vahel kohtumine, kus arutati Ukraina sõja mõju tõttu kaasnenud materjalide tarneprobleemide tõttu korrashoiulepingute täitmise maksumuse kallinemist. Poolte kohustuste esialgse vahekorra taastamiseks lepitati kokku, et alates 2022. aasta I kvartali tarbijahinnaindeksi (THI) avaldamisest korrigeeritakse TRAM-ga sõlmitud teede korrashoiulepingutes sisalduvaid ühikhindasid kvartaalses arvestuses.
- 1.136. TRAM edastas 14 Pärnu hooldepiirkonna riigiteede korrashoiu lepingu (nr 17-00121/033) muudatust (29.12.17 – 20.06.23) ja 11 Tartu-Võru hooldepiirkonna riigiteede korrashoiu lepingu (nr 17-00121/032) muudatust (21.03.18 – 03.07.2023). THI-d vastavad statistikaameti veebis avaldatud andmetele, muudatused on olulises osas RHS-le vastavuse kontrollimiseks jälgitavad (ÜVA-sid ei kontrollitud).

JÄRELDUS

³⁹ Täpsustus auditi ulatuse kohta. TRAM on pärast valimi koostamist ja TRAM-le päringu saatmist muutnud RHR-is Pärnu ja Tartu-Võru lepingute maksumuse andmeid. Seega lähtudes auditi programmist otsustas auditi töögrupp muuta valimis planeeritud tegevusi ja analüüsida Pärnu ja Tartu-Võru riigiteede korrashoiulepingute kallinemise menetlemist lepingu muudatuste põhjal.

- 1.137. Valdavalt on suurendatud lepingute maksumust töö mahtude või THI muutmisest tingitult, vastavad alused on lepingus (RHS § 123 lg 1 p 2 alusel) või jääb muudatus 10% piiresse algsest lepingu maksumusest (RHS § 123 lg 1 p 1) ning seega oli muutus aktidega tutvutud info põhjal RHS-ga kooskõlas. Arvestades lepingu sõlmimise aega oli tol ajal kehtinud RHS järgi korrektne kasutada *algse maksumuse* hulgas reservi (lepingu lisa on reservi kasutamise kirjelduse osas nõutud detailsuses).

Riigihangete korraldamise töökorraldus, sh huvide konflikti vältimine ning muud tähelepanekud

B12. Riigihangete töökorralduse ja lepingute täitmise seotud üldised tähelepanekud

RTK on määratud [Vabariigi Valitsuse 29.09.2022 korraldusega nr 267⁴⁰](#) riigihangete korraldamisel vabatahtlikuks keskseks hankijaks. Riigihangete korraldamise teenust osutatakse vastavalt kokkulepitud riigihangete korraldamise [toimemudelile](#)⁴¹. RTK korraldab auditeeritud asutustest ministeeriumi hankeid, teistes asutustes (RiL, TRAM ja KeMIT) on hankeüksused või teenistuskohad muu üksuse koosseisus. RaM ühisosakonna õigustalitus (RaM ÜO) osaleb KliM riigihangete protsesside parendamisel ja nõustab.

Töökorralduse hindamisel käsitleti järgmisi teemasid:

1. riigihangete statistika andmete põhjal ilmnenuv võimalikud ohukohad,
2. auditiga hõlmatud asutuste hankekordade vastavus RHS-le,
3. huvide konflikti vältimine ja erapooletuse tagamine,
4. hanke alusdokumentide koostamine ja pakkumuste hindamise komisjonide moodustamine,
5. arvete kontrollimine, ÜVA-de dokumenteerimine.

1. Riigihangete statistika andmete analüüsimisest ilmnenuv ohukohad

- 1.138. KliM valimi kahes hankes oli 1 pakkuja, ühes kaks ja ühes (kommunikatsiooniteenuse hange) 9 pakkujat. Hankija kontaktisikute selgituste kohaselt on mitmed teenused seotud konkreetse kitsa valdkonnaga, milles tegutsevate või sobivate ekspertide hulk on piiratud. Samuti on ettevõtteid, kes rahvusvahelisest kogemusest tulenevalt suudavad koostada pakkumuse, mis kvaliteedikriteeriumide põhjal ja teiste pakkujatega võrdluse alusel hinnates on edukad. Seega võib järeldada, et riigihangetega otsitakse suhteliselt piiratud ekspertide teenust, kes igapäevaselt võivad aga olla seotud erinevate organisatsioonidega, kes võiksid ka hankemenetluses konkureerida, et seeläbi pakkuda reaalsemalt turutingimustele vastavat hinda.
- 1.139. KeMIT teenuste riigihangete lepingutest ca 40% on sõlmitud nelja ettevõttega (vt aruande [lisa nr 3](#)), mis võib viidata sellele, et on kasutamata võimalus avada hanked konkurentsile senisest enam. Kui eduka pakkuja valik ei tehta konkurentsitingimustes, siis sel juhul sõlmitud lepingud ei pruugi peegeldada reaalselt turuhinda. Raamlepingute puhul planeeritakse hanke maht vastavalt eeldatavatele riigihangete summale, antud valimi hanke näitel kasutati sellest ära alla kolmandiku (vt pt B1), samas hankes osalemiseks pakkumust esitades on raamlepingu maksimaalne maht oluliseks indikaatoriks, mille põhjal ettevõtte hindavad oma lepingu täitmise võimekust aga ka lepingu atraktiivsust. Kuigi raamleping sõlmitakse kuni 4 aastaks, on raamlepingu muutmise võimalused piiratud, lahendusena on pakutud hindade indekseerimist.

2. Hankekorra vastavus RHS-le

- 1.140. Auditiga hõlmatud asutuste hankekordades on RHS § 9 lg 4 ette nähtud teemad olulises osas ja piisavalt käsitletud. KeMIT hankekord ei ole avaldatud KeMIT veebilehel, kuigi vastav nõue tuleneb RHS § 9 lõikest 7, mille kohaselt hankija avaldab hankekorra oma veebilehel. Hankekord (17.02.2021 käskkiri nr 1-1/21/17) on leitav ADR-st, kuid RHS hankija veebis avaldamisel on kord ettevõtetele jt-le hõlpsalt leitav.
- 1.141. RiL hankekorras võib riskikohana välja tuua komisjoni moodustamise sõltuvuse registri funktsionaalsusest:
- 6.7. Riigihangetes, mille pakkumuste hindamine toimub läbi riigihangete registri automaathindamise süsteemi, on komisjon vähemalt kaheliikmeline. ning 6.8. Riigihangetes, mille pakkumuste hindamine ei toimu läbi riigihangete registri automaathindamise süsteemi, on komisjon vähemalt kolmeliikmeline.*

⁴⁰ RT III, 01.10.2022, 5

⁴¹ <https://pilv.rtk.ee/s/oc6PA7dTNfM8ESQ>

1.142. RHR-is on nõ automaatse hindamise võimalused⁴²:

- hankel on ainult automaatselt hinnatavad kriteeriumid. Väärtuspunktid annab register vastavalt pakkuja sisestatud summadele ja hankija ise neid koondhinnangus muuta ei saa⁴³;
- hankija hinnatava meetodi korral arvutab süsteem automaatselt kõikide (hindajate) üksikhindangute keskmise ja lisab selle pakkumuse hindamiskriteeriumi koondhinnanguks, et lihtsustada hankijate tööd. Selliselt saadud koondhinnagut on vastutaval isikul võimalik käsitsi muuta.

1.143. Eelnevas punktis kirjeldatu põhjal on automaathindamise süsteem seega võimalik ka hankija hinnatava kriteeriumi korral. Sellise (subjektiivse) kriteeriumi hindamine vaid 2 isiku poolt suurendab korruptsiooniohtu. „Hankija hinnatav“ tähendab seda, et hankija määrab alusdokumentides korra, mida hinnatakse ja kuidas punkte antakse. Arvutused/hindamised tehakse väljaspool registrit ning punktid sisestab registrisse hankija. Hankija poolt hindepunktide andmine ja üksikute hinnangute koondhinnangu arvutus on erinevad etapid. Seetõttu *hankija hinnatava* kriteeriumi korral on korruptsiooniooniriski maandamiseks jm erapooletuse tagamiseks põhjendatud vähemalt kolmeliikmeline komisjon, sest hindajatel tuleb hindepunktid pakkumusele omistada ja need koondhinnanguks kokku panna järgides hankija kokkulepitut meetodit sõltumata RHR funktsionaalsusest. Kuna *hankija hinnatava* meetodi korral on pakkumusele automaatselt antud koondhinnang registris manipuleeritav, ei ole 2-liikmeline hindamiskomisjon sobiv. Antud sõnastuses korras vajab täpsustamist, mis juhul võib komisjon olla 2-liikmeline.

JÄRELDUS

1.144. Auditiga hõlmatud asutuste hankekordades on RHS § 9 lõikes 4 ette nähtud teemad käsitletud. Hankekorrad ja -plaanid on asutuse/RTK veebilehel enamasti avaldatud, KeMIT välisveebis puudub link hankekorrale. KeMIT veebis on ADR link, kuid „Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse riigihangete korraldamise, lepingute sõlmimise ja rahaliste kohustuste menetlemise korra“ 17.02.2021 käskkirja nr 1-1/21/17 leidmine ei ole hõlpus ega vasta RHS mõttele. Hankekorra avalikustamine toetab läbipaistvust.

3. Huvide konflikti vältimine ja erapooletuse tagamine

RHS § 4 p 8 kohaselt on *huvide konflikt olukord, kus hankija või tema nimel tegutseva isiku töötajal, ametnikul, juhatuse liikmel või muul pädeval esindajal, kes on kaasatud riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse või kes võib muul moel mõjutada selle riigihanke tulemust, on otseselt või kaudselt finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mida võib käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.*

1.145. Huvide konflikti puudumise kinnitus peaks sisuliselt üldjuhul vastama järgmistele nõuetele:

- 1) Huvide konflikti täielik määratlus kooskõlas direktiivi 2014/24/EL artikliga 24. Iga sidusrühm peaks olema teadlik täpsest määratlusest ning selle erakordselt suurest ulatusest, hõlmates näiteks finants-, majanduslikke või muid isiklikke huve.
- 2) Kinnitus, et isikul puudub huvide konflikt ettevõtjate puhul, kes on esitanud selleks hankeks pakkumuse, ning et ei ole muid varasemaid või praeguseid või ettenähtavas tulevikus ilmnevaid fakte või asjaolusid, mis võiksid isiku sõltumatuse kahtluse alla seada.
- 3) Kinnitus, et isik teatab igasugusest huvide konfliktist kohe, kui see on tuvastatud, oma juhile avaliku sektori hankijas, ning loobub edasisest hankemenetluses osalemisest.

1.146. Auditeeritud asutustes on hankekorrad, kus mh on reguleeritud ka huvide konflikti ennetamise tegevused (§ 9 lg 4 p 6). Korrad hõlmavad korruptsioonivastases seadusest tulenevate toimingupiirangute kohaldumist ning riigihanke hindamiskomisjoni liikme huvide konflikti puudumise kinnitust. Viis, kuidas erapooletuse kinnitused dokumenteeritakse erineb:

- KliM⁴⁴: 3.4. *Ministeeriumi nõudmisel esitab hanke menetlemisel osalev teenistuja allkirjastatud kinnituse huvide konflikti ja toimingupiirangute puudumise kohta. Riigihangete toimemudelidist tulenevalt*

⁴² RHR kasutusjuhend hankijale <https://pilv.rtk.ee/s/LkFkJoAnepnN29Y?dir=undefined&openfile=320258>

⁴³ Hindepunktide andmise arvutuskäik: Madalaima väärtusega pakkumus saab maksimaalse arvu punkte. Teised pakkumused saavad punkte arvutades valemiga: "osakaal" - ("pakkumuse väärtus" - madalaim väärtus) / "suurim väärtus" * "osakaal".

⁴⁴ „KliMi riigihangete korraldamise ja lepingute sõlmimise kord“, 24.01.2025 kk nr 1.2/25/33, muudetud 21.04.2025 kk nr 1-2/25/176.

esitavad **pakkumuste hindajad kinnituse RHR-i kaudu või RHO nõudmisel RHO-le eraldi vormikohase allkirjastatud dokumendina.**

- RiL: p 5.3. *Komisjoni iga liige kinnitab huvide konflikti puudumist pakkumuste menetlemise protokollis tehtud otsuste kinnitamisega. Kinnituse võib anda ka registris.*
 - KeMIT: 1.9.2 /.../. *Hankemenetluses osalevad komisjoni liikmed kinnitavad huvide konflikti puudumist riigihangete registris.*
 - TRAM⁴⁵: hankekorras on kirjas, et huvide konflikti puudumine kinnitatakse riigihanke otsuse kooskõlastamisega.
- 1.147. TRAM hankekorra kohaselt riigihanke otsuste kooskõlastamisega kinnitatakse huvide konflikti puudumine. Vastavalt TRAM selgitusele auditi käigus toimub kooskõlastamine **tavapäraselt DHS-s** (Delta).
- 1.148. KliM ja TRAM hankekordades on täpsustatud, kellele toimingupiirangud korruptsioonivastase seaduse mõistes kohalduvad: kohalduvad vähemalt (kuid mitte ainult) hanget, lepingu sõlmimist ja täitmist korraldavale teenistujale, sealhulgas tehnilise kirjelduse ja lähteülesande koostajale, pakkumuste hindajale, menetlusega seotud dokumentide kooskõlastajale ja lepingu allkirjastajale; ameti nimel tegutsev isik ei tohi olla seotud ühegi potentsiaalse pakkujaga, piirangud kohalduvad kõigis hanke ja lepinguga seotud aspektides.
- 1.149. RTK hankekorra kohaselt: 4.5.4. *Hindamiskomisjoni liikmete poolt pakkumustele antud hindamispunktid koos põhjendustega esitatakse vastutavale isikule hindamiskomisjoni protokollis, mis on digitaalselt allkirjastatud hindamiskomisjoni kõigi hindamisel osalenud liikmete poolt. Hindamiskomisjoni iga liige esitab vastutavale isikule digitaalselt allkirjastatud vormikohase (K14 L5) kinnituse huvide konflikti puudumise kohta.*
- 1.150. Kui hankes toimub lähtuvalt hindamismetoodikast hindamine tellija poolt moodustatud hindamiskomisjoni poolt, siis kõik hindamiskomisjoni liikmed täidavad RTK poolt ette antud vormi „Hindamiskomisjoni liikme kinnitus“⁴⁶, milles kinnitavad enda sõltumatust. Kui hankes esitas pakkumuse vaid üks pakkuja, siis hindamiskomisjoni ei moodustata ja eraldi kinnitust erapooletuse kohta ja lubadust erahuvide ilmnemisel end edasisest hankemenetluses taandada ei allkirjastata. Seda praktikat kinnitab ka auditi toimingute käigus pakkumuste hindamise korraldus.
- 1.151. Auditi käigus kinnitasid kõik hanke eest vastutajad, et neil ega nendega seotud isikutel ei olnud seoseid potentsiaalsete pakkujatega, huvide konflikti ei esinenud. Kõikide valimisse võetud hangete osas kinnitati audiitorile, et kellelgi hanke ettevalmistamise või läbiviimisega seotud isikutest ei ilmnenu huvide konflikti olukorda. Auditi toimingute tulemusena sai kinnitust, et hankega seotud isikud (hindamiskomisjoni liikmed, RHAD kooskõlastusringis osalenud isikud ja hankija esitatud andmetel täiendavalt kaasatud spetsialistid, eksperdid) ei ole eduka pakkuja äriregistris juhatuse liige, omanik, kasusaaja, asutaja.
- 1.152. KeMIT riigihangete korraldamise, lepingute sõlmimise ja rahaliste kohustiste menetlemise korra p 1.9.2 kohaselt *Hankemenetluses osalevad komisjoni liikmed kinnitavad huvide konflikti puudumist riigihangete registris.* KeMIT korras on eraldi välja toodud huvide konflikti mõiste arvestades KVS seotud isikute ringi ja rõhutatud, et ka tehnilise kirjelduse koostamisel ei või osaleda töötaja, kellel on huvide konflikt või kelle puhul tekib kahtlus tema erapooletuses. Ilmnes, et RHR-is hanke juurde registreeritute ring ei piirdu vahetult hankekomisjoni liikmetega, RHR-is on mitmed KeMIT töötajad, kes audiitorile selgitatu kohaselt tööalaselt vajavad ligipääsu, kuid kes erapooletuse kinnitust RHR-is ei anna. KeMIT töösisekorra⁴⁷ punkt 2.3.12 alusel kohustuvad töötajad kinni pidama korruptsioonivastases seaduses sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest.
- 1.153. Ilmnes, et mitte alati ei ole küsitud hanke ettevalmistamisse kaasatud välistelt ekspertidelt huvide konflikti puudumise kinnitust.

⁴⁵ Kinnitamine 03.01.2025 nr 1.1-7/25/2: 8.7.5. *Riigihanke otsus kooskõlastatakse enne allkirjastamist taotlejaga ja struktuuriüksuse juhiga või komisjoni liikmetega, kui riigihange on komisjoni kohustusega (vt punkt 8.8). 8.7.7. Kooskõlastuse andmisega kinnitatakse, et pakkuja/taotleja (RHS-i mõistes) ja pakkumuse kontrollimisel puudub osalistel huvide konflikt.*

Hetkel kehtib hankekord 10.02.2026 nr 1.1-7/26/18, mis viidatud punktis on samasisuline.

⁴⁶ <https://pilv.rtk.ee/s/5fwYQ8SXmZiizY?dir=undefined&openfile=251072>

⁴⁷ 9.12.2016 nr 3-1/16/9

- 1.154. Auditi toimingute käigus ilmnas ka, et mitte kõik teenistujad ei ole esitanud kõrvaltegevuse teatist. Teenistujad, kelle kõrvaltegevuste teatised puudusid, on teenistusest lahkunud.
- 1.155. Hankekomisjoni liikmete jt hanke ettevalmistamisse või läbiviimisse kaasatud isikute puhul ilmnas juhtumeid, kui äriregistri andmetel tegeleb isik kõrvaltegevusega, kuid **kõrvaltegevuse teavitus RTIP-is puudus**, mistõttu võib öelda, et alati ei ole järgitud ATS-st tulenevat kohustust teavitada tööandjat kõrvaltegevusest.
- Näiteks esines KliM teenistujaid, kes on kaasatud hangete ettevalmistamisse, ning on äriregistri andmetel juhtimis- või kontrolliorgani liikmena seotud ühingutega, mis põhitegevusala järgi – Teadus- ja arendustegevus loodus- ja tehnikateaduste vallas – võivad olla potentsiaalseteks (ühis)pakkujateks.
 - Riigihanke nr 268065 („Kestliku biogaasi/biometaani tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimine (Kliimaministeerium)“) hindamiskomisjoni liikmeks oli teiste seas isik, kes äriregistri info järgi tegeles OÜ kaudu elektrienergia tootmisega päikeseenergiast. Tema tööandjale kõrvaltegevuse teatist ei olnud esitatud, samas on ta „hindamiskomisjoni liikme kinnituses“ andnud pakkujatega seoste puudumise, seoste ilmnemisel toimingupiirangu järgmise ja hindamise käigus saadud info konfidentsiaalsusena hoidmise kinnitused.
 - Riigihanke nr 274075 („Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs (Kliimaministeerium)“), kus töövõtja eesmärgiks oli analüüsida ehitusprojekti koostamisele esitatavaid nõudeid ja esitada õigusanalüüs 17.07.2015 määruse nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ muutmise määrus/ uue määruse terviktekst, sh seletuskiri, ettevalmistamisel on osalenud KliM ametnikud, kelle kõrvaltegevused on ettevõtetes, mis tegelevad valdkondades nagu *Inseneritegevused ning nendega seotud tehniline nõustamine, Ehituslik insener-tehniline projekteerimine ja nõustamine* või ehitise infomodeli (BIM - *building information modelling*) kasutamine. Selles hankes keegi erapooletust (huvide konflikti puudumist) ei kinnitanud, sest laekus üks pakkumus ja hindamiskomisjoni ei moodustatud.

JÄRELDUS

- 1.156. RHS-is on huvide konflikti mõiste laiem, see ei hõlma ainult pakkumuste hindajate erapooletuse ja toimingupiirangu järgimise tagamist, vaid ka hanke ettevalmistamisel osalejaid või näiteks vastavuse kontrollimist. Kui sõltumatuse kinnitust ühe pakkujaga hangete puhul ei esitata, siis ei ole RHS-s ettenähtud huvide konflikti olukorrad piisavalt välditud. Hanke ettevalmistamisel osalejatel on asutuse-sisestest protsessidest tulenevalt võimalus hanget mõjutada, kuid praktikas ei ole nemad pidanud erapooletust kinnitama ja sageli ka asutuse (hanke ajal kehtinud) kord seda ei nõudnud.
- 1.157. KliM kehtiv hankekord toetab huvide konflikti vältimist mõjusamalt (võrreldes eelmise ja valimi hangete ajal kehtinud korraga), sest huvide konflikti puudumine tuleb kinnitada kõikidel hankega seotud isikutel RHR-is. Samuti on põhjendatud ja praktikas juba toimiv kehtivas korras toodud kokkulepe, et *RHO nõudmisel RHO-le eraldi vormikohase allkirjastatud dokumendina*. Siiski tulenevalt RTK senisest praktikast ja valimi hanke näitest on siin vajalik täpsustada, et seesugune vormikohane kinnitus küsitakse siis, kui pakkumused/ taotlused on esitatud ehk on teada, kelle suhtes tuleb enda ja seotud isikute erapooletust kontrollida ja kinnitada/menetlusest taanduda.
- 1.158. Ohukohana võib välja tuua olukorra, kui tehnilise kirjelduse ja valikukriteeriumide koostaja, hanke üks sisuline hindaja ja hiljem lepingus tellija kontaktisik on sama inimene. Sellisel juhul hankekomisjoni otsused, protokollid kooskõlastatakse ja hankes otsused kinnitatakse teise struktuuriüksuse juhi (RiL-is, TRAM-is) või asutuse juhi (KeMIT) poolt.

Rahandusministeeriumi õigusteenistus (ÕT) jäi auditi käigus eriarvamusele, et hanke tehnilise kirjelduse ja valikukriteeriumide koostaja, hindaja ning lepingu kontaktisik peaksid olema erinevad inimesed. ÕT selgitas järgmist: *vastupidi, RHADi ettevalmistamisel osalenud isik on ka sisulises mõttes kõige õigem inimene pakkumuste vastavust kontrollima ja neid hindama ning jälgima, et lepingu täitmine toimub vastavalt hankes sätestatud nõuetele ja tingimustele. Sellest põhimõttest – üks isik vastutab hankevajadusega seonduva eest kogu selle elukaare vältel alates planeerimisest ja ettevalmistamisest kuni lepingu täitmiseni – juhindudes on koostatud ka KLIM hankekord. Hankemenetluse erinevate etappidega seotud ülesannete killustamine erinevate isikute vahel ei ole mõistlik, samuti ei ole see asjakohane ega huvide konflikti vältimiseks (see ei tekita konflikti teenistuja erahuvide ja teenistuskohustuste vahel).*

Audiitorite poolt võeti arvamus teadmiseks. Rollikonflikti olulisus oleneb hanke keerukusest, maksumusest jm tingimustest, millest sõltub riskitase ja maandamistegevusena erineval viisil võimalikest erahuvidest

lähtuvat hankimist vältida ja erapooletust tagada. Nõustume, et tavapäraselt on väiksema halduskoormuse mõttes põhjendatud, kui valdkonna ekspert koostab nii RHAD-i (lähteülesande, tehnilise kirjelduse), kui osaleb hiljem hankes hindamisel.

- 1.159. TRAM-is riigihanke otsuste kooskõlastamisega kinnitatakse huvide konflikti puudumine, kuid kuna hankekorras ei ole kokku lepitud, millises keskkonnas kooskõlastatakse riigihanke otsused, siis võib järeldada, et korras ei ole kokkulepet huvide konflikti puudumise kinnitusest taasesitatava (kirjaliku) jälje jätmise kohta. Nt RHAD alusdokumentide muutmise ja kooskõlastamise osas on kirjas, et toimub DHS-is, vt p 6.8.4, p 6.6.5 – see on õiguselguse mõttes hea näide. Tavapäraselt kooskõlastatakse RHAD DHS-is, kuid neil juhtudel, kui (osaliselt) ei ole kooskõlastatud DHS-is, võib esineda olukord, kui kooskõlastajate ring ei ole tagantjäreli selgitatav, see hajutab vastutust.
- 1.160. KeMIT-is on hanke juurde registreeritud isikuid kes ei ole hankekomisjoni liikmed ega osale hanke menetlemisel, kuid kes hankija selgituse kohaselt vajavad pakkumustega seotud infot tööülesannete täitmiseks. Arvestades registris toodud info tundlikkust, on põhjendatud, et kõik, kes enne hankelepingu sõlmimist lisatakse RHR-i veenduvad ja kinnitavad oma erapooletuse RHR-is.
- 1.161. Kui kõrvaltegevustest teavitamised on tööandjale esitamata, siis võib kaasneda ebapiisav huvide konflikti vältimise meetmete rakendamine.

4. Hanke alusdokumentide koostamine ja pakkumuste hindamise komisjonide moodustamine⁴⁸

- 1.162. KliM hangete ettevalmistamisel on tavapärane ja iseloomulik **lai kaasatute ring**. Lisaks RTK teenistujatele osalevad hanke planeerimisel haldusala asutuste, erialaliitude ja huvigruppide esindajad, kellega tehakse koostööd peamiselt tehnilise kirjelduse/lähteülesande/tellija tingimuste koostamisel. Näiteks riigihanke „Kestliku biogaasi/biometaan tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimise“ (268065) hanke ettevalmistamise ja/või hindamisega olid erineval määral seotud 22 isikut KliM-st (15 in), KeA-st (2 in), RaM, MKM, ReM, RTK-st ning lisaks olid tehnilise kirjelduse koostamisel kaasatud 9 valdkondlikku organisatsiooni.
- 1.163. Tuuleparkide hanke (280536) ettevalmistamisse, sh tehnilise kirjelduse koostamisse olid KliM hanke eest vastutava isiku sõnul erineval määral kaasatud 16 isikut järgmistest asutustest KliM (12 in), RaM, Sotsiaalministeerium, Terviseamet ja KeA, lisaks RTK teenistujad. KliM-välised eksperdid kaasati tehnilise kirjelduse koostamisse vastavalt varasemale valdkondlikule koostööle. Audiitorile kirjeldati, et tehnilise kirjelduse koostamisse kaasatutele tehti otsepöördumised ja suhtlus toimus e-kirja teel, eraldi kirjalikke kokkuleppeid ei ole, ei allkirjastatud ka huvide konflikti puudumise vm sõltumatuse kinnitust. Huvide konflikti vältimiseks KliM esindaja sõnul RTK poolt suuniseid ei antud.
- 1.164. Riigihanke nr 268065 näide: *Hindamiskomisjoni moodustamine toimus eri kanaleid pidi. Hankekomisjoni moodustamine käis loogika järgi, et kuna biogaas on jagatud nii KLIM energeetika, kliimaosakonna kui ka MKMi ja REMi vahel, siis vastavalt sai valitud ka komisjoni esindajad.*
- 1.165. RiL hankekorra kohaselt 5.3. *Komisjoni iga liige kinnitab huvide konflikti puudumist pakkumuste menetlemise protokollis tehtud otsuste kinnitamisega. Kinnituse võib anda ka registris.* Hankija selgitas, et arvestades RHR-s huvide konflikti puudumise kinnitamise juures toodud täiendavat selgitust selle asjaolude sisu osas, on heaks tavaks, ka registris seda täiendavalt kinnitada. Kuna tegelik huvide konflikti olukord peaks selguma alles peale pakkumuste esitamist, siis komisjoni otsuste DHS-is kinnitamisega antakse ühtlasi huvide konflikti puudumise kinnitus (nagu viidatud p 5.3 näeb ette). Riigihankes 278906 on vastavalt hankekorrale huvide konflikti kinnitused ka antud. RHAD on kinnitanud tugiteenuste teenistuse direktor, hankeotsused ja lepingu allkirjastas peadirektor, seega on välditud hankekomisjoni liikmete (hankeekspert, hanke tellinud vastutav isik ja tema juht) rollikonflikt ja 4-silma printsiip.

⁴⁸ KliM valimi hangete läbiviimise ajal kehtinud hankekorra (29.10.2021 käskkiri nr 1-2/21/450, muudatustega [DHS link](#), kehtis 24.01.2025 nr 1-2/25/33 hankekorra kinnitamiseni) kohaselt:

4.14. Kui hanke tingimustes on ette nähtud läbivõetavate pakkumuste hindamiseks on peale hinna ka mõned muud näitajad või vastutav isik peab seda vajalikuks, siis määrab vastutav isik eduka pakkumuse väljaselgitamiseks eraldiseisva hindamiskomisjoni, nimetades pakkumuste hindajad ja nende arvu.

4.15. Vajadusel moodustatakse pakkumuste hindamiseks hindamiskomisjon, kuhu kuuluvad ministeeriumi teenistujad, kes omavad hanke objektile vastavas valdkonnas eriteadmisi. Hindamiskomisjoni moodustamine ja liikmete määramine toimub kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

JÄRELDUS

- 1.166. Riigihangete töökorraldus toimib, toimetumudel ja hankekorrad on valdavas osas piisavad. Arvestades auditi käigus ilmnenu asjaolusid huvide konfliktide kontrollimise kohta, on põhjendatud selle parendamine.
- 1.167. Risk: Laiem, sh väljaspool KliM-i kaasatute ring on üks asjaolu, mida arvestades on asjakohane kaaluda, kuidas tagada kaasatute erapooletus ja hankesse sobivad tingimused. Kui ilmneb, et arvestatud on nõuandeid, mis on ajendatud korruptiivsest huvist, kaasatul on huvide konflikt või toimingupiirang, siis hankija riske maandab see, kui olenevalt olukorrast on hanke ettevalmistamisse/ hindamisse kaasatud isikud kirjalikult oma erapooletust kinnitanud.

4. Arvete kontrollimine ja ÜVA-de dokumenteerimine

- 1.168. Vastavalt KliM kulude menetlemise korrale⁴⁹: 4.4. Arve juurde lisatakse seotud dokumendid: 4.4.1 lepingust tulenev üleandmise-vastuvõtmise akt või aruanne. Eelnevalt kehtinud korra (29.10.2021 käskkiri nr 1-2/21/450) järgi: 7.10. Akti allkirjastab üldjuhul lepingus märgitud vastutav isik digitaalselt, kes peab olema veendunud, et leping on täidetud nõuetekohaselt. Akt tuleb DHS-is seostada lepingu menetlusega. Vastavalt KliM Hangete korraldamise ja rahaliste kohustuste võtmise korrale⁵⁰: 7.10. Akti allkirjastab üldjuhul lepingus märgitud vastutav isik digitaalselt, kes peab olema veendunud, et leping on täidetud nõuetekohaselt. **Akt tuleb DHS-is seostada lepingu menetlusega.** Seega kordade järgi tuleb aktid üles laadida nii Fitekin-i kui ka DHS-i.
- 1.169. Riigilaevastiku teabehalduse kord⁵¹ näeb ette üleandmise-vastuvõtu **aktide DHS-s registreerimise**. Auditi toimingute käigus tähelepanu juhtimise järel lisati ka puudunud parvlaevade monitooringusüsteemide tarne ja paigalduse aktid DHS-i lepingu seostesse.
- 1.170. On positiivne, et KeMIT-i tööde aktid on registreeritud DHS-is vastavalt korrale.
- 1.171. Auditis testiti riigihanke nr 272413 (kommunikatsiooniteenus) nelja **arve menetlemist**. Ilmnes, et lepingu esimese arve⁵² juures arvekeskuses puudus akt/(tööde ülevaade), kahel arvel⁵³ summa erineb lepingus toodud hinna ja akti/ ülevaate järgi töö mahu korruptisena saadud töö maksumusest; valimi neljas arve vastab aktil esitatud andmetele. Vastavalt tellija esindaja auditi käigus antud selgitusele sisaldas ühel arvel töövõtja PR nõustamise (tunnihind) tasu konsultatsiooni eest sotsiaalteadlaselt (160.- + KM) ja teisel juhul olid nõustamise real ekslikult Facebooki postituste levitamiskulud summas 721,48+KM (edaspidi esitati arvel eraldi reana).
- 1.172. Riigihanke 272413 (kommunikatsiooniteenus) aktid DHS-i lisati auditi käigus. Ka riigihanke nr 268065 (biogaasi/biometaan analüüsi) lepingu lõpparuande vastuvõtmise akt lisati DHS-i auditi käigus (31.12.24 arve nr 2424185 summa 156 000 eurot + KM).
- 1.173. Riigihanke nr 274075 (õigusanalüüs) töövõtuleping sõlmiti 07.05.2024. Hanke ühel arvel ilmnes teenuse osutamise perioodi algus 3 kuud varasem lepingu sõlmimise kuupäevast⁵⁴ ja lõppmakse arvel on kirjas teenuse osutamise periood, mis erineb aktis märgitud teenuse osutamise perioodi infost (täpsemalt väljavõtted all viidetes⁵⁵), kuid arvete menetlemisel ei olnud teenuse osutamise aja andmete vastuolule

⁴⁹ 12.11.2024 käskkiri 1-2/24/437

⁵⁰ 29.10.2021 käskkiri nr 1-2/21/450 (viimati muudetud 05.08.2022 käskkirjaga nr 252)

⁵¹ Peadirektori 26.06.2024 käskkirja nr 1-1/24/25 lisa 3 Dokumendiringlus p 2.7.4

⁵² 31.05.2024 arve nr 9016

⁵³ 1) 30.06.2024 arve nr 9042. Arvel on toodud teenuse kirjeldus "Teenused vastavalt raamlepingule nr 4-1/24/32 nr 4-1/24/32 juuni", ühik 1 ja hind 3292.- eurot + KM. Arve juurde on lisatud 17.07.24 juuni töö ülevaade, kus on märgitud, et "kokku oli tööde maht 36 tundi". Ülevaates (aktis) toodud mahu järgi arvestades 36 x 87.-/h (lepingu p 6.2) = 3 132.- + km. Arvel on summa 3 292.- + KM.

2) 30.04.2025 arve nr 9617. Arvel on toodud teenuse kirjeldus ridadel "Teenused vastavalt raamlepingule nr 4-1/24/32 aprill": PR nõustamine, Tuuleparkide mõju uuring, Trükised, Studio rent. Arve juures on aprilli tööde akt, "kokku oli tööde maht 114 tundi ja 30 minutit", st 114,5 x 87.-/h=9 961,5 eurot. Arve juurde on lisatud töövõtja poolt 28.05.25 allkirjastatud aprilli tööde akt, "kokku oli tööde maht 114 tundi ja 30 minutit", st 114,5 x 87.-/h=9 961,5 eurot, mis erineb arvel esitatud nõustamise kulurea maksumusest.

⁵⁴ 19.12.2024 arve nr 5929/24EE Ülesande viide 274075, Ülesanne: 24-7900-034 Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse analüüs, Teenus ajavahemikul 16.02.2024 - 1.12.2024. 33 960.- eurot + KM.

⁵⁵ 14.01.2025 arve nr 0026/25EE Ülesande viide 274075, Ülesanne: 24-7900-034 Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse analüüs, Teenus ajavahemikul 2.12.2024 - 13.01.2025.

Aktis on tekst (allkirjastatud 14.01.2025) p 3. Töö teostati **november – detsember 2024**.

tähelepanu juhitud. Audiitorile selgitati, et enne lepingu sõlmimist teenust ei osutatud, kehtib aktide info. Lepingus ja arvetel märgitud ja aktid allkirjastanud tellija kontaktisik ei olnud lisatud arve menetlusringi, kuigi korra järgi on see ette nähtud⁵⁶. Arved on kooskõlastanud osakonna juhataja (ja projektiga seotud kulujuht). Aktid lisati DHS-i auditi käigus.

Täiendav tähelepanek: lepingusse lisada isikuandmete kaitse töötlemise kokkulepped

- 1.174. Töövõtja ülesandeks on läbi viia kahe parvlaeva monitooringusüsteemide kasutamise koolitus laeva meeskondadele. Väljavõte hankelepingust: p 3.7. *Kui laeva meeskonnale tuleb korraldada süsteemi kasutamise koolitus, viib täitja koolituse läbi pärast laeva süsteemi üleandmist. Koolituse läbiviimise järel koostatakse koolituse üleandmise-vastuvõtmise akt, kus näidatakse ära vähemalt koolituse sisu, koolituse läbiviimise aeg ja koht ning koolitusel osalenute nimekiri (kokku kaks akti).* Koolitusel kogutakse osalejate andmeid, mis on seostatavad laevapere liikme identiteediga (nt nimi, roll), seega toimub isikuandmete töötlemine. Lisaks võidakse töövõtja poolt ka haldusteenuse osutamise käigus saada ligipääs isikuandmetele. Seega kaasneb hankelepingu täitmisega **isikuandmete töötlemine** ja lepingusse oleks olnud vajalik lisada GDPR-st tulenevad põhimõtted, sh isikuandmete töötlemise õiguslik alus, teavitamine, minimaalsuse põhimõte.
- 1.175. Antud juhul sõlmitud töövõtuleping nr 6-2/24/60 isikuandmete töötlemisest tulenevalt andmekaitse tingimusi ei sisalda, mistõttu ei ole tagatud isikuandmete nõuetekohane töötlemine.

JÄRELDUS

- 1.176. KliM ja RiL tööde vastuvõtmise aktid ei olnud alati DHS-s registreeritud, kuigi vastav kord näeb seda ette. Sageli saadetakse arved maksmisele ilma, et tehingu sisu ja tellija poolt teenuse/töö vastuvõtmise kohta oleks DHS-is lepingu juurde lisatud akt. Ka arve kinnitusingis osalejad ei ole akti küsinud. KliM kord näeb ette ka arvekeskusesse akti lisamist, aga seda ei olnud tehtud ühelgi korral. Oluline on akti lepingu juures.

⁵⁶ Vastav nõue tuleneb kuludokumentide menetlemise korrast (12.11.2024 kk nr 1-2/24/437):

5. Kuludokumentide menetlemine eAKs, RTIPis ja DHSis

5.3. eAKs koostab FO teenistuja ostuarve kinnitusingi, saates ostuarve KLIMi kontaktisikule, kes tellis kauba või teenuse ning kulujuhile kooskõlastamiseks. /.../

4.2. KLIM kontaktisiku ja kulujuhi kohustuseks on tagada, et:

4.2.1 tehingud on seaduspärased ja vajalikud ning ei ületa eelarves ettenähtud kululimiiti;

4.2.2 tehingud tehakse analoogsete tehingutega võrrelduna parimatel tingimustel;

4.2.3 tehing on otstarbekas ja vajalik ning tehingu sõlmimisel on lähtutud kokkuhoidlikkuse printsüübist;

4.2.4 kaupade ja teenuste tellimisel on järgitud riigihangete seadust ja KLIM hangete korraldamise ja lepingute sõlmimise korda;

4.2.5 dokumendid kajastavad majandustehingu sisu õigesti;

4.2.6 dokumendil kajastatud kogused, hinnad ja muud tingimused vastavad eelnevalt sõlmitud lepingutele, tellimis- või garantiikirjale ning sellel on märgitud korra punktis 3.8. nõutud andmed. Juhul, kui arve on koostatud ebakorrektselt või ei vasta seaduses toodud nõuetele, tuleb KLIM kontaktisikul või kulujuhil pöörduda tarnija poole ja nõuda korrektse algdokumendi esitamist. Valesti koostatud arvele tuleb väljastada kreditarve.

4.4. Arve juurde lisatakse seotud dokumendid:

4.4.1 lepingust tulenev üleandmise-vastuvõtmise akt või aruanne; /.../

Lisa 1. Valim ja valimi koostamise põhimõtted

Riigihangete planeerimise/ läbiviimise vastavust regulatsioonidele testiti riskipõhise kihtvalimi alusel. Valimisse kaasati erinevate asutuste ja struktuuriüksuste hanked, et tagada mitmekülgne ülevaade kontrollitavatest menetlustest ning hinnata hankekohaste kontrolliprotsesside toimimist.

- a) RRF hanked erinevatest asutustest ja struktuuriüksustest ja RiL Euroopa territoriaalse koostöö (INTERREG) projekti hange – audiitor kontrollis valimisse kuuluvate hangete läbiviimist Auditeeriva asutuse ja RTK kontrollimetoodikate alusel;
- b) RiLi ja/või TRAMi lisahanked, mille puhul hinnati täiendavaid riske või spetsiifilisi aspekte. Valimisse kaasati täiendavalt hanked järgmiste riskitunnuste alusel:
 - ❖ RHR-is varasemate hangete „täitmisel“ seisundi andmekvaliteedi ja lepingumuudatuste RHS-le vastavuse hindamine,
 - ❖ RHR-is üle 4-aastase tähtajaga raamlepingute põhjendatuse ja RHS-le nõuetele vastavuse hindamine,
 - ❖ toetuse koodiga 9LA0-RR20-05133 (Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitustööd): tarnijale väljamakse seos hankega ning hanke olemasolu või hanke puudumise põhjendatus,
 - ❖ juhuslik väikehange⁵⁷ ettevõttelt, kellega on RiL/ TRAM teinud tehinguid, kuid hange ei ole läbi viidud RHR-s, et hinnata asutuse hankekorra järgmist;
 - ❖ **Komisjoni päringu lisamine valimisse:** 14.01.2026 esitas Riigikogu Korruptsioonivastane erikomisjon KeMIT-ile päringu. Arvestades päringus esitatud asjaolude analüüsimise vajadust, otsustas auditi töörühm lisada valimisse ka hanke viitenumbri 278869. Selle eesmärk oli tagada, et auditi hinnang hõlmaks kõiki olulisi teemasid, sh võimaliku huvide konflikti riskiga seonduvat.

Valimisse võeti 13 riigihanke menetlust.

I – RTK ja RaM kontroll-küsimuste alusel hinnati RRF/ RiL INTERREG projekti hankeid, mille läbiviimisel testiti hankekomisjoni erapooletust, hanke läbiviimise vastavust RHS-le, lepingu muutmise vastavust RHS-le, veenduti, et lepingu ese on olemas ja vastuvõtu-aktid ja arved vastavad asutuse korrale.

I RRF projektide hanked (auditi programmis, KliM väljaminev kiri 12.05.2025 reg nr 1-11/25/11):

- 1) Tuuleparkide mõju võrdlev analüüs ja juhend mõjuhindajatele (Kliimaministeerium) (RHR viitenumber 280536)
- 2) Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs (Kliimaministeerium) (274075)
- 3) Taastuvenergia kommunikatsiooniteenuse hankimine (Kliimaministeerium) (272413)
- 4) Kestliku biogaasi/biometaani tootmise ja kasutuselevõtu suurendamise võimaluste ja selleks vajalike tegevuste analüüsi tellimine (Kliimaministeerium) (268065)
- 5) Kangru liiklussõlme ja Rail Balticut ületavate viaduktide ehitamise omanikujärelevalve (267794)
- 6) Andmelao arendamine Eesti Looduse infosüsteemi (EELIS) andmete osas (279408) ja raamhange Analüüsi- ja andmelao infosüsteemide arendus- ja hooldustööde teostamine (2022-2026) (243672)

I RiL INTERREG projekti hange

- 7) Parvlaevade monitooringusüsteemid (278906)

I KeMIT hange Riigikogu Korruptsioonivastase erikomisjoni 14.01.2026 päringust tulenevalt lisati valimisse

- 8) “E-teenuste keskkonna pääsuholduse arendus” (278869).

Nimetatud 8 hanke tulemusel sõlmitud lepingute kogusumma on kokku 3 800 318 eurot, sh 3 000 000 eurot hanke nr 243672 raamlepingu kogusumma.

II – selgitati, kas TRAM-is ja RiL-is ettenähtud (väikehanke) hankemenetlus on läbi viidud, lepingu muutmise ja/ või kallinemise menetlemine vastab RHS-le, arved/aktid menetletud vastavalt asutuse kordadele.

⁵⁷ TRAM: väikehange – asja, teenuse või ehitustöö tellimine eeldatava maksumusega 10 000 – 29 999,99 eurot.

RiL: väikekost – asja, teenuste tellimine eeldatava maksumusega 5 000 kuni 29 999 eurot ning ehitustöö 15 000 – 59 999 eurot.

II TRAM

- Teehoiu hanked. Sooviti testida oluliselt kallinenud pakkumuste ja RHS § 115 lg 1, lg 8 rakendamise praktikat. Jõgeva hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2024-2029 (268083).
- Auditi käigus tähelepanu juhtimise järel ilmnas, et valimi koostamiseks kasutatud RHR alusandmed ei olnud korrektsed. TRAM esindaja korrigeeris registris lepingu maksumuse – hanget ei kontrollitud.*
- 9) Teehoiu hanked. Sooviti analüüsida lepingute maksumuse suurendamiste nõuetekohasust:
- Pärnu maakonna riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023 (181744).
 - Tartu ja Võru maakondade riigiteede korrashoiu korraldamine aastatel 2017-2023 (181480).
- Teeseadmete andmehõive platvormi tarkvara arendus- ja hooldusteenus (262942). Dolm IT OÜ (12809505) raamleping nr 3.2-4/23/1228-1 kestusega üle 4 aasta (16.06.2023 kuni 09.06.2028).
- Auditi käigus tähelepanu juhtimise järel ilmnas, et valimi koostamiseks kasutatud RHR alusandmed ei olnud korrektsed. TRAM esindaja korrigeeris registris lepingu maksumuse – hanget ei kontrollitud.*
- 10) Cone Center OÜ (11154344) 20.12.2024 arve nr 2024-20610; selgitusena on toodud 3.2-4/24/34-I; MRS - Mandatory Reporting System. Sooviti analüüsida seotud väikehanke läbiviimise vastavust TRAM hankekorrale.

II RiL

- 11) Cone Center OÜ (11154344) 01.01.2024 arve nr 2023-18049. Sooviti analüüsida seotud hanke toimumise ja lepingu muudatuste korrektsuse küsimusi, mis võeti auditi ulatusse.
- 12) AS Atea (10088390) kannete selgitusena on toodud lepingu nr 6-2/23/215 alusel läbipääsusüsteemi haldamise teenuse tellimine ja *Ei ole riigihange*. Auditi ulatuses on seotud hanke menetluse testimine.
- 13) Osaühing Gotta Port Services (11167476) tehingud.

Lisa 2. „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“ väljavõte

M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost), 2019

RH „Analüüsi- ja andmelao infosüsteemide arendus- ja hooldustööde teostamine (2022-2026)“ (243672)

„Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“ (2019, lk 767-768, RHS § 117 komm.-d 16-19) on RHS § 117 lg 1 tõlgendatud järgnevalt.

16. RHS § 117 lg 1 teine lause. Hankija peab pakkumuste hindamise kohta tegema põhjendatud kirjaliku otsuse. Põhjendatud kirjalik otsus peab sisaldama asjaolusid, mille alusel on hankija tunnistanud pakkumuse edukaks, st hindamiskriteeriumide alusel antud punkte ja lühikokkuvõtet punktide andmise põhjendustega või vähemalt viidet dokumendile, mis vastavaid põhjendusi sisaldavad (RKHKo 3-3-1-45-12, p 29; VAKO 27.07.2018, 140-18/197708, p 21; 12.02.2019, 8-19/203288, p 9). Kui otsuses puuduvad mistahes põhjendused hindamise kohta ega ole selles viidatud ühelegi dokumendile, mis sisaldaks vastavaid põhjendusi, on pakkumuse edukaks tunnistamise otsus põhjendamata ja kontrollimatu ning seega vastuolus RHS § 117 lg-ga 1 ning § 3 p-ga 1 (VAKO 12.02.2019, 8-19/203288, p 9). Kuivõrd edukaks tunnistamise otsuse näol on tegemist kaalutusotsusega, peab otsus sisaldama asjakohaseid õiguslikke aluseid ja faktilisi asjaolusid, mis kaalutusotsuseni viisid ning mis võimaldavad otsuse kohtulikku kontrolli. Olukord, kus hindamiskriteerium on väga üldsõnaline ning sellest ei nähtu konkreetseid asjaolusid, mida hankija selle puhul tegelikult hindab, paneb hankijale erilise vastutuse hindamise kriteeriumi kohaldamise põhjendamisel (VAKO 11.08.2014, 181-14/151310, p 8).

17. Hankija põhjendamiskoormis on erinev sõltuvalt sellest, millised olid rakendatavad hindamiskriteeriumid. /.../ Kvalitatiivse hindamise kriteeriumi kasutamisel on põhjenduste vajaliku ulatuse hindamisel asjakohane lähtuda konkreetse kriteeriumi iseloomust. Sellest tuleneb, et mida hinnangulisem on kvalitatiivne hindamise kriteerium ehk mida suurem on hankija kaalutlusruum, seda põhjalikumad peavad olema ka hankija põhjendused (L. Prints. 2018, lk 64). EÜK on lahendis Alfistar Benelux selgitanud, et juhul, kui otsus sisaldab üksnes hindepunkte ilma nende andmise põhjendusteta, on otsus sisuliselt põhjendamata ja õigusvastane /.../. Õiguskirjanduses on selgitatud, et viidatud kohtuotsus tehti küll Euroopa institutsioonidele kehtivas õigusraamistikus, kuid kohtu seisukoha tuleks rakendada ka direktiivi 2014/24/EL (ja ka 2014/23/EL ja 2014/25/EL) kohaldamisalas olevatele otsustele (Z. Petersen. - PPLR 2012/5, NA253-256, p 3.). Juhul kui otsus sisaldab üksnes punktitalbelit ega selgita hindamise tulemuse tegelikke põhjuseid, ei ole pakkuja võimalik hinnata otsuse õiguspärasust ega tõhusa õiguskaitsevõimalusi ja -vahendeid (Samas).

18. Olukorras, kus hankija on hinnanud pakkumusi kvaliteedikriteeriumi alusel, kuid põhjendused hindepunktide andmise osas on väga lakoonilised ega võimalda aru saada, millest lähtuvalt on üks või teine pakkumus konkreetse hindamiskategoorias vastava arvu hindepunkte saanud, on otsus vastuolus RHS § 117 lg 1 teise lausega ning § 3 p-s 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtetega. Hankija hinded on sellisel juhul jälgimatud ja meelevaldsed ega võimalda jälgida hankija otsustuskäiku, mis tingib hindamise protsessi ja edukaks tunnistamise otsuse õigusvastasuse (VAKO 27.07.2018, 140-18/197708, p-d 23-28.).

19. Seega on kvalitatiivsete hindamiskriteeriumide korral hankijal märkimisväärne põhjendamis koormus – peale punktijärjestuse avaldamise peab hankija avaldama pakkujatele ka põhjendused, miks neile hindamiskriteeriumide alusel teatud arv punkte omistati. Vastasel juhul ei ole edukaks tunnistamise otsus läbipaistev ega kontrollitav. („Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 767-768, RHS § 117 komm.-d 16-19).

RHS § 47 komm. 5 kohaselt: Kohane teavitamine tagab ettevõtja võimaluse otsustada, kas otsus rikub tema õigusi, ning sellekohase soovi korral ka võimaluse vastav otsus tähtaegselt vaidlustada. Läbipaistvus riigihangetes tagab riigihankes osalenud ettevõtjale võimaluse oma õigusi efektiivselt kaitsta. Sel põhjusel sätestavad ka RHS § 47 lg-d 3 ja 4 konkreetset informatsiooni, mida mõned lg-s 1 nimetatud teated peavad sisaldama. (lk 326)

Riigikohus selgitas 11.12.2020 otsuses asjas nr 3-20-1198, et avatud hankemenetluse käigus esitatud loovtöö hindamisel (hindamisotsuses) tuleb arvestada järgmisi põhimõtteid: 1) kas hindamisel arvestati asjakohaseid, täielikke ja tõendatud fakte (otsuse p 17); 2) kui hankija määrab detailid kindlaks, tuleb neid hindamisel järgida (otsuse p 19); 3) Hindamiskriteeriume tuleb kohaldada objektiivselt ja ühtaoliselt kõigi pakkujate suhtes (Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-19/00: SIAC Construction, p 44). RHS § 117 lg 1 teise lause järgi peab hankija otsus pakkumuse edukaks tunnistamise kohta olema põhjendatud. RHS § 47 lg 4 p 3 kohaselt tuleb teistele vastavaks tunnistatud pakkujatele esitada edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid hankijale eelise tema pakkumusega võrreldes. Seejuures on piisav, kui pakkumuse edukaks tunnistamise korraldusest või selles viidatud dokumendist nähtuvad, millistele alustele hankija otsustused tuginevad (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-45-12, p 29). Väga üldsõnalised põhjendused võivad olla vastuolus RHS § 117 lg-ga 1 ja § 47 lg 4 p-ga 3, vaidluse korral saab aga hankija otsuse põhjendusi kohtumenetluses täpsustada. Mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused. Kui RHAD-s kehtestatud hindamismetoodika sisaldab täpseid hinnete kirjeldusi, võivad need tagada piisava läbipaistvuse ka ilma hinnete hilisema põhjendamiseta.

Kui tagatud ei ole hindamisotsuse läbipaistvus ja kontrollitavus, siis ei ole hindamisotsus õiguspärane (TlnHKO 3-21-1811, p 43).

Lisa 3. KeMIT-i sõlmitud teenuste riigihangete lepingud

RHR andmed

