RAHANDUSMINISTEERIUM

Andres Keskpaik
Ruhnu AEK OÜ
keskpaik@ruhnu.ee

Teie 29.10.2026 nr 14-1/262525/2609099

Meie 16.11.2026 nr 5-1/4367-2

Vastus avaldusele

Lugupeetud Andres Keskpaik

Pöördusite õiguskantsleri poole küsimusega, kas kohaliku omavalitsuse korraldatavas hankes on õiguspärane võrrelda käibemaksukohustuslasest ettevõtja pakkumust koos käibemaksuga ja mittekäibemaksukohustuslasest ettevõtja pakkumust ilma käibemaksuta, kui pakkumuste hindamise kriteerium on madalaim hind. Õiguskantsler edastas Teie avalduse vastamiseks Rahandusministeeriumile ning palus selgitada, kuidas tuleb erineva käibemaksukohustuslase staatusega ettevõtjate pakkumuste võrdlemisel järgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Samuti palus õiguskantsler võtta seisukoha Teie ettepaneku kohta muuta riigihangete regulatsiooni ning käsitleda küsimust ka alla lihthanke piirmäära jäävate ostude puhul.

Mõistame Teie tõstatatud küsimust, sest ettevõtja seisukohast võib erineva käibemaksu kohustuslase staatusega pakkujate lõpphindade võrdlemine tunduda ebavõrdne. Järgnevalt selgitame, miks võib pakkumuste võrdlemine koos käibemaksuga olla õiguspärane ning milliseid riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid peab hankija seejuures järgima.

Riigihangete seadus (RHS) ei nõua pakkumuste hindamisel tingimata käibemaksuta maksumuse võrdlemist. Hankija võib võrrelda pakkumuste maksumusi koos käibemaksuga, kui see kajastab hankija tegelikku kogukulu. Läbipaistvuse tagamiseks peab hankija riigihanke alusdokumentides üheselt määrama, kas pakkumuste hindamisel lähtutakse käibemaksuta maksumusest või hankija tasutavast kogumaksumusest koos käibemaksuga. Hindamisel tuleb järgida alusdokumentides ette nähtud metoodikat ja kohaldada seda kõigile pakkumustele ühetaoliselt. Sellise selgituse on Rahandusministeerium avaldanud riigihangete korduma kippuvates küsimustes.[1]

Avaliku sektori asutuse käibemaksukohustuslase staatus ja sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus sõltuvad tema tegevusest ning konkreetse ostu kasutusotstarbest. Käibemaksuseaduse § 29 lõike 1 kohaselt saab sisendkäibemaksu maha arvata ulatuses, milles kaupa või teenust kasutatakse maksustatava käibe tarbeks. Kui hankija kasutab ostetavat asja või teenust avalike ülesannete täitmiseks ega kasuta seda maksustatava käibe tarbeks, ei ole tal üldjuhul selle

[1] Rahandusministeerium, Riigihanked, KKK, teema „Pakkumus“ teise küsimuse vastus, https://www.fin.ee/korduma-kippuvad-kusimused-0#pakkumus.

ostuga seotud sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Sellisel juhul moodustab käibemaks osa hankija tegelikust kulust.

RHS § 2 lõike 1 ning § 3 punktide 1, 2 ja 5 kohaselt peab hankija kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, tegutsema läbipaistvalt ja kontrollitavalt ning kohtlema ettevõtjaid võrdselt. RHS § 117 lõike 1 kohaselt hindab hankija pakkumusi majandusliku soodsuse alusel ning majanduslik soodsus võib sõltuda üksnes pakkumuse hinnast või kulust. Kui käibemaks jääb hankija kanda, võib käibemaksuta hindade võrdlemine viia selleni, et edukaks tunnistatakse pakkumus, mille alusel tasumisele kuuluv kogusumma on tegelikult suurem. Seetõttu võib hankija tegeliku kogukulu, sealhulgas käibemaksuga pakkumuse maksumuse arvestamine olla kooskõlas rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise põhimõttega.

Võrdse kohtlemise põhimõte ei nõua, et hankija kõrvaldaks pakkumuste võrdlemisel erinevast käibemaksustaatusest tulenevad majanduslikud erinevused. Ka RHS kommentaarides on riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) lahendile tuginedes leitud, et hankija ei tohi säästmise eesmärgil eelistada käibemaksukohustusest vaba pakkujat käibemaksukohustuslasest pakkujale, eirates võrdse kohtlemise põhimõtet.[2] Samas ei tähenda käibemaksukohustuslasena registreerimata pakkuja madalama lõpphinna alusel edukaks tunnistamine iseenesest tema õigusvastast eelistamist, kui hindamismetoodika on enne pakkumuste esitamist selgelt kindlaks määratud ning seda kohaldatakse kõigile pakkumustele ühetaoliselt. Hankija peab kõigile pakkujatele kohaldama sama, enne pakkumuste esitamist teatavaks tehtud hindamismetoodikat. Kui alusdokumentide kohaselt võrreldakse hankija tasutavaid lõpphindu, tuleb käibemaksukohustuslasest pakkuja puhul arvestada hinnale tegelikult lisanduvat käibemaksu ning mittekäibemaksukohustuslasest pakkuja puhul tema esitatud lõpphinda.

Samas tuleb arvestada, et käibemaksukohustuslasest ja mittekäibemaksukohustuslasest ettevõtja kulustruktuur ei ole ühesugune. Käibemaksukohustuslasel võib olla õigus ettevõtluses kasutatud kaupade ja teenuste sisendkäibemaks maha arvata. Mittekäibemaksukohustuslasel sellist õigust ei ole ning tema ostudelt tasutud käibemaks jääb tema kulude hulka ja võib kajastuda pakkumuse hinnas. Seetõttu ei saa eeldada, et pakkumuste lõpphindade erinevus vastab automaatselt kogu käibemaksumäärale.

Ettevõtjate erinev konkurentsipositsioon ei tulene seega üksnes riigihangete regulatsioonist, vaid ettevõtjate erinevast käibemaksukohustuslase staatusest ja sellega seotud õigustest ning kohustustest. Samasugune erinevus võib avalduda ka väljaspool riigihanget toimuvates tehingutes. Riigihangete regulatsiooni ülesanne ei ole neid maksukorralduslikke erinevusi kõrvaldada, vaid tagada, et hankija võrdleb pakkumusi ette kindlaks määratud, läbipaistva ja kõigile pakkujatele ühetaoliselt kohaldatava metoodika alusel.

VAKO on lahendis 207-17/192668 tähelepanu juhtinud ka sellele, et pakkujal võib lepingu täitmise käigus tekkida kohustus registreerida end käibemaksukohustuslasena. Lahendi kohaselt hinnati pakkumusi käibemaksuta maksumuse alusel. Käibemaksukohustuslasena registreerimata vaidlustaja leidis, et tema pakkumus on hankija jaoks soodsam, sest tema hinnale käibemaksu ei lisandu. Vaidlustuskomisjon ei pidanud seda argumenti konkreetses asjas põhjendatuks, kuna pakkumuse maksumust arvestades oleks pakkujal tekkinud lepingu täitmise käigus käibemaksukohustuslasena registreerimise kohustus ning ta oleks pidanud pärast registreerimist lisama hankijale esitatavatele arvetele käibemaksu. Lahend näitab, et pakkuja käibemaksukohustuslase staatuse mõju pakkumuse lõpphinnale tuleb hinnata

[2] RHS § 3, kommenaar 73 – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad Mari Ann Simovart, Mart Parind, Erki Fels. Juura: 2025. Viide lahendile VAKO 06.11.2020, 209-20/225529, p-d 10 ja 12.

konkreetse lepingu asjaolusid arvestades ning registreerimata pakkuja ei pruugi jääda sellesse staatusesse kogu lepingu täitmise ajaks.[3]

Õiguskantsler viitas oma kirjas ka sellele, et RHS-i muutmise seaduse eelnõu kohta esitatud arvamuses tehti ettepanek sätestada, et teenuste hankimisel hinnataks käibemaksukohustuslasest pakkuja pakkumust käibemaksuta, kui pakkumuse esitab ka ettevõtja, kes ei ole käibemaksukohustuslane. Eelnõu kooskõlastamisel jäeti see ettepanek arvestamata. Leiame jätkuvalt, et RHS-i täiendamine ettepanekus kirjeldatud viisil ei oleks otstarbekas. Hankijate käibemaksukohustuslase staatus ja sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus võivad erineda ning jäik nõue võrrelda alati käibemaksuta hindu ei pruugiks kajastada hankija tegelikku kulu ega tagada rahaliste vahendite säästlikku kasutamist. Samuti ei kõrvaldaks selline muudatus ettevõtjate erinevast staatusest tulenevaid erinevusi, mis esinevad ka väljaspool riigihankeid. Piisavaks tuleb pidada kehtivat nõuet, et hankija määrab hindamise aluse enne pakkumuste esitamist selgelt kindlaks ning kohaldab seda kõigile pakkumustele ühetaoliselt.

Eeltoodud põhimõtted kehtivad ka alla lihthanke piirmäära jäävate ostude puhul. Kuigi sellise ostu tegemiseks ei ole üldjuhul vaja korraldada lihthankemenetlust, on tegemist riigihankega ning hankija peab järgima RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid ostu maksumust ja laadi arvestades proportsionaalses ulatuses. Kui hankija küsib pakkumusi mitmelt erineva käibemaksukohustuslase staatusega ettevõtjalt, peab hinnapäringust või muust ostu alusdokumendist selguma, kas võrreldakse käibemaksuta maksumusi või hankija tasutavaid lõpphindu. Valitud meetodit tuleb kohaldada kõigile pakkumustele ühetaoliselt ning võrdluse alust ei või pärast pakkumuste saamist muuta.

Kokkuvõttes võib hankija võrrelda käibemaksukohustuslasest ja mittekäibemaksukohustuslasest ettevõtja pakkumuste lõpphindu, kui käibemaks moodustab hankija tegeliku kulu, selline hindamisviis on enne pakkumuste esitamist alusdokumentides selgelt kindlaks määratud ning seda kohaldatakse kõigile pakkumustele ühetaoliselt. Erinevast käibemaksukohustuslase staatusest tulenev erinevus ei tähenda sellisel juhul iseenesest võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Sven Kirsipuu
eelarvepoliitika asekantsler
kantsleri ülesannetes

Laura Sulin 5342 1825
laura.sulin@fin.ee

Lisaadressaadid: Õiguskantsleri Kantselei

[3] VAKO 09.01.2018, 207-17/192668, p 14.