

# Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes

*Kas ja kuidas järgivad valdade ja linnade ühingud  
riigihangete seadust?*

AK kuni avalikustamiseni Riigikontrolli veebilehel  
Avaliku teabe seadus, § 35 lg 1 p 19



# Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes

*Kas ja kuidas järgivad valdade ja linnade ühingud riigihangete seadust?*

## Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris riigihangete korraldamist linnade ja valdade asutatud ja osalusega äriühingutes, sihtasutustes ning mittetulundusühingutes (edaspidi ühingud). Analüüsinud eelnevalt 30 ühingu oste, valiti auditeerimiseks välja 19 ühingut. Hinnang anti ühingute poolt 2008. aastal tehtud asjade soetamise ning teenuste ja ehitustööde tellimise põhjal.

## Miks on see maksumaksjatele oluline?

Valdade ja linnade ühingud sooritasid 2008. aastal kokku rohkem kui 4,8 miljardi krooni eest oste. Kuna vallad või linnad saavad äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid asutada ainult maksumaksja huvidest lähtudes, on nende ühingute tegevus põhjendatult avaliku huvi objektiks.

Maksumaksjal peab olema kindlustunne, et avaliku huviga seotud objektide ehitamisel, asjade ostmisel ja teenuste tellimisel kasutatakse raha läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, koheldakse isikuid võrdselt ning kasutatakse ära olemasolevaid konkurentsitingimusi. Nii väiksemate ka kui suuremate ostude puhul tuleb järgida riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid ning suuremate ostude puhul lähtuda riigihangete seaduses sätestatud riigihanke maksumuse piirmääradest ja neid ületades viia parima pakkuja väljaselgitamiseks läbi hankemenetlus.

## Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et oluline osa avalikest ostudest tehakse jätkuvalt ilma riigihankeid korraldamata. Hulk ettevõtteid ega nende kohalikest omavalitsustest omanikke ei saa aru, et läbipaistev ja konkurentsi soodustav tegutsemine aitab vähendada ettevõttes nii raiskamist kui ka korruptsiooniohtu. Samal ajal ei ole riik teinud riigihangete valdkonnas kõike, et tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik tegutsemisraamistik ja juhendamine ning ettevõtte sisulisest tegevusest lähtuv riiklik järelevalve.

Praegune riigihangete seadus on kehtinud juba peaaegu kolm aastat, kuid ei Rahandusministeerium ega Riigihangete Amet ei ole siiani suutnud selgitada seaduse mitmeti mõistetavaid ja segadust tekitavaid kohti. See on suurele hulgale kohaliku omavalitsuse asutatud äriühingutest andnud võimaluse arvata, et riigihangete seadus neile ei kohaldu. Endast kui hankijast on Riigihangete Ametile seetõttu teada andnud vaid 15 avalikus huvis tegutsevat äriühingut. Üleüldse oli aga 01.01.2009. a seisuga riigi ning valdade ja linnade kontrolli all olevaid äriühinguid kokku 335, neist valdade ja linnade omi 247.

Jätnud otsustamata enda määratlemise hankijana, ei ole äriühingud investeeringute ja ostude tegemisel valdavas osas rakendanud ka muid riigihangete läbipaistvust ja konkurentsi edendavaid põhimõtteid. Samas on Riigihangete Amet seaduse mitmeti tõlgendatavust põhjuseks tuues piiranud oma järelevalve ulatust vaid nende kohaliku omavalitsuse asutatud äriühingutega, kes on end hankijana määratlenud, selle kohta otsuse vormistanud ja sellest Riigihangete Ametit teavitanud. Kuigi Riigihangete Amet tegi 2008. aastal järelevalvet 55 hankija üle, oli nende hulgas ainult üks kohaliku omavalitsuse asutatud ühing.

Rahandusministeerium, kes töötab välja riigihangete poliitikat, ei ole pakkunud lahendusi, vaatamata Riigihangete Ameti korduvatele pöördumistele muuta avalikus huvis tegutsevate äriühingute hankijaks määratlemine selgemaks. Sisuliste probleemide lahendamise asemel on Rahandusministeerium ette valmistanud seadusemuudatuse, et ümber korraldada järelevalve riigihangete valdkonnas, lõpetades Riigihangete Ameti tegevuse. Riigikontrolli arvates peab seadusemuudatusega kaasnema ka seaduse rakendamise sisuliste probleemide üheselt arusaadav lahendamine.

#### **Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:**

- **19 auditeeritud ühingust oli vähemalt 9 ühingut jätnud suuremate, riigihangete seaduses sätestatud piirmäära ületavate ostude korral hankemenetlusi korraldamata. Koguni 16 ühingut oli aga oma ostude tegemisel eksinud riigihangete seaduse üldisemate nõuete vastu.**
- Kui kohaliku omavalitsuse sihtasutused ja mittetulundusühingud on automaatselt hankijad, siis äriühingute osas ei ole riigihangete seaduses selgelt kindlaks määratud, kes peavad riigihankeid tegema, ja nii on pandud avalikes huvides tegutsevatele äriühingutele ülesandeks ise end hankijaks määratleda. **Auditi käigus analüüsitud 30 ühingu hulka kuulunud 20 äriühingust (aktsiaseltsid ja osäühingud) 17 ei olnud riigihangete seadust eirates enda hankijaks määratlemise otsust vastu võtnud. Need äriühingud järgivad ostude tegemisel riigihangete seadust valikuliselt (või ei järgi üldse) ning nende ostude üle ei tehta riiklikku järelevalvet.**
- **Riigihangete seadus on keerukas ja ka seda täita püüdvast keskmise suurusega ettevõttes tuleb hankemenetluse korraldamise vajadust ette niivõrd vähe, et hankijal ei saa tekkida järjepidevat riigihangete korraldamise kompetentsust.** Auditeeritute hulgas oli vähe neid, kes suutsid koordineerida kogu hankeprotsessi alates eelarve planeerimisest kuni hankelepingu täitmise jälgimiseni.
- **Murettekitavalt palju oli hankijaid, kes ei täitnud ka lihtsamaid riigihangete seaduse nõudeid.** Kohustust teavitada väiksematest ostudest avalikkust veebilehe või ajalehe kaudu rikkus 14 auditeeritud ja riigihangete registrile aruande esitamise kohustust 13 auditeeritud. Väiksemate ostude tegemisel esines riigihangete seaduse konkurentsi tagavate üldpõhimõtete rikkumisi koguni 18 auditeeritud 19-st.
- Keeldu muuta hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu tingimusi rikkus 5 ettevõtet. **Kõige enam muudatusi tehti pärast**

**ehitushangete hankelepingute sõlmimist ning selle peamiseks põhjusteks toodi puudulikke ehitusprojekte.**

- **Vallad ja linnad mittetulundusühingute, sihtasutuste ja äriühingute liikmete, asutajate ja omanikena ei suuda suunata ühinguid riigihankeid korraldama.** Näiteks oli Tallinna linna tahe, et kõik linnale kuuluvad äriühingud määratleksid end hankijana, kuid AS Ida-Tallinna Keskhaigla seda vajalikuks ei pidanud ja tegutses oma parema äranägemise järgi, leides seejuures, et riigihanke korraldamine on kallid ja aeganõudev protseduur. Riigihangete seadust eirates tehti 2008. aastal oste kokku ligikaudu 450 miljoni krooni väärtuses.
- Vee, energeetika, reisijate veo vms võrgustikuteenuseid pakkuvatele infrastruktuuri ettevõtjatele kehtib võrgustikuga seotud hangete puhul tavahangetest oluliselt kõrgem hankemenetluse korraldamise piirmäär. Kui aga säärane ettevõtte vastab üldistele hankija tunnustele, peaks ta oma ostud, mis ei ole otseselt seotud võrgustikuvaldkondadega, tegema tavahangetena riigihangete seaduses sätestatud järgides. Paraku lähtuvad võrgustikuettevõtted enamasti ka muude ostude puhul võrgustikuhangetega seotud piirmäärast ning jätavad tavaostude puhul hankemenetluse korraldamata. **Auditeeritute hulka kuulunud kolme võrgustikega seotud hankija ostude maht oli 2008. aastal kokku rohkem kui 268 miljonit krooni, kuid hankemenetlusi oli korraldatud kogu aasta jooksul vaid ühes ettevõttes ühel korral.**

**Auditeeritute ning Tallinna, Pärnu ja Kuressaare Linnavolikogu üldised kommentaarid auditiaruande kohta.**

**Rahandusministeerium** teatas, et ei ole toetanud Riigihangete Ameti tehtava järelevalve ulatuse piiramist. Minister teavitas, et Rahandusministeerium on andnud omapoolse seisukoha riikliku järelevalve teostamise volituste suhtes isikute üle, kes ei ole hankijad, kuid kes korraldavad riigihankeid riigihangete seaduse alusel tekkivast kohustusest tulenevalt. Rahandusministeerium selgitas, et igale isikule, kes on kohustatud vastavalt riigihangete seadusele järgima hankija kohta käivaid sätteid, peaks laienema ka vastavad järelevalvet ja vaidlustusmenetlust käsitlevad sätted. Sama seisukoht järelevalve ulatuse suhtes käib ka kohalike omavalituste asutatud äriühingute ning teiste hankijate kohta, kes ei ole end hankijana määratlenud, aga kel on kõiki riigihangete seadusest tulenevad hankijale omased tunnused.

Rahandusministeerium teavitas ka, et Riigikogu menetluses on riigihangete seaduse muutmise eelnõu, millega püütakse lahendada riigihangete korraldamisega praktikas tõstatunud kõige pakilisemad probleemid.

Riigikontroll tunnustab eelnõu menetlejaid, kes lisasid menetluse käigus eelnõusse muudatusettepaneku, mis sätestab, et edaspidi on hankijaks olemine faktiküsimus, mitte aga asutaja või isiku enese määratleda.

**Tallinna ja Pärnu Linnavolikogu, AS Ida-Tallinna Keskhaigla ja AS Taastusravikeskus Estonia** ei nõustunud Riigikontrolli järeldusega, et nimetatud aktsiaseltsid on riigihangete seaduse tähenduses hankijad ja oleks auditeeritud perioodil pidanud riigihankeid korraldama. Nad

leidsid, et Riigikontroll ei ole oma aruandes hankijaks olemise kohustust õiguslikult piisavalt veenvalt põhjendanud.

Riigikontroll juhib tähelepanu rahandusministri kui riigihangete valdkonna koordineerija seisukohtadele, mis on lisatud aruandele (vt lisa C<sup>1</sup>) ja kus on viidetega Euroopa kohtu lahenditele põhjendatud, miks nimetatud äriühingud on seaduse tähenduses hankijad ja oleks pidanud end seaduse järgi ka hankijana määratlema.

**Tallinna Linnavolikogu** nõustus, et 1. mail 2007 jõustunud riigihangete seaduse rakendamisel on ilmnenud hulk praktilisi probleeme, sh on seadus mitmeti mõistetav eraõiguslike juriidiliste isikute hankijaks määratlemise osas. Samas viitas volikogu oma vastuses sellele, et Tallinna Linnavalitsuse esindajad juhtisid juba seaduse eelnõu koostamise ajal tähelepanu seaduse ebaõnnestunud valikutele ning seaduse jõustudes esitas Tallinna Linnakantselei päringu Rahandusministeeriumile seaduse rakendamise kohta, kuid vajalikke juhtnõore ei saanud.

**AS Taastusravikeskus Estonia** vastas, et ettevõtte juhatus ja nõukogu on seisukohal, et aktsiaselts on äriettevõtte, kelle eesmärgiks ja ülesandeks on teenida kasumit, ning äriühing ei täida oma majandustegevuses mitte ühtegi ülesannet avalikes huvides.

**Saaremaa Golfi AS** teatas, et ei korraldanud teenuste ja kaupade ostmiseks riigihankeid tulenevalt advokaadibüroo antud õigusarvamusest, mille kohaselt ettevõtte ei vastanud hankija määratlusele riigihangete seaduse tähenduses.

**AS Uikala Prügila** leidis, et kuna äriühingute puhul on seaduseandja jätnud võimaluse ise ennast hankijaks määratleda või jätta määratlemata, siis sellest tulenevalt pole AS Uikala Prügila end hankijaks määratlenud. Riigihankeid on korraldatud ainult siis, kui raha saadakse väljastpoolt ettevõtet, näiteks Keskkonnainvesteeringute Keskuselt, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt, Ühtekuuluvusfondist. AS Uikala Prügila asendas riigihanke firmadelt võetud vähempakkumistega. Asjade ostmisel ja suuremate investeeringute korral võeti lõplikud otsused vastu nõukogu koosolekul juhatuse esitatud vähempakkumiste alusel. Edaspidiste vigade vältimiseks riigihangete korraldamisel määratleb AS Uikala Prügila end hankijaks. Nõukogu otsusega võetakse vastu riigihangete korraldamise kord ja juhatust riigihanke korraldamisel kontrollib nõukogu sisekontroll.

**Lõuna-Eesti Haigla AS** tunnustas Riigikontrolli, et auditi käigus jõuti tulemuseni, mis oli seatud eesmärgiks: juhtida auditeeritute tähelepanu piisavalt komplitseeritud riigihangete seaduse rakendamisel tekkida võivatele ebakohtadele.

**Tallinna Diagnostikakeskus** leidis, et ettevõtte on järginud seadusi parimal võimalikul moel. Ettevõtte arvates ei hinnata nende pingutusi

---

<sup>1</sup> Rahandusministeerium on oma 21.04.2010. a e-kirjaga teatanud, et ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis on nende 30.12.2009. a kirja nr 12.2-1/15823 juurdepääsupiirangu kestust muudetud ja piiranguks märgitud avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2 põhjal periood 30.12.2009–28.04.2010.

riigihangete seaduse järgimisel auditis adekvaatselt, kuna diagnostikakeskus on täitnud seaduse eesmärgi.

**Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS** leidis, et kuna nende puhul on tegemist võrgustikega seotud valdkondades tegutseva hankijaga, kelle põhitegevuseks on avalikkusele transporditeenuse pakkumine trammi ja trolliga, siis pole ta seaduses sätestatud korras kohustatud hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus on alla rahvusvahelise (s.o võrgustikuvaldkonna) piirmäära.

Riigikontroll on auditi tulemusel jõudnud seisukohale, et vajadus korraldada hankeid alla nimetatud piirmäära sõltub asjaolust, kas ost puudutab võrgustikuvaldkonda või mitte. Aktsiaseltsi põhikirja järgi tegutsetakse ka võrgustikega mitteseotud valdkondades.

**Põltsamaa Vallavara OÜ** leidis, et kontrollaruandest järeldub, et suuremalt osalt on auditis käsitletud problemaatikas süüdi Rahandusministeerium, kes pole suutnud enda loodud segaduses korda luua. Sellisel juhul ei saaks seda nõuda ka ettevõtjalt. Omavalitsusega seotud ettevõtetele oleks juba ammu vaja anda selge märk, missugused on nende õigused ja kohustused. Üksteisega vastuolus olevad seadused ei näita riigi ja ettevõtjate suhteid just kõige paremas valguses.

**AS Saku Maja, Pärnu Koolide Sihtasutus, SA Ida-Virumaa Kiirabi ja Põlvamaa Omavalitsuste Liit** teatasid, et asuvad tegelema auditis toodud soovitude rakendamisega.

Kuna Tallinna ja Pärnu Linnavolikogu ei kasutanud oma võimalust kujundada volikogu arvamus välja volikogu istungil, siis puudub Riigikontrollil kindlus, et kõigil nimetatud linnavolikogude liikmetel oli võimalus kontrolliaruande eelnõuga tutvuda.

Rahandusministri, Riigihangete Ameti ja auditeeritud ühingute vastuste täistekstid on kättesaadavad Riigikontrolli kodulehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee) rubriigis „Töötulemused“.

## Sisukord

<b>Kohalike omavalitsuste ühingud hankijatena</b>	<b>8</b>
Paljud kohalike omavalitsuste äriühingud ei määratle end hankijana	8
Äriühingud ei oska oma tegevuses näha avaliku huviga seotud aspekte	11
Rahandusministeerium ei korrasta piisavalt riigihangete valdkonda	13
<b>Riigihangete korraldamine ja hankelepingute täitmine</b>	<b>15</b>
Hankemenetlused jäeti tihti korraldamata	15
<i>In-house</i> -erandi õige rakendamine vajab selgitamist	19
Hankedokumentide koostamisel esines puuduseid	20
Edukaks tunnistatud pakkumused ja sõlmitud lepingud ei vastanud kahel juhul enam hanketingimustele	21
Saamatu projekteerimine ja kehv planeerimine tingivad hankelepingute muutmise	21
Pole selgeid kriteeriume võrgustikuga seotud hangete eristamiseks tavahangetest	23
<b>Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted</b>	<b>24</b>
Kontrollisüsteem riigihangete üldpõhimõtete järgimise tagamiseks ei toimi	25
Hankijad ei kasuta tarnijatevahelist konkurentsi efektiivselt	26
Omade eelistamine võõrastele ei soodusta konkurentsi	26
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>28</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>31</b>
Auditi eesmärk	31
Hinnangu andmise kriteeriumid	31
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigihangete valdkonnas</b>	<b>33</b>
<b>Lisa A. Analüüsitud ühingud</b>	<b>34</b>
<b>Lisa B. Intervjuud</b>	<b>35</b>
<b>Lisa C. Rahandusministri vastus</b>	<b>35</b>

## Valdkonna ülevaade

**Riigihange** on asjade ostmine ning teenuste ja ehitustööde tellimine, lähtudes riigihangete seaduses sätestatud korrast.

**Hankijate** loetelu sätestab riigihangete seadus.

**Hankemenetlus** on kallimate ostude puhul riigihangete seaduses sätestatud toimingute kogum. Hankemenetluse liikideks on näiteks avatud hankemenetlus, piiratud hankemenetlus, võistlev dialoog, väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus.

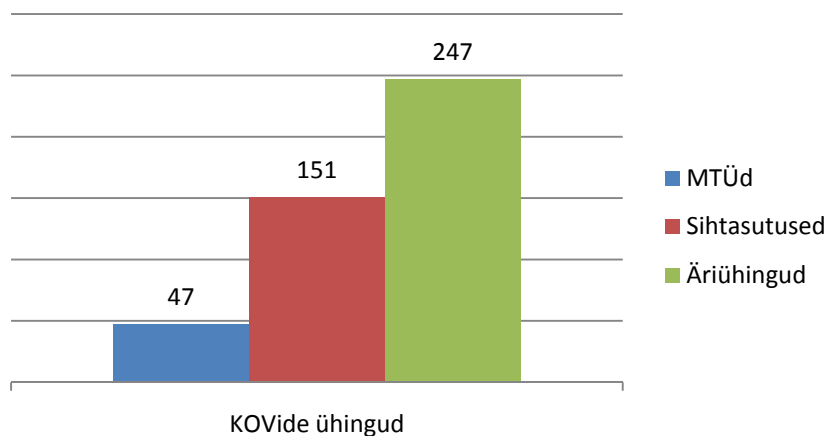
Vt ka riigihangete seadus, §2, 3 ja 10, § 25–28

**Valdade ja linnade valitseva mõju** on nende võime otsustada ühingu finants- ja äripoliitika üle (nt omatakse ühingu üle 50% hääleõigusest või õigust kutsuda tagasi enamikku tegevjuhtkonnast või kõrgema juhtorgani liikmetest).

Allikas: raamatupidamise seadus

1. Avaliku raha läbipaistvaks, otstarbekaks ja säästlikuks kasutamiseks tuleb korraldada **riigihankeid**. Riigihangete korraldamist reguleerib riigihangete seadus (edaspidi seadus), mis määrab, millised isikud ja asutused on kohustatud selles toodud reegleid järgima. Neid isikuid ja asutusi nimetatakse **hankijateks**.
2. Seadus näeb riigihanke tegemisel ette erinevad reeglid olenevalt asja, teenuse või ehitustöö (ostu) maksumusest. Kui ostu eeldatav maksumus on kõrgem seaduses sätestatud piirmäärast, tuleb läbi viia **hankemenetlus**. Nii suuremate kui ka väiksemate ostude tegemisel tuleb ära kasutada olemasolevaid konkurentsitingimusi ja kohelda võrdselt riigihangetel osalevaid pakkujaid.
3. Lisaks avaliku võimu teostajatele (riik, riigiasutus, kohalik omavalitsus) on üldjuhul seaduse tähenduses hankijaks ka nendega seotud eraõiguslikud juriidilised isikud (sihtasutused, mittetulundusühingud, äriühingud).
4. Omavalitsus võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohalt olulises äriühingus ning asutada sihtasutusi ja mittetulundusühinguid. 01.01.2009. a seisuga oli kokku 445 ühingut, kelle üle omasid vallad ja linnad **valitsevat mõju** (vt joonis 1). Omavalitsuse osalusega ühingutest moodustavad 55% äriühingud, 34% sihtasutused ning 11% mittetulundusühingud.

Joonis 1. Kohalike omavalitsuste asutatud ja osalusega ühingute arv



Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem

5. Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi kohaselt olid valdade ja linnade valitseva mõju all olevate ühingute väljaminekud 2008. aastal asjade soetamiseks ja teenuste saamiseks rohkem kui 4,8 miljardit krooni, mis on samas suurusjärgus näiteks Kaitseministeeriumi 2009. aasta eelarvega (4,6 miljardit krooni).
6. Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud korruptsioonivastases strateegias aastateks 2008–2012 on riigihanked välja toodud kui riskikoht. Korruptsioon avalikus sektoris on ohuks riigi julgeolekule ning põhjustab inimeste ebavõrdset kohtlemist; korruptsioon erasektoris aga kahjustab ausat konkurentsi ning takistab majanduse arengut.

7. Riigihangete poliitikat töötab välja Rahandusministeerium, kes valmistab ette õigusaktide eelnõusid ja koordineerib riigiasutuste tegevust riigihangete valdkonnas ning korraldab riigihangete registri pidamist. Riikliku järelevalvet riigihangete korraldamise üle teeb Rahandusministeeriumi valitsemisalas asuv Riigihangete Amet. Amet nõustab hankijaid seaduse rakendamises ja menetleb kohtuväliselt riigihangete korraldamisega seotud väärtegevusi.

8. Järelevalve käigus kontrollis Riigihangete Amet 2008. aastal seaduse järgimist 55 hankija juures. Nende hulgas oli ainult üks kohaliku omavalitsuse asutatud eraõiguslik ühing.

9. Riigikontroll on käsitlenud riigihangete korraldamist omavalitsustes auditis „Ehitushangete korraldus valdades ja linnades“<sup>2</sup>, kus leidis, et omavalitsuste võimekus riigihangete keerulise õiguskeskkonnaga toime tulla on kehv.

10. Riigikontrolli varasema auditi „Meditsiiniseadmete soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes“<sup>3</sup> käigus selgus, et aktsiaseltsidena tegutsevad haiglad (sh valdade ja linnade osalusega) on seaduse ebaselget regulatsiooni ära kasutades leidnud võimaluse riigihangete korraldamata jätmiseks. Sellest ajendatuna võeti käesolevas auditis auditeeritavate hulka kolm tervishoiuteenust osutavat aktsiaseltsi.

11. Analüüsinud eelnevalt 30 ühingu oste, valiti auditeerimiseks välja 19 ühingut (vaata lisa A). Analüüsitud 30 ühingu 2008. a varade saldo oli kokku 2,9 miljardit krooni, sealhulgas näiteks Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise ASil 591 miljonit, ASil Ida-Tallinna Keskaigla 539 ja SA-l Pärnu Haigla 412 miljonit krooni.

12. Lisaks valdade ja linnade ühingutele olid auditeeritute hulka arvatud ka Rahandusministeerium kui valdkonda koordineeriv asutus ning Riigihangete Amet kui riikliku järelevalve teostaja.

## Kohalike omavalitsuste ühingud hankijatena

### Paljud kohalike omavalitsuste äriühingud ei määratle end hankijana

13. Kuna sihtasutused ja mittetulundusühingud, kes on kohalike omavalitsuste valitseva mõju all, on seaduse mõistes<sup>4</sup> hankijad, siis ei saagi neil tekkida põhimõttelist küsimust, kas kaupade ostmisel on riigihangete korraldamine kohustuslik. Sihtasutused ja mittetulundusühingud on sellest kohustusest teadlikud ning hankemenetlusi on mõni korraldanud asjatundlikult, mõni mitte.

14. Äriühingute puhul on olukord teine, sest seadusandja on jätnud äriühingutele võimaluse ennast ise hankijana määratleda või jätta



AS Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondis oli ostude mahult suurim auditeeritu.

Foto: Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise veebileht

### Kohalike omavalitsuste ühingud ja avalik huvi

<sup>2</sup> Riigikontrolli kontrolliaruanne, 30.05.2008, vt <http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=688>

<sup>3</sup> Riigikontrolli kontrolliaruanne, 04.09.2008, vt <http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=599>

<sup>4</sup> Riigihangete seadus, § 10 lg 1 p 4–5

määratlemata.<sup>5</sup> Äriühing on hankijaks juhul, kui tal on seoses avaliku huviga täita mõni ülesanne, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu ja kui seda äriühingut rahastavad teised hankijad ja/või kui need hankijad juhivad või kontrollivad äriühingut. Kõikide eespool loetletud asjaolude esinemise või mitteesinemise üle otsustab äriühing iseseisvalt.

15. Äriühing, mille omanikuks on kohalik omavalitsus, peab enesemääratlemisel silmas pidama, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi võib vald või linn olla äriühingu või selle osa omanikuks ainult siis, kui see on oluline valla või linna arengu seisukohast. Seega saab kohaliku omavalitsuse asutatud äriühingu tegevuse eesmärk olla eelkõige (kuid mitte ainult) just avaliku huviga seotud ülesande täitmine. Sellest tuleneb, et ka tööstusliku või ärilise iseloomuga valla või linna äriühingul peab alati esinema avaliku huviga seotud aspekt.

16. Äriühing, leides, et ta vastab hankija tunnustele, peab ennast määratlema hankijana ja teatama sellest Riigihangete Ametile. Äriühingu asutamisel otsustab hankijaks määratlemise äriühingu asutaja. Kõik äriühingud, kes on teavitanud Riigihangete Ametit enda hankijaks määratlemisest, on kantud hankijate nimekirja, mis on avaldatud ameti veebilehel. Kuna riikliku järelevalve tegemisel ei hinda Riigihangete Ameti äriühingute hankijaks olemist sisuliselt ning teeb riiklikku järelevalvet vaid hankijate üle, sõltub praktikas Riigihangete Ameti järelevalvepädevuse tekkimine äriühingu enda suvaotsusest.

17. Kolmeteistkümnest auditeeritud äriühingust oli Riigihangete Ameti veebilehel end hankijana määratlenud isikute nimekirjas ainult kolm: **AS Tallinna Tööstuspargid, AS Tallinna Diagnostikakeskus ja AS Lõuna-Eesti Haigla.**

18. Auditeeritud, kes ei olnud hankijana kantud Riigihangete Ameti veebilehe nimekirja, võib iseloomustada järgmiselt:

- Kaks auditeeritud – **Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS, OÜ Strantum** – leidsid, et on ennast hankijana määratlenud aktiivse hanketegevuse kaudu ning seetõttu ei pidanud nad vajalikuks Riigihangete Ametit eraldi hankijaks määratlemisest teavitada.
- Viis auditeeritud – **AS Väätsa Prügila, AS Uikala Prügila, AS Saku Maja, Põltsamaa Vallavara OÜ, OÜ Jõelähtme Varahaldus** – ei pidanud selget määratlemist oluliseks. Seaduse sätteid järgisid nad valikuliselt ja episoodiliselt.
- Kolm auditeeritud – **AS Taastusravikeskus Estonia, Saaremaa Golfi AS, AS Ida-Tallinna Kesonhaigla** – ei pidanud ennast hankijaks, sest leidsid, et on puhtalt äriettevõtted, kelle eesmärgiks on teenida kasumit, ning neil ole lisaks sellele veel kohustust täita mingeid ülesandeid avalikes huvides. (Vt ka joonis 2.)

---

<sup>5</sup> Riigihangete seadus, § 10 lg 4

## Joonis 2. Auditeeritud ja Riigihangete Ameti järelevalve nende üle



19. Enamik auditeeritud äriühingutest teeb riigihankeid ainult siis, kui ostuks saadakse raha väljastpoolt ettevõtet ja selle andmise tingimused näevad ette riigihanke korraldamise. Sellisel juhul püütakse riigihangete seaduse nõudeid täita silmapaistva innukusega, sest nende täitmata jätmine võib põhjustada rahastamisotsuse tühistamise. Kokkuvõtlikult võib öelda, et end hankijana mittemääratlenud äriühingud korraldavad enamiku oma ostudest juhtkonna prima äranägemise kohaselt.

### Kas teadsite, et

riigihangete seaduse jõustumisel 2007. a oli Tallinna linna sooviks, et kõik linna äriühingud määratleks end hankijana. Paraku ei suutnud linn veenda kõiki oma ühinguid selliselt käituma ja jäi seisukohale, et määratlemise küsimus on täiel määral äriühingute endi otsustada.

Tallinna linna esindaja oli juba seaduse eelnõu väljatöötamise tööühmas juhtinud tähelepanu sellele, et seadus, kus ühingud saavad ise otsustada iseenese hankijaks määratlemise üle, ei hakka praktikas toimima, sest vaid vähesed äriühingud on nõus vabatahtlikult olema seaduse mõttes hankijaks.

20. Üllatav on paljude äriühingute omanike ja nõukogude vähene huvi riigihangete korralduse seaduslikkuse vastu. Jääb mulje, nagu ei saaks kohalikud omavalitsused pahatihti aru, et riigihanke korraldamine asjade ja teenuste ostmisel on otseseks abinõuks, mis tagab, et nendele kuuluvate äriühingute tehtud ostud on selged, läbipaistvad ja konkurentsi soodustavad ning vähendavad ettevõttes korruptsiooniriski. Nõukogu liikmed ei adu, et nõukogu kui järelevalve teostaja vastutusallas on tegelikult ka seadusest kinnipidamise küsimused.

21. Tihti ei põhine äriühingute väärarusaamad hankijana määratlemise kohta mitte seadusesätetel, vaid rajanevad enda väljamõeldud kriteeriumitel:

- leitakse, et hankijaks määratlemiseks on piisav, kui riigihangete registris on avaldatud teade kas või ühe hanke kohta (Tallinna Trammi ja Trollibussikoondise AS);
- leitakse, et ühing on ennast hankijana määratlenud, kui äriregistris on ühingu tegevusalana kirjas riigihangete korraldamine (Põltsamaa Vallavara OÜ)
- leitakse, et ei olda hankija, kuna äriühingu tegevus on suunatud kasumi teenimisele ja mõni avaliku huviga seotud ülesanne korraldatakse ära teenuse osutamise korras projektipõhiselt muu äritegevuse käigus (OÜ Jõelähtme Varahaldus).

## Äriühingud ei oska oma tegevuses näha avaliku huviga seotud aspekte

22. Valimisse kuulus kolm äriühingut, kes olid vastu võtnud otsuse või leidsid oma vastuses Riigikontrollile, et nad ei ole hankijad (AS Taastusravikeskus Estonia, Saaremaa Golfi AS, AS Ida-Tallinna Keskhaigla) ning seetõttu ei olnud nad auditeeritud perioodil teinud ühtegi riigihanget. Kõigi kolme puhul kuulusid enamuseaksiaad ühingu asutanud linnale (vastavalt Pärnu, Kuressaare ja Tallinna linnale).

23. Kõik kolm äriühingut leidsid, et nad on tüüpilised kasumit taotlevad ettevõtted ja seepärast on neil õigus jätta ennast hankijaks määratlemata ning osta asju ja teenuseid juhtkonna parima äranägemise järgi. Samas andsid kohalikud omavalitsused neile asutamisel üle märkimisväärses koguses munitsipaalvara ja/või rahalisi vahendeid. Põhjenduseks, miks äriühingul on oste sooritada otstarbekam oma korra järgi, toodi enamasti, et võimalikud hankemenetluste vaidlustused pärsivad hangete kiiret läbiviimist. Äriühingud aga peavad üheks oluliseks eduka tegutsemise eelduseks just operatiivsust.

24. Saaremaa Golfi ASi golfiväljak asub Kuressaare linna munitsipaalomandisse antud maal, mis Kuressaare linna taotluse kohaselt oli vajalik linna arenguks. Linna arengukavas 2005–2013 on linna arengu ühe olulise osana kirjas luua golfiväljaku rajamiseks eeldused ja rajada see linna loodud ettevõtja poolt. Enne Saaremaa Golfi ASi (varasema nimega AS Kuressaare Golfipark) asutamist sai linn erinevatest programmidest golfiarenduseks 4,5 miljonit krooni. Maale moodustatud kinnistutega tegi Kuressaare linn mitterahalise sissemakse Saaremaa Golfi ASi. Äriühing on osa neist elamumaana müünud, et rahastada oma tegevust. Ka edaspidi on linn teinud ettevõtte aktsiakapitali suurendamiseks mitmeid rahalisi ja mitterahalisi sissemakseid.



Taastusravikeskus Estonia on aastaid olnud üheks kuurortlinna Pärnu sümboliks.

Foto: Taastusravikeskus Estonia veebileht

25. Taastusravikeskus Estonia ASi juhatuse esimees selgitas, et äriühingu asutamisel oli eesmärk jätta tolleaegsed sanatooriumid Pärnu linna kontrolli alla, et hoida Pärnu kui kuurortlinna mainet. Praeguseks pidavat olema linnale eelkõige oluline just tulu, mida äriühing linnale teenib. Eesmärgiks omaette olevat ka ettevõtte väärtuse suurendamine, et tulevikus saaks aktsiaid tulusalt ära müüa ja saadud raha eest näiteks linnale uus koolimaja ehitada. Kõigi nende asjaolude tõttu ei saavat enam rääkida avaliku huvi olemasolust, mistõttu äriühing pole hankija seaduse mõistes. Ka Pärnu linnasekretär on seisukohal, et AS Taastusravikeskus Estonia ei täida oma majandustegevuses ülesandeid avalikes huvides, mistõttu ettevõtte ei ole hankija.

### Kas teadsite, et

Sotsiaalministeerium on oma 2008. a kirjas Rahandusministeeriumile viidanud Eesti Haiglate Liidu (EHL) hinnangule, mille kohaselt peaks kõiki tervishoiuasutusi ja kiirabi teenuse osutajaid kohtlema võrdselt, kehtestades kõikidele selles valdkonnas tegutsevatele ühesugused tingimused kaupade soetamisel ja teenuste sisseostmisel.

26. ASi Ida-Tallinna Keskhaigla väitel on tervishoiuteenuseid osutava äriühingu eesmärk teenida oma tegevusega tulu, mistõttu olevat haigla tegevus ärilise iseloomuga. Asjaolu, et tervisekaitse põhialused nähakse ette Eesti Vabariigi põhiseaduses, rahvatervise seaduses, ravikindlustuse seaduses ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduses, on jäänud tähelepanuta. AS Ida-Tallinna Keskhaigla teostas 2008. aastal silmapaistvalt mahukaid tervishoiuvaldkonnaga seotud oste kokku rohkem kui 450 miljoni krooni eest (koos käibemaksuga), tegemata seejuures ühtegi riigihanget (vt tabel 1).

**Tabel 1. ASi Ida-Tallinna Keskhaigla suurimad tarnijad 2008. aastal**

Tarnija	Ostetud kaup	Hind (käibemaksuga), mln kr
Magnum Medical OÜ	Ravimid, meditsiiniseadmed ja aparatuur	36,9
Tamro Eesti OÜ	Ravimid, meditsiiniseadmed ja aparatuur	36,5
Eurisco Ehitus OÜ	Ehitustööd	13,6
Wolmreks Ehitus OÜ	Ehitustööd	10,9
AB Medical Group Eesti OÜ	Meditsiinitehnika ja -seadmed	10,9
Overall Medical OÜ	Tervishoiuteenused	10,7
B.Braun Medical OÜ	Meditsiinitehnika ja -seadmed, ravimid	10,3
Tertius OÜ	Proteesid ja meditsiiniseadmed	10,2

Allikas: Riigikontrolli analüüs

27. Rahandusministeerium leidis Riigikontrolli järelepärimisele vastates, et need äriühingud (AS Ida-Tallinna Keskhaigla, AS Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi AS) on kohustatud lepingute sõlmimisel lähtuma riigihangete seaduse hangete läbiviimise korrast (vt rahandusministri kirja lisast C). Ministeerium märkis muu hulgas, et ASi Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi ASi puhul tuleb silmas pidada, et riigihangete seaduse kohaselt ei pruugi avalikes huvides ülesande täitmine olla äriühingu põhitegevus. Rahandusministeerium leidis, et kuigi nimetatud äriühingute tegevuses on kindlasti ärilise iseloomuga valdkondi, ei saa siiski asuda seisukohale, et avalikes huvides ülesanded puuduvad täielikult.

### Kas teadsite, et

AS Ida-Tallinna Keskhaigla leidis, et tulevase tehingupartneri väljalimisel on suureks eeliseks, kui pakkujal on varasem kokkupuude meditsiinivaldkonnaga. Näiteks ei oskavat varasema kogemusega pakkujat ehitushangete puhul pahatihti pakkumuse väljatöötamisel ja tööde hillisemal teostamisel arvestada nii haigla töötajate kui ka patsientide huvidega. Haigla juhtkonna arvates on sellise kriteeriumi arvessevõtmine võimalik vaid ostude tegemisel oma sisemise korra järgi, hankemenetlus seda aga ei võimaldavat.

28. Riigikontrolli hinnangul on kõik auditeeritud äriühingud, kes ei ole ennast hankijatena määratlenud ja sellest Riigihangete Ametit teavitanud, eiranud riigihangete seadust. Oma ostude sooritamisel on nad kõik suuremal või vähemal määral riigihankeid korraldamata jättes rikkunud riigihangete seadust. Äriühingud, mille käivitamisel deklareeriti avalikku huvi ja kulutati ohtrasti kohalike omavalitsuste vahendeid, tegelesid Riigikontrolli arvates meelsamini enese hankijaks määratlemata jätmisele juriidiliste ja majanduslike õigustuste otsimise kui riigihangete seaduse järgimisega.

**29. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavolikogule, Pärnu Linnavolikogule ja Kuressaare Linnavolikogule:** arutada omaniku (kohaliku omavalitsuse) võimalusi tagada, et AS Ida-Tallinna Keskhaigla, AS Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi AS täidaksid riigihangete seadust, ning rakendada neid võimalusi.

### Tallinna Linnavolikogu, Pärnu Linnavolikogu ja Kuressaare Linnavolikogu vastus:

**Tallinna Linnavolikogu** esimees leidis, et Tallinna linna asutused ja äriühingud on täitnud riigihangete seaduse nõudeid. Õigusloome ebaõnnestumiste etteheitmine omavalitsustele ja nende äriühingutele ei ole põhjendatud, sest võrreldes riigiorganitega on nende võimalused suunata riigi õigusloomet piiratud.

**Pärnu Linnavolikogu** pöördus küsimuses arvamuse saamiseks Pärnu Linnavalitsuse poole, kes leidis, et õigeks ei saa pidada seisukohta, mille kohaselt puudub valla või linna äriühingul tegelikult diskretsiooniõigus enese määratlemiseks hankijana. Pärnu Linnavalitsus leiab, et alati tulebki hinnata, milliseid konkreetseid avalikke huve vaadeldav äriühing teenib. Pärnu Linnavalitsuse hinnangul puuduvad ASi Taastusravikeskus Estonia puhul muude avalike huvide saavutamise tunnused ja vaadeldav ettevõtte on orienteeritud kasumi teenimisele. Olenemata eeltoodust nõustub Pärnu Linnavalitsus siiski Riigikontrolli tähelepanekuga, et hankijaks määratlemise regulatsioon kehtivas riigihangete seaduses ei ole piisavalt õigusselge. Pärnu Linnavalitsuse seisukohtadega nõustus ka Linnavolikogu majanduskomisjon, kus küsimust samuti arutati. Komisjon jõudis järeldusele, et seadusandja ei ole praeguses riigihangete seaduses oma tahet piisavalt täpselt väljendanud.

**Kuressaare Linnavolikogu** võttis kontrolliaruandes esitatud tähelepanekud, hinnangud ja soovitusel teadmiseks. Volikogu nõustus rahaliste vahendite kasutamisel paremat järelevalvet ja avatumat menetlust sätestava riigihangete seaduse rakendamise vajadusega. Paraku võimaldab kehtiv õiguslik regulatsioon äriühingul siiski end ise hankijana määratleda või jätta see tegemata. Lahendusena näeb Kuressaare Linnavolikogu võimalikku seadusemuudatust.

## Riigi tegevus

### Rahandusministeerium ei korrasta piisavalt riigihangete valdkonda

30. Riigihangete Amet peab oma ülesannete täitmise käigus hindama kehtiva riigihangete süsteemi toimimist ning tegema ettepanekuid selle parandamiseks.<sup>6</sup> Rahandusministeerium peab koordineerima Riigihangete Ameti tegevust riigihangete valdkonnas<sup>7</sup> ja seega andma ka suuniseid hankijaks määratlemise seotud probleemide lahendamiseks.

### Kas teadsite, et

iseene hankijaks määratlemise või mittemääratlemise võimalus on tingitud olukorra, kus hankijaks on end määratlenud ainult 15 avaliku sektori äriühingut.

31. Näiteks teavitas Saaremaa Golfi AS 2007. aastal oma hankijaks mittemääratlemise otsusest Riigihangete Ametit, kes võttis selle info ainult teadmiseks. Ameti põhjenduse kohaselt pole end hankijaks mittemääratlenud äriühingu puhul võimalik teostada riiklikku järelevalvet ega rakendada riiklikku sundi. Riigihangete Amet on teinud mitmeid ettepanekuid riigihangete seaduse muutmiseks, et hankijate ringi ja järelevalvet täpsustada, kuid Rahandusministeerium ei ole midagi tulemuslikku selles suhtes ette võtnud.

32. Riigikontrolli hinnangul on praegune olukord hankijate määratlemisel tingitud suuresti seaduse puudulikust regulatsioonist, mis jätab kohalike omavalitsuse asutatud ja omanduses äriühingutele mulje, nagu olekski äriühingul võimalik vältida seaduse nõuetest kinnipidamist. Tagajärjeks, mida oleks võinud suhteliselt kergelt prognoosida, on avalikes huvides tegutsevate äriühingute massiline hankijaks määratlemata jätmine.

---

<sup>6</sup> Riigihangete seadus, § 104 lg 2

<sup>7</sup> Rahandusministeeriumi põhimäärus, § 25<sup>4</sup> p 3



Kuressaare golfiväljak. Rahandusministeerium ega Riigihangete Amet ei ole analüüsinud, kas Saaremaa Golfi AS oleks väljaku ehitamisel pidanud korraldama riigihankeid.

Foto: Saaremaa Golfi veebileht

### Kas teadsite, et

Riigihangete Amet juhtis uue seaduse jõustumisel Rahandusministeeriumi ja Riigi Kinnisvara ASi tähelepanu sellele, et ka ministeeriumi vastutusallas olev nimetatud aktsiaselts kui üks suurema hankemahuga riigi kontrolli all olevaid ühinguid ei ole ennast hankijana määranud. Vaatamata sellele toimus äriühingu hankijaks määramine alles aasta aega hiljem tollase rahandusministri otsesel korraldusel.

### 33. Riigikontrolli soovitusd rahandusministrile:

- Teha riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõusse muudatus, mille tulemusel oleks kõik kohaliku omavalitsuse valitseva mõju all olevad äriühingud riigihangete seaduse tähenduses hankijaks.
- Teha kuni seaduse muudatuse jõustumiseni märgukirju kohalikele omavalitsustele, et kõik nende äriühinguid täidaksid seadust ja võtaksid vastu otsuse selle kohta, et nad on riigihangete seaduse tähenduses hankijad.

**Rahandusministri vastus:** Praegu menetleb Riigikogu riigihangete seaduse muutmise eelnõu, millega püütakse lahendada riigihangete korraldamisega parktikas tõstatunud kõige pakilisemad probleemid.

Kuna hankija ülddefinitsioon praegu puudub ja riigihangete seaduse §-s 10 on loetletud üksnes isikuid liikide kaupa, keda peetakse hankijateks riigihangete seaduse mõttes, siis väljatöötatava eelnõu raames kaalutakse ülddefinitsiooni sõnastamise võimalust. Selle muudatuse raames vaatame RHSi § 10 läbi tervikuna ning kaalume ka nimetatud paragrahvi lõike 4 kehtetuks tunnistamist. Muudatus tagaks, et hankijaks olemine on faktiküsimus, mitte aga asutaja või isiku enda määratleda.

Vajab märkimist, et Rahandusministeerium on kohalikele omavalitsustele 2007. aasta 16. mail saatnud ringkirja nr 12-2-1/6827 „Hankijate määratlus uues riigihangete seaduses”. Viidatud ringkirjas pöörasime kohalike omavalitsuste tähelepanu sellele, et hankijaks on alati avalik-õiguslikud juriidilised isikud, s.t riik, kohaliku omavalitsuse üksused ja muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Samuti rõhutasime, et lisaks kõigile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele on hankijateks teatud ring eraõiguslikke

juriidilisi isikuid. Üldreeglikult selliste hankijate määramisel on tulenevalt Euroopa Liidu direktiividest seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 ja sellest tulenevalt vastavus lõikes 2 kirjeldatud tunnustele.

Rahandusministeerium analüüsib täiendava märgukirja koostamise vajadust ja selle võimalikku sisu.

## Riigihangete korraldamine ja hankelepingute täitmine

### Hankemenetlus

#### Hankemenetlused jäeti tihti korraldamata

34. Hankijate rahaliste vahendite tõhus kasutus eeldab riigihangete majanduslikult otstarbekat korraldamist. Hankemenetluse eesmärgiks peaks olema hinna-kvaliteedi suhtes hankijate vajadustele kõige paremini vastav lahendus. See eeldab teadmisi vastavast kaubaturust nii võimalike pakujate kui ka pakutavate asjade või teenuste seisukohast, et võimaldada korraldada riigihankeid ühtse tervikuna ja samas ka konkurentsi soodustavana.

35. Hankemenetluse korraldamise kohustuse piirmäär on

- asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot (ca 624 000 krooni) ilma käibemaksuta;
- ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot (ca 3 900 000 krooni) ilma käibemaksuta.<sup>8</sup>

36. Riigihanke **lihtmenetluse** aruande on hankija kohustatud esitama riigihangete registrile hankelepingu sõlmimisel, mille maksumus ületab

- asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot (ca 156 000 krooni) ilma käibemaksuta;
- ehitustööde hankelepingu korral 30 000 eurot (ca 468 000 krooni) ilma käibemaksuta.<sup>9</sup>

37. Punktides 22–28 nimetatud äriühingud auditeeritud perioodil riigihankeid ei korraldanud ega järginud oma ostupoliitika väljakujundamisel seadusest tulenevaid põhimõtteid (vt tabel 2). Teised auditeeritud olid 2008. aastal jätnud korraldamata 16 hankemenetlust kogusummas 42,8 miljonit krooni. Kõige enam oli hankemenetlusi korraldamata ASil Uikala Prügila, ASil Väätsa Prügila ja SA-l Ida-Virumaa Kiirabi (vt tabel 3). Samuti ei peetud oluliseks seadusest tulenevat kohustust esitada riigihanke lihtmenetluste korral riigihangete registrile riigihanke aruanne. Riigihanke aruandeid jätsid need auditeeritud alla piirmäära riigihangete korral esitamata 34 korral kokku 17 miljoni krooni kohta.

**Lihtmenetlus** – alla riigisest piirmäära jäävad riigihanked, mille kohta tuleb esitada riigihangete registrile riigihanke aruanne. Seaduses ei ole mõistet *lihtmenetlus* kasutatud, seda kasutatakse üksnes riigihangete registris.

<sup>8</sup> Riigihangete seadus, § 15 lg 1 p 2

<sup>9</sup> Riigihangete seadus, § 37 lg 2

**Tabel 2. ASi Ida-Tallinna Keskhaigla, ASi Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi ASi riigihankeid korraldamata tehtud ostude maht**

Ühing	Auditi käigus läbi vaadatud ostude arv (valimi alusel)	Auditi käigus läbi vaadatud ostude maht (mln kr ilma km-ta)	Kõikide ostude maht 2008. a (mln kr ilma km-ta)
AS Ida-Tallinna Keskhaigla	15	69	385,6
AS Taastusravikeskus Estonia	2	1,1	44
Saaremaa Golfi AS	2	0,7	9
<b>Kõik kokku</b>	<b>19</b>	<b>70,8</b>	<b>438,6</b>

Allikas: Riigikontrolli analüüs

**Tabel 3. Korraldamata riigihanked auditeeritud ühingutes**

Ühing	Korraldamata hanke-menetluste arv	Korraldamata hanke-menetluste summa (mln kr ilma km-ta)	Korraldamata riigihanke lihtmenetluste arv (aruanne esitamata)	Korraldamata riigihanke lihtmenetluste summa (mln kr ilma km-ta)
AS Lasnamäe Tööstuspark (AS Tallinna Tööstuspargid)	0	0	1	0,36
AS Lõuna-Eesti Haigla	2	2,4	4	1,4
AS Tallinna Diagnostikakeskus	0	0	1	0,2
OÜ Strantum	0	0	1	0,2
MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit	0	0	1	3,6
OÜ Jõelähtme Varahaldus	0	0	3	0,9
Pärnu Koolide SA	0	0	2	0,4
Raadi SA	1	18	4	1,2
SA Ida-Virumaa Kiirabi	4	3,6	2	0,6
SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus	0	0	2	2,3
AS Saku Maja	0	0	5	1,5
Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS	1	6,5	0	0
AS Uikala Prügila	4	8,6	3	2,3
AS Väätsa Prügila	4	3,7	5	1,8
<b>Kõik kokku</b>	<b>16</b>	<b>42,8</b>	<b>34</b>	<b>16,8</b>

Allikas: Riigikontrolli analüüs

## Kas teadsite, et

Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (665 SEI) kohaselt võetakse üle riigihangete õiguskaitsemeetmete direktiiv nr 2007/66/EÜ. Seaduse muutmise seaduse seletuskirja kohaselt harmoneerib Eesti direktiivis toodud nii, et hankelepingud, mis on sõlmitud direktiivi ja seadust rikkudes, on tühiised *ex-tunc* ehk tagasiulatavalt.

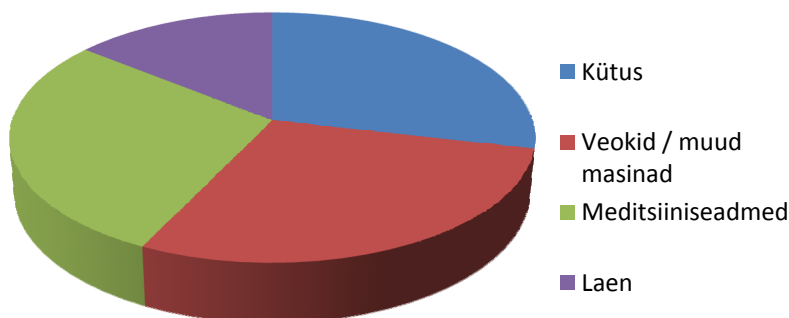
Seega tuleks eeltoodust tulenevalt ebaseaduslikult otselepingutena sõlmitud lepingud tunnistada põhimõtteliselt tühiiseks. Tühiisus ei peaks olema seejuures automaatne, vaid selle peaks kindlaks tegema sõltumatu läbivaatamisasutus või see peaks tulenema sõltumatu läbivaatamisasutuse otsusest.

Allikas: riigihangete seaduse muutmise seaduseelnõu 655SE www.riigikogu.ee

**38.** Riigihangete korraldamata jätmise põhjustena on auditeeritud toonud välja teadmatust ja haldussuutmatust. Riigihanke protseduureegleid peetakse liiga keeruliseks ja seadust liiga mahukaks, et osata järgida kõiki vajalikke nõudeid. Tihti puuduvad eraõiguslikes juriidilistes isikutes kompetentsed töötajad. Näiteks tuvastas Riigikontroll, et mõnele ühingutele oli teadmata ka riigihangete registri olemasolu või asukoht, rääkimata kohustusest esitada riigihangete registrile riigihanke aruandeid. (Vt ka joonis 3.)

**39.** Riigihangete korraldamisega on probleeme ka omavalitsusliitudel, keda on välja pakutud kui võimalikke riigihangete kompetentsuskeskusi. Näiteks viis MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit ellu SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) rahastatud ühisprojekti maakonna valdadesse jäätmete kogumispunktide rajamiseks ning jättis riigihangete registrisse riigihanke aruande esitamata ega mõistnud, et alla piirmäära riigihange on samuti riigihange.

### Joonis 3. Korraldamata riigihanked valdkondade kaupa



Allikas: Riigikontroll

**40.** Riigikontroll leiab, et olukorras, kus üle 80% auditeeritustest ei ole kõikidel vajalikel juhtudel riigihankeid korraldanud, on ühingute puhul väga suur risk, et vähese teadlikkuse tõttu jäetakse riigihange korraldamata. Seetõttu tuleks riikliku järelevalve planeerimisel kavandada senisest rohkem toiminguid eraõiguslikes juriidilistes isikutes, kuna toimiv järelevalve on üheks tõhusamaks abinõuks hankijate teadlikkuse parandamisel.

**41. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja Riigihangete Ametile:** teostada senisest enam riiklikku järelevalvet valdade ja linnade ühingute riigihangete korraldamise üle.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium on planeerinud järelevalve tõhustamiseks järgmised konkreetsed meetmed:

- avaldada järelevalvearuanded Rahandusministeeriumi veebilehel ning nende pinnalt koostada juhendmaterjale ja levitada parimat praktikat;
- kontrollida suuremahulisi väljamakseid riigikassa väljavõtete ja elektroonilise majandusaasta aruannete kaudu. Päringuga on

võimalik järelevalveametnikul (teatud õiguste olemasolu korral) saada infot erinevate investeeringute, asutuste, perioodide jm kohta;

- seadustada hankeplaanide koostamise kohustus;
- seadustada hangete läbiviimise korra kehtestamine;
- täiendada RHSi §-s 107 toodud riikliku järelevalve teostaja pädevust ning sätestada selgesõnaliselt, et riikliku järelevalve teostajal on õigus kontrollida ja hinnata RHSi §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimist ning hankelepingu täitmist;
- tunnistada kehtetuks RHSi § 10 lg 4, milles sätestatu tulemusena on tekkinud olukord, kus osa isikuid leiab, et nad ei vasta §-s 10 lõikes 2 toodud tunnustele ega ole ennast hankijana määratlenud vaatamata asjaolule, et nimetatud tunnused on neil olemas. Sätte kehtetuks tunnistamisel tekib olukord, kus hankijaks olemine ei sõltu ettevõtte juhtorganite tahtest, vaid tegemist on faktiküsimusega, mida saab kontrollida ka järelevalve.

**Riigihangete Ameti vastus:** Arvestades auditis tuvastatuga, nõustub Riigihangete Amet Riigikontrolli soovitusel edaspidi osutada suuremat tähelepanu riigihangete korraldamisele kohaliku omavalitsuse asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes ning juhendub sellest riikliku järelevalve tegevuste planeerimisel.

Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute osas, kes oleksid hankijaks riigihangete seaduse § 10 lg 1 p 6 tähenduses ega ole seni määratlenud oma staatust hankijana RHSi § 10 lg 4 kohaselt, on riikliku järelevalve teostamine võimalik alles pärast RHSi muutmist. Riigihangete Amet on sellele probleemile korduvalt juhtinud Rahandusministeeriumi tähelepanu, kes on ka sellesisulisi seaduseelnõusid ette valmistanud. Ametile teadmata põhjustel pole need senini jõudnud Riigikogu menetlusse.

**42. Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:** nõukogu olemasolu korral teostada nõukogul järelevalvet juhatuse tegevuse üle riigihangete seaduse täitmisel ning teha kontrolli tulemused teatavaks üldkoosolekul.

**Auditeeritute vastused:**

**Lõuna-Eesti Haigla ASi nõukogu** vastas, et võtab teadmiseks Riigikontrolli auditis soovitud, jälgib senisest enam juhatuse tegevust riigihangete korraldamisel ning annab toimunust aru üldkoosolekule.

**SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus** vastas, et ettevõtte nõukogu on auditi tulemusel teinud juhatusele ülesandeks esitada kohe Riigikontrolli aruande eelnõus välja toodud esitamata lihtmenetluse korras läbiviidud kahe riigihanke aruanded. Nõukogu teavitab juhatuse liiget, et riigihanke lihtmenetluse korral on ta ühingu nimel kohustatud esitama nõutud tähtajaks vajalikud aruanded. Nõukogu on vastu võtnud otsuse, et juhatuse liige annab igakuisel nõukogu korralisel koosolekul ülevaate riigihangetest ja nõukogu teeb järelevalvet juhatuse tegevuse üle

riigihangete seaduse täitmisel. Nõukogu on vastu võtnud otsuse teha kontrolli tulemused teatavaks üldkoosolekul.

**OÜ Jõelähtme Varahaldus nõukogu** vastas, et teeb juhatusele ülesandeks töötada välja ettevõttes teostatavate hangete läbiviimise, hindamise ja aruandluse kord, kus on arvestatud riigihangete seaduse sätteid hankijate kohta, ning esitada see nõukogule kinnitamiseks. Nõukogu kontrollib ettevõtte juhatuse tegevust riigihangete seaduse täitmisel ettevõtte iga-aastase majandusaasta aruande koostamise käigus ja esitab oma seisukoha nõukogu aruandes, mis esitatakse koos majandusaasta aruandega üldkoosolekule otsustamiseks.

**OÜ Strantumi nõukogu** teatas, et auditi tulemused on ettevõtte juhtkonnaga läbi arutatud ning asjaosalistele on selgitatud hangete korraldamisel või vormistamisel tehtud eksimusi.

**AS Uikala Prügila** vastas, et riigihanke korraldamist juhatuse poolt kontrollib edaspidi nõukogu sisekontroll.

**AS Väätsa Prügila** vastas, et nõukogu arutab riigihangete seaduse täitmisega seotud küsimusi ja informeerib neist pärast auditi lõpparuande valmimist üldkoosolekul.

**Raadi SA** lubas aruande tulemused teha teatavaks üldkoosolekul.

**AS Tallinna Tööstuspargid** vastas, et juhatuse ja nõukogu juhivad oma edasises tegevuses veelgi rangemalt riigihangete korraldamisel kehtivatest õigusaktidest ning aktsiaseltsis kehtestatud korrast.

## Kas teadsite, et

*in-house* põhimõtte rakendamise seoses on Euroopa Kohus oma kaasustega (C-107/98 Teckal ja C-26/03 Stadt Halle) andnud täpsemaid selgitusi selle põhimõtte paremaks sisustamiseks:

- Ilma riigihanketa võib tellida teenust isikult, kelle üle on hankijal samasugune kontroll nagu oma üksuse või osakonna üle ja samal ajal selle isiku tegevusest oluline osa on taoliste teenuste osutamine hankijale.
- Niipea kui hankija soovib tellida teenuseid temast eraldiseisvalt isikult, kelle tegevuse üle on tal küll täielik kontroll, aga sellise isiku aktsiakapitalis on mingilgi määral eraettevõtjate osalus, *in-house* põhimõte ei kohaldu ja tuleb välja kuulutada riigihange.

## *In-house* -erandi õige rakendamine vajab selgitamist

43. Riigihangete korraldamisel on seaduses sätestatud erand juhtumiteks, kui sõlmitakse leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega, ja selle äriühingu tegevus on peamiselt seotud asjade müümise, teenuste osutamisega või ehitustööde tegemisega tema osanikuks või aktsionäriks või asutajaks olevatele hankijatele. Sellise lepingu sõlmimisel riigihangete seadus ei kohaldu.<sup>10</sup> Vastavat põhimõtet nimetatakse ELi õigusest tulenevalt ***in-house* -põhimõtteks**. Euroopa Kohus on täpsustanud, et teenuse tellimisel hankijast eraldiseisvalt isikult, kelle aktsiakapitalis on mingilgi määral eraettevõtjate osalus, see põhimõte ei kohaldu ja tuleb korraldada riigihange.

44. Auditeeritute oli AS Lõuna-Eesti Haigla 2008. aastal tellinud 2007. aastal sõlmitud lepingu alusel ilma riigihanget korraldamata pesupesemise teenust kokku 1,22 miljoni krooni eest. Teenuse tellimiseks oli AS Lõuna-Eesti Haigla koos erapartneritega asutanud Pesuring OÜ, milles haigla osalus oli üksnes 49%. Seega ei rakendunud ASile Lõuna-Eesti Haigla pesupesemise teenuse tellimisel Pesuring OÜ-lt nimetatud erand ning teenuse tellimiseks oleks pidanud korraldama riigihanke.

---

<sup>10</sup> Riigihangete seadus, § 14 lg 1 p 13

## Lõuna-Eesti haigla vastus: pesupesemise teenuse ostuks korraldatakse riigihange.

**Hankedokumentid** on hankija poolt pakkujatele edastatavad dokumendid, mis on vajalikud pakkumuse tegemiseks ja on aluseks tulevasele kavandatavale lepingule.

**Pakkumus** on pakkuja tahteavaldus hankelepingu sõlmimiseks, mis on pakkujale siduv alates pakkumuste esitamise tähtpäevast vähemalt kuni hankedokumentides määratud pakkumuse jõusoleku minimaalse tähtaja lõppemiseni.

Allikas: riigihangete seadus

### Majanduslikult kõige soodsam

**pakkumus** on pakkumuste hindamise alus, kus peale maksumuse saab arvesse võtta ka teisi objektiivseid hindamiskriteeriumeid, näiteks kvaliteeti, tehnilist väärtust, keskkonnaga seotud omadusi, tähtaegu jm.

Allikas: riigihangete seadus

## Hankedokumentide koostamisel esines puuduseid

45. Riigihangete korraldamisel on üheks oluliseks etapiks **hankedokumentide** koostamine, mis on aluseks pakkujatele **pakkumuse** esitamisel. Hankedokumentid peavad olema vormistatud kirjalikult (või elektroonselt) ja sisaldama kõiki seaduses sätestatud nõudeid<sup>11</sup>, et seeläbi tagada kõikide pakkujate võrdne kohtlemine. Selleks on oluline, et hankedokumentides oleks võimalikult üheselt määratud hankelepingu objekt ja muud vajalikud andmed kavandatava lepingu tingimuste kohta. Ebapiisavate määratluste korral ei pruugi esitatavad pakkumused olla alati võrreldavad ning nende hindamine võib osutada hiljem keeruliseks. Seaduses puudub küll otsene kohustus hankedokumentid hankija poolt kinnitada või allkirjastada, kuid sellist praktikat võib hilisema kontrollitavuse huvides soovitada. Olenevalt hankemenetluse keerukusest võib mõistlik olla hankedokumentidele hankelepingu kavandi lisamine, sest nii on võimalik vältida hilisemaid sellekohaseid vaidlusi.

46. Auditeeritute korraldatud hankemenetluste hankedokumentid olid kõikidel juhtudel koostatud kirjalikus (või elektroonses) vormis. Muude hankedokumentide sisule esitatud nõuete osas esines auditeeritutel üksikuid puuduseid. Paljudel juhtudel ei suudetud hankedokumentides või -teates ära märkida kõiki tulevasi hankelepingu tingimusi. Hankelepingu kavand oli hankedokumentide lisana ära toodud üksikjuhtudel.

47. Paljudel juhtudel tõid auditeeritud välja probleeme pakkumustega, kus pakkujad on esitanud põhjendamatult madalaid maksumusi ning mille tulemuseks on tihti ebakvaliteetne teenus või toode. Auditeeritustest kasutas seaduses sätestatud võimalust sõlmida leping **majanduslikult kõige soodsama pakkumuse** alusel ainult üks hankija (AS Uikala Prügila), ülejäänud kasutasid hindamiskriteeriumina üksnes madalaimat hinda. Samas võib seaduse kohaselt pakkumuste hindamise kriteeriumiks olla ainult hind juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes hinnast ja kõik teised hankelepingu tingimused on hankedokumentides ammendavalt kirjas.<sup>12</sup>

48. **Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:** kaaluda senisest enam hindamiskriteeriumina majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte kasutamist, et tagada hankemenetluse tulemusena teenuste ja asjade parem kvaliteet.

### Auditeeritute vastused:

**OÜ Strantum** vastas, et suuremahuliste pakkumuste hindamisel on viimasel ajal kasutatud majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtet.

**AS Väätša Prügila** teatas, et toetab soovitus kasutada senisest enam hindamiskriteeriumina majanduslikult soodsaima põhimõtte kasutamist.

<sup>11</sup> Riigihangete seadus, § 31 lg 1 ja 2

<sup>12</sup> Riigihangete seadus, § 31 lg 3

Kahjuks tuleb tõdeda, et vaidlustamise tõenäosus on sel juhul suurem ja ka vaidluste senised tulemused ei ole olnud seda printsiipi soosivad.

**OÜ Jõelähtme Varahaldus** vastas, et nõukogu võtab soovitusel esitatud arvesse juhatusele hangete läbiviimise korra väljatöötamiseks ja hangete läbiviimiseks suuniste andmisel.

## Hankelepingud

### **Edukaks tunnistatud pakkumused ja sõlmitud lepingud ei vastanud kahel juhul enam hanketingimustele**

49. Hankemenetluses peavad nii hankija kui ka pakkuja jääma hanketeates, hankedokumentides või osa menetluse liikide (võistlev dialoog, piiratud ja väljakuulutamisega hankemenetlus) puhul hankija poolt pakkujale tehtud ettepanekus ning nende alusel koostatud pakkumuses esialgsete tingimuste juurde. Kui hankeleping sõlmitakse muudel tingimustel, pannakse ülejäänud pakkujad ebavõrdsesse olukorda.

50. Auditeeritustest olid AS Väätsa Prügila (kompostiväljaku ehitamisel) ja OÜ Jõelähtme Varahaldus (Loo staadioni rekonstrueerimisel) hankelepinguid sõlminud tingimustel, mis ei vastanud hankedokumentidele või hanketeatele. AS Väätsa Prügila asus pärast pakkumuse edukaks tunnistamist projektis ilmnenud vigade tõttu pidama täiendavaid läbirääkimisi, mille tulemusel suurenes hanke maksumus ca 10%. OÜ Jõelähtme Varahaldus aga oli lepingust välja jätnud leppetrahvi kohustuse, mis oli kirjas hankedokumentides.

### **Saamatu projekteerimine ja kehv planeerimine tingivad hankelepingute muutmise**

51. Kolm kõige olulisemat tingimust, milles pooled hankelepingus kokku lepivad, on lepingu objekt, lepingu objekti maksumus ja tähtaeg, mille jooksul asi peab olema üle antud või teenus osutatud. Seaduses<sup>13</sup> on sätestatud kaks ühel ajal esinevat kriteeriumit, mille puhul on hankelepingu muutmine lubatud:

- muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida hankijal ei olnud võimalik ette näha hankelepingu sõlmimise ajal;
- hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga seotud eesmärgi täitmine.

Lepingu muutmises on keelatud kokku leppida, kui muutmise taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega, millele peab loomulikult eelnema vastava hankemenetluse korraldamine.

52. Riigikontroll leidis, et asjade ja teenuste hankimisel kolme olulisemat hankelepingu tingimust ei muudetud peaaegu üldse või siis tehti seda tühisel määral. Küll aga muutsid auditeeritud olulisi lepingutingimusi küllaltki sageli suuremahuliste ehitushangete puhul, kus hankelepingu objekt oli keerukas. Seetõttu ei suudetud kõiki ehitusega seotud asjaolusid ette näha ja töö käigus ilmnis lisatööde vajadus. Puudused

---

<sup>13</sup> Riigihangete seadus, § 69 lg 3

projektidokumentatsioonis olid enamasti põhjustatud hankijapoolset ehitist puudutavast ebaselgest visioonist või soovist kokku hoida, mispärast jäeti tööjooniste tellimine ehitaja ülesandeks.



SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus oli projektivigadest tingituna sunnitud tellima Paide linna ja gümnaasiumi spordihalli (pildil) ehitamisel üle 50 lisatöö. Lepingujärgset maksumust ületati 3,3 miljoni krooni võrra.

Projekteerimise lähteülesande püstitas seejuures Paide linnavalitsus, kes korraldas ka kogu projekteerimisega seotud asjaajamise.

Foto: SA Paide Spordi- ja Tervisekeskuse veebileht

**53.** Näiteks oli hankija sunnitud tellima lisatöid, kuna projektidokumentatsioon oli puudulik ja ehitustööde käigus tuli teha olulisi vältimatuid muudatusi projektis, mis omakorda tingisid lisatööde tegemise (SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus Paide linna ja gümnaasiumi spordihalli ehitusel; OÜ Jõelähtme Varahaldus Loo Keskkooli staadioni ehitusel; AS Uikala Prügila olme- ja sorteerimishoone ehitusel).

**54.** Samuti olid lisatööd vältimatud juhul, kui ehitise konstruktsioonide avamisel selgus täiendavate ehitustööde teostamise vajadus, mida ei olnud võimalik ette näha (Pärnu Koolide SA Pärnu Ühisgümnaasiumi remonttöödel). Ka juhul, kui tellija/hankija ettekujutus ehitusobjekti mõne detaili või funktsionaalsuse osas muutus ehitustööde teostamise käigus (AS Väätsa Prügila prügila kompostimisväljaku ehitusel; OÜ Strantum büroohoone laiendustöödel; Raadi SA Kõrvküla lasteaia ehitusel; OÜ Jõelähtme Varahaldus Loo Keskkooli staadioni ehitusel), tõi see paratamatult kaasa lisatööd.

**55.** Lisatööde tellimine toob peaaegu alati kaasa ehitusmaksumuse suurenemise. Isegi juhul, kui osa lisatööde maksumusest saab katta ärajäetud tööde maksumusega, on mõningane lepingulise maksumuse suurenemine peaaegu alati vältimatu. Üldjuhul suutis enamik hankijatest jääda lisatööde tellimisega mõeldukuse piiridesse ja esialgset ehitusmaksumust ei ületatud olulisel määral, s.o rohkem kui 10% (näiteks OÜ Jõelähtme Varahaldus 3,6%; SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus 5,4%).

**56.** Vaid ühe ehituse (Kõrvküla lasteaed) kohta võib öelda, et hankija (Raadi SA) ettekujutus ehitatavast objektist muutus oluliselt. Suures osas oli visiooni oluline muutus võimalik seetõttu, et hankija hindas oma rahalised võimalused veel kord üle ja leidis lisaressursse. Seetõttu muudeti ehitatava objekti olulisi osiseid neljal korral ja hankelepingu esialgset maksumust ületati olulisel määral (6,6 mln krooni, s.o 23,2%). Raadi SA ei korraldanud uut hankemenetlust lisatööde tellimiseks, vaid allkirjastas neli lisalepingut lisatööde loetelu ja maksumuse kohta. Niivõrd massiivne lisatööde tellimine viitab nõrgale planeerimisele ning oma tegelike vajaduste ja võimaluste mittetundmisele.

**57.** Ka Loo Keskkooli staadioni ehituslepingu muudatuste ja OÜ Strantum büroohoone laiendamise ehituslepingu muudatuste puhul ei olnud arvestatud seaduses sätestatud põhimõtet<sup>14</sup>, et hankelepingu muutmisele tuleb eelistada uue hankelepingu sõlmimist.

**58.** Lisatöödest tingituna pikenesid ka lepingu täitmise tähtajad, üldjuhul siiski vaid mõnest päevast kuni mõne nädalani ja sedagi vaid vähem oluliste kõrvaltööde tegemiseks, mis objekti kui terviku funktsionaalsust oluliselt ei pärssinud. Objekti tegelik kasutamine algas kokkulepitud tähtajal või sellele suhteliselt lähedasel kuupäeval. Vaid ühe hankija (SA

<sup>14</sup> Riigihangete seadus, § 69 lg 4

Paide Spordi- ja Tervisekeskus) juures hilines objekti üleandmine oluliselt (9 kuud) ja spordihalli ei olnud võimalik tähtajaks avada.

59. Seadusandja pole näinud ette hankelepingu muutmise võimalust sel põhjusel, et hankija arusaamad hangitava asja või teenuse või tehtavate ehitustööde vajadusest on vahepeal muutunud. See omakorda tähendab, et hankija peab olema hankelepingu sõlmimisel veendunud, et hangitavate asjade, teenuste või ehitustööde kavandatud maht, kvaliteet ja tehnoloogia on kooskõlas tulevaste kasutajate vajadustega.

**Raadi SA nõukogu vastus:** nõukogu teeb auditist tõsised järeldused, nõuab juhatusele edaspidi tähelepanelikumat suhtumist ehitusprojektidesse ning tõhusamat koostööd vallavalitsusega ja projekterijatega, et vältida hiljem ehituse käigus lisatööde tellimist.

## Võrgustikuhanked

**Võrgustikuga** seotud valdkonnad on näiteks gaasi, soojusenergia, elektri ja vee tootmine, transpordi- ja postiteenuse pakkumine.

Allikas: riigihangete seadus, § 82–92

## Pole selgeid kriteeriume võrgustikuga seotud hangete eristamiseks tavahangetest

60. Kuigi kõik auditeeritud äriühingud vastasid riigihangete seaduse hankija tunnustele ehk neil oli seoses avaliku huviga täita mõni ülesanne, millel ei olnud tööstuslikku ega ärilist iseloomu ning neid rahastasid ja/või kontrollisid teised hankijad, oli kolm auditeeritud ühikut saanud ka omavalitsustelt eri- või ainuõiguse nende territooriumil (või selle osal) teatud valdkondades teenust pakkuda. Need äriühingud olid AS Saku Maja (vesi, soojus); OÜ Strantum (vesi, soojus) ning Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS (reisijate vedu). Riigihangete seadus käsitleb nendes valdkondades tehtud oste **võrgustikuga** seotuna ning võimaldab neid teha lihtsustatud korra järgi.

61. Võrgustikega seotud riigihangete piirmäärad on oluliselt suuremad võrreldes võrgustikega mitteseotud riigihangetega: auditeeritud perioodil kehtinud võrgustikuga seotud riigihangete piirmäär asjade ja teenuste puhul oli 6 446 399 krooni ning ehitustööde puhul 80 580 000 krooni. Võrgustikuga seotud riigihangete kõrged piirmäärad võimaldavad võrgustikuga seotud valdkonnas enamiku ostude puhul hakkama saada avalikku hankemenetlust korraldamata.

62. AS Saku Maja, OÜ Strantum ning Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS peavad kõigi nende hangete korraldamisel, kus hankelepingu eeldatav maksumus ületab riigihanke piirmäära ja ost ei ole seotud võrgustikega, kohaldama hankemenetluse tavalisi reegleid.<sup>15</sup> Hankija jaoks on aga teinekord tunduvalt mugavam mitte eristada võrgustikuga seotud riigihankeid muudest ostudest, vaid käsitleda ettevõtte kõiki hankeid kui võrgustikuga seotuid.

63. Rahandusministeerium ega Riigihangete Amet pole seni andnud selgeid suuniseid, kunas peaks võrgustikega seotud valdkondades tegutsev ettevõtte oma hangete tegemisel lähtuma seaduse võrgustikuhankide puudutava peatüki sätetest, kunas aga lähtuma sätetest,

## Kas teadsite, et

Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt tuleb hankijaks määratlemisel (ka siis kui isik tegutseb võrgustikuvaldkonnas) tuvastada kõigepealt, kas isik on hankija RHSi §10 lg 1 mõttes, ja alles siis, kui ta seda ei ole, saab asuda § 10 lg 3 kohaselt seisukohale, et tegemist on üksnes võrgustikuhankijaga.

<sup>15</sup> Vt ka riigihangete seaduse seletuskiri, § 16; <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=060180002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>

mida rakendatakse tavahangete tegemisel. Ei ole selge, kas hange, mille eesmärgiks on ettevõtte igapäevase tegevuse toetamine (kuid mis ei puuduta otseselt võrgustiku käigushoidmist), tuleks korraldada võrgustikega seotud piirmäärasid järgides või tavahangetele kehtestatud piirmäärasid rakendades.

**64.** Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS on küsinud Riigihangete Ametilt nõu, milliste kriteeriumite alusel peaks eristama tavahankeid võrgustikega seotud hangetest. Saadud vastus oli koostatud direktiivide ja seadusesätete tsiteerimise vaimus, mistõttu konkreetsed suunised jäid sisuliselt saamata. Paljuski sellisest mittemidagiütlevast vastusest tingituna tegi auditeeritu otsuse, et eranditult kõik ettevõtte hanked on seotud võrgustikega. Seega lähtuti ka vastavatest võrgustikega seotud hangete piirmääradest ja ligi 183 miljoni kroonise käibega ettevõtte oli riigihangete registri andmetel 2008. a korraldanud ainult ühe hankemenetluse.

### Kas teadsite, et

**AS Saku Maja** müüb elektri- ja soojusenergiat, vee- ja kanalisatsiooniteenust, kuid pakub ka haldus- ja hooldusteenuseid;

**OÜ Strantum** müüb soojusenergiat, vee- ja kanalisatsiooniteenust, kuidas samas tegeleb ka sotsiaalobjektide haldamise ja arendamisega.

**65.** AS Saku Maja korraldas auditeeritud perioodil ühe võrgustikuga seotud riigihanke lihtmenetluse ja OÜ Strantum ei korraldanud ühtegi. Siiski võib intervjuude põhjal eeldada, et vähemalt teoreetilisel tasandil on mõlema ettevõtte juhtkonnal olemas arusaam vajadusest eristada võrgustikega seotud hankeid tavahangetest ja valida sobiv hankemenetluse liik.

**66.** Riigikontrolli arvates võivad raskused hangete eristamisel tekkida siis, kui eespool mainitud ettevõtete tegevus muutub laiahaardelisemaks ja mitmekülgsemaks ning seetõttu võib tekkida olukord, kus olemasolevate teadmiste baasil ei osata enam täpselt hinnata, milline ost on seotud ainult võrgustikuga ja milline ettevõtte ülejäänud majandustegevusega. Seega oleks tarvilik välja töötada ühtsed kriteeriumid, millest lähtudes on võimalik eristada võrgustikuga seotud hankeid muudest hangetest.

**67. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** töötada välja juhend, mis aitaks ettevõtetel eristada võrgustikuga seotud hankeid muudest hangetest.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium toetab protsessipõhiste juhendite koostamist, sh ka võrgustikega seonduvalt. Rahandusministeerium võtab 2010. aasta tööplani juhendi koostamise, mis aitaks võrgustikega seotud ettevõtetel eristada võrgustikuga seotud hankeid muudest hangetest.

## Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted

**68.** Riigihangete seadus kehtestab hulga üldpõhimõtteid, millest peab lähtuma ka väiksemate ostude korral. Oluliste põhimõtetenä on välja toodud järgmised kohustused:<sup>16</sup>

- riigihangete korraldamisel kasutada rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus;

<sup>16</sup> Riigihangete seadus, § 3

- kasutada efektiivselt ära olemasolevat konkurentsi, vältida konkurentsi kahjustavate huvide konflikte ning kohelda riigihangetel osalevaid isikuid alati võrdselt.

## Üldpõhimõtete järgimine

### Kas teadsite, et

ka AS Ida-Tallinna Keskhaigla oli ostude tegemiseks kehtestanud oma korra, mis paraku ei lähtunud riigihangete seadusest. Kord võimaldas näiteks teha erandeid isikutele, kellel on maksuvõlg või teisi olulisi võlgnevusi, ning ostude ühe liigina viia läbi nn hankeid ühelt pakkujalt (2008. a oli korraldatud viis sellist hanget).

### Kas teadsite, et

AS Tallinna Tööstuspargid nõukogu oli oma otsusega seadnud nõude kooskõlastada tehingud eelnevalt nõukoguga, kuid vaatamata sellele otsustas juhataja ilma nõukoguga eelneva kooskõlastuseta tellida ühe detailplaneeringu koostamise ilma riigihanget korraldamata Timari Puit OÜ-lt, kelle tegevusalade hulka planeeringute koostamine ei kuulunud. Vaatamata lepingu sõlmimisele Timari Puit OÜ detailplaneeringut ei koostanud ja juba ettemaksuna tehtud summa tagastati alles umbes aasta pärast hankelepingu sõlmimist.

AS Tallinna Tööstuspargid nõukogu lõpetas enne tähtaega juhataja volitused ja valis märtsis 2009 aktsiaseltsile uue juhataja.

## Kontrollisüsteem riigihangete üldpõhimõtete järgimise tagamiseks ei toimi

**69.** Et tagada riigihangete üldpõhimõtete järgimine, peab hankijal olema toimiv kontrollisüsteem, mis kindlustaks, et riigihangetega seotud otsused kinnitab pädev organ ning kontroll riigihangete korraldamise üle on pidev.

**70.** Neli auditeeritud (AS Lõuna- Eesti Haigla, AS Tallinna Diagnostikakeskus, OÜ Strantum, Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS) olid riigihangete üldpõhimõtete järgimiseks kehtestanud eraldi korra. Teised auditeeritud ei olnud korra kehtestamist vajalikuks pidanud, mõnel juhul oli see tingitud sellest, et ühingu korraldatavate riigihangete maht ühes aastas oli liiga väike.

**71.** Rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise eelduseks on ka riigihangete põhjalik planeerimine, mille osaks on riigihangete kavade koostamine, et tagada hangete korraldamine ühtse tervikuna.

**72.** Auditeeritud eraldi riigihangete kavasad ei koostanud, kuid riigihangete planeerimisel võeti aluseks iga-aastased investeeringute kavad või ostuplaanid. Need ei andnud küll juhiseid eri riigihankeetappide korraldamise/planeerimise kohta, kuid võimaldasid suuremaid oste aastate kaupa paremini kavandada. Vastavad kavad/plaanid olid võtnud aluseks näiteks AS Väätsa Prügila, SA Võru Spordikeskus, Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS, Saaremaa Golfi AS, SA Paide Tervise- ja Spordikeskus, OÜ Strantum, AS Tallinna Tööstuspargid, OÜ Jõelähtme Varahaldus ja Pärnu Koolide SA.

**73.** Riigihangete korraldamiseks olid auditeeritud enamikul juhtudel moodustanud eraldi hankekomisjoni, kuhu oli tihti kaasatud ka omanike esindajaid, sh nõukogu liikmeid. Seega on hankekomisjonide moodustamine üheks võimaluseks, kuidas omanik saab oma esindajate kaudu kontrollida riigihangete korraldamist. Lisaks eeltoodule on oluline, et riigihanke korraldamise eest vastutav isik, kelleks tihti on ka ühingu juhatuse liige, ei kuuluks hankekomisjoni koosseisu, vaid oleks hankekomisjoni ees aruandekohustusega.

**74.** Riigikontrolli arvates on hankekomisjonide moodustamine hea praktika, mis võimaldab tagada riigihangete suurema läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Suuremate investeeringute tegemisel, mis väljuvad ühingute igapäevase majandustegevuse raamest, peab otsustamine toimuma kooskõlastatuna nõukoguga.

**75.** Paraku esines hankemenetluste korraldamisel juhtumeid, kus pakkumuse edukaks tunnistamisel piirduti üksnes hankekomisjoni protokollilise otsusega (AS Lõuna-Eesti Haigla, Põltsamaa Vallavara OÜ, OÜ Strantum) ning edukaks tunnistatud pakkumust juhatusele kinnitamiseks ei esitatud, kuigi ühingu juhataja ja esindab juhatust.

**76. Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:** koostada iga-aastaste investeeringute kava või ostuplaanide juurde ka nendest tulenev riigihangete korraldamise kava, mis võimaldaks riigihangete korraldamist planeerida ühtse tervikuna ja kõiki protseduurireegleid järgivana.

### Auditeeritute vastused:

**AS Ida-Tallinna Keskhaigla nõukogu** leidis, et haigla on välja töötanud mehhanismid, mis tagavad rahaliste vahendite säästliku ja sihipärase kasutamise. Ostud planeeritakse nõukogu kinnitatud investeeringute kava alusel ning sooritatakse kehtestatud protseduureeglitest ja hanke läbiviimise korrast lähtudes. Nõukogul on täielik kindlustunne, et haigla kasutab eelarvet ja ravikindlustusressursse efektiivselt ja sihipäraselt.

**AS Väätša Prügila** vastas, et jätkab iga-aastaste investeeringute kava koostamist ja selle kinnitamist nõukogu poolt. Kava on seni olnud hangete läbiviimise aluseks, kuid edaspidi koostatakse ülaltoodu põhjal ka eraldi dokumendina riigihangete korraldamise kava.

**OÜ Strantum** vastas, et investeeringute plaani koostamisel arvestatakse vajadusega korraldada riigihankeid.

**SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus** vastas, et ettevõtte nõukogu on auditi tulemusel oma koosolekul vastu võtnud otsuse, et juhatuse liige annab igakuisel nõukogu korralisel koosolekul ülevaate hangete korraldamisest ja nõukogu teeb järelevalvet juhatuse tegevuse üle riigihangete seaduse täitmisel.

**OÜ Jõelähtme Varahaldus** vastas, et nõukogu arvestab soovitud ning annab vastavad suunised ettevõtte iga-aastaste investeeringute ja ostueelarvete koostamiseks.

### Kas teadsite, et

ühe uudse riigihangete üldpõhimõtete edendamise võimalusena on seaduses sätestatud hankija kohustus teatada soovist sõlmida hankeleping eelnevalt oma veebilehel või kohaliku või maakondliku levikuga ajalehes, kui sellise hankelepingu eeldatav maksumus ületab 20 000 eurot (ca 312 800 krooni) asjade või teenuste puhul ning 130 000 eurot (ca 2 033 200 krooni) ehitustööde puhul, kuid on madalam riigihanke piirmäärast. Täpsemad juhised teatamise vormi ja andmete kohta on jäetud hankija enese määrata.

### Hankijad ei kasuta tarnijatevahelist konkurentsi efektiivselt

**77.** Kuna seaduses konkurentsiiga seonduvat põhjalikumalt ei käsitleta, sõltub konkurentsi tõhus ärakasutamine paljuski juhatuse ja nõukogu liikmete arusaamisest. Nõukogu huvitatuse korral on siiski üldjuhul kahe või enama võimaliku tarnija osavõtt hankest kindlustatud.

**78.** Ainult viis auditeeritud olid ühel või enamal korral oma veebilehel teatanud soovist sõlmida hankeleping (SA Võru Spordikeskus, Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS, Pärnu Koolide SA, OÜ Strantum, AS Tallinna Diagnostikakeskus). Osa auditeeritud ei teavitanud üldsust seetõttu, et nad ei olnud sellest kohustusest teadlikud.

**79.** Intervjuudest auditeeritud ühingute juhatuse liikmetega selgus, et sageli peavad juhatuse liikmed end väga kompetentseks turusituatsiooni tundjaks ja väidavad end teadvat, millise tarnija käest saab vajaliku kauba kõige soodsamalt osta. Samuti väidetakse end tegelevat turu pideva kompamisega, et olla kursis muutustega neid huvitavate asjade ja teenuste turul. Seetõttu ei peeta eriti oluliseks oma või omaniku (valla/linna) veebilehel avalikustada äriühingu ostusoove, sest võimalikud tarnijad olevat niigi teada. Neile teadaolevatele tarnijatele saadetaksegi üldjuhul riigihankest osavõtmise kutsed. Juhul kui leitakse, et sobivaid pakkumusi ei ole võimalik rohkem kui ühelt pakkujalt saada, ei tehta sedagi.

### Omade eelistamine võõrastele ei soodusta konkurentsi

**80.** Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted kohustavad hankijat vältima konkurentsi kahjustavate huvide konflikti, tagades seejuures olemasoleva konkurentsi ärakasutamise riigihankel. Kõiki võimalikke

pakkujaid peab hankija kohtlema võrdselt ja jälgima, et kõik isikutele seatud piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

**81.** Auditi tulemusena selgus, et alla piirmäära riigihangete läbiviimisel eelistatakse oma piirkonna tuttavaid ettevõtjaid ja tihti kutsutaksegi ainult kohalikke tegijaid hankest osa võtma. Ei ole kahtlust, et seesugused hoiakud lähevad vastuollu riigihangete seaduse üldpõhimõtetega, mõjuvad konkurentsile pärssivalt ega vasta vabaturumajanduse põhimõtetele.

**82.** Olgugi et seadusandja peab väga oluliseks tarnijatevahelise konkurentsi efektiivset edendamist, ei saa eraõiguslikest juriidilistest isikutest hankijad pahatihti sellega hakkama just sel põhjusel, et arusaamad konkurentsi edendamisest ja huvide konflikti vältimisest on väga erinevad. Ka riigihangete seaduse sellekohased sätted<sup>17</sup> on liiga üldise iseloomuga ja pelgalt konstateerivad. Seadusandja pole täpsustanud, kuidas ehitada oma ostustrateegiad üles nii, et sealjuures oleks arvesse võetud nii konkurentsi edendamise kohustus võimalike tarnijate vahel kui ka huvide konflikti vältimise kohustus. Küsimuse teoreetiline ja praktiline lahendamine on jäetud hankijate endi õlule.

**83.** Riigikontrolli hinnangul ei ole mõistlik, et riigihangete üldpõhimõtete rakendamise praktika väljakujunemine toimub stiihiliselt. Riigipoolne nõustav tegevus tagaks, et pikemas perspektiivis kujunevad välja õiged arusaamad ja mõistlikud hoiakud nendes küsimustes.

**84. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** seletada riigihangete juhendis täpsemalt lahti riigihangete korraldamise üldpõhimõtted, võttes seejuures arvesse nii Euroopa Liidu parimat praktikat kui ka Eesti arengutaset ja arusaamu ning võimalusi hangete valdkonnas.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium võtab riigihangete korraldamise juhendi üldpõhimõtete täiendamise 2010. aasta tööplaani.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
Kohaliku omavalitsuse osakonna peakontrolör

---

<sup>17</sup> Riigihangete seadus, § 3 p 4–5

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile, Riigihangete Ametile ja auditeeritud ühingutele mitmeid soovitusi. Rahandusminister, Riigihangete Amet ja auditeeritud saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele. Vastuste täistekstid on kättesaadavad Riigikontrolli kodulehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee) rubriigis „Töötulemused“.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Riigihangete seaduse järgimine</b></p> <p><b>29. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavolikogule, Pärnu Linnavolikogule ja Kuressaare Linnavolikogule:</b> arutada omaniku (kohaliku omavalitsuse) võimalusi tagada, et AS Ida-Tallinna Keskaigla, AS Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi AS täidaksid riigihangete seadust, ning rakendada neid võimalusi.</p> <p><b>Punktid 22–28</b></p>	<p><b>Tallinna Linnavolikogu</b> esimees leidis, et Tallinna linna asutused ja äriühingud on täitnud riigihangete seaduse nõudeid. Õigusloome ebaõnnestumiste etteheitmine omavalitsustele ja nende äriühingutele ei ole põhjendatud, sest võrreldes riigiorganitega on nende võimalused suunata riigi õigusloomet piiratud.</p> <p><b>Pärnu Linnavolikogu</b> pöördus küsimuses arvamuse saamiseks Pärnu Linnavalitsuse poole, kes leidis, et õigeks ei saa pidada seisukohta, mille kohaselt puudub valla või linna äriühingul tegelikult diskretsiooniõigus enese määratlemiseks hankijana. Pärnu Linnavalitsus leiab, et alati tulebki hinnata, milliseid konkreetseid avalikke huve vaadeldav äriühing teenib. Pärnu Linnavalitsuse hinnangul puuduvad ASi Taastusravikeskus Estonia puhul muude avalike huvide saavutamise tunnused ja vaadeldav ettevõtte on orienteeritud kasumi teenimisele. Olenemata eeltoodust nõustub Pärnu Linnavalitsus siiski Riigikontrolli tähelepanekuga, et hankijaks määratlemise regulatsioon kehtivas riigihangete seaduses ei ole piisavalt õiguselge. Pärnu Linnavalitsuse seisukohtadega nõustus ka Linnavolikogu majanduskomisjon, kus küsimust samuti arutati. Komisjon jõudis järeldusele, et seadusandja ei ole praeguses riigihangete seaduses oma tahet piisavalt täpselt väljendanud.</p> <p><b>Kuressaare Linnavolikogu</b> võttis kontrolliaruandes esitatud tähelepanekud, hinnangud ja soovitused teadmiseks. Volikogu nõustus rahaliste vahendite kasutamisel paremat järelevalvet ja avatumat menetlust sätestava riigihangete seaduse rakendamise vajadusega. Paraku võimaldab kehtiv õiguslik regulatsioon äriühingul siiski end ise hankijana määratleda või jätta see tegemata. Lahendusena näeb Kuressaare Linnavolikogu võimalikku seadusemuudatust.</p>
<p><b>Hankijaks määratlemine</b></p> <p><b>33. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Teha riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõusse muudatus, mille tulemusel oleks kõik kohaliku omavalitsuse valitseva mõju all olevad äriühingud riigihangete seaduse tähenduses hankijaks.</li> <li>■ Teha kuni seaduse muudatuse jõustumiseni märgukirju kohalikele omavalitsustele, et kõik nende äriühinguid täidaksid seadust ja võtaksid vastu otsuse selle kohta, et nad on riigihangete seaduse tähenduses hankijad.</li> </ul> <p><b>Punktid 30–32</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Praegu menetleb Riigikogu riigihangete seaduse muutmise eelnõu, millega püütakse lahendada riigihangete korraldamisega parktkas tõstatunud kõige pakilisemad probleemid.</p> <p>Kuna hankija ülddefinitsioon praegu puudub ja riigihangete seaduse §-s 10 on loetletud üksnes isikuid liikide kaupa, keda peetakse hankijateks riigihangete seaduse mõttes, siis väljatöötatava eelnõu raames kaalutakse ülddefinitsiooni sõnastamise võimalust. Selle muudatuse raames vaatame RHSi § 10 läbi tervikuna ning kaalume ka nimetatud paragrahvi lõike 4 kehtetuks tunnistamist. Muudatus tagaks, et hankijaks olemine on faktiküsimus, mitte aga asutaja või isiku enda määratleda.</p> <p>Vajab märkimist, et Rahandusministeerium on kohalikele omavalitsustele 2007. aasta 16. mail saatnud ringkirja nr 12-2-1/6827 „Hankijate määratlus uues riigihangete seaduses“. Viidatud ringkirjas pöörasime kohalike omavalituste tähelepanu sellele, et hankijaks on alati avalik-õiguslikud juriidilised isikud, s.t riik, kohaliku omavalitsuse üksused ja muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Samuti rõhutasime, et lisaks kõigile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele on hankijateks teatud ring eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Üldreegliks selliste hankijate määratlemisel on tulenevalt Euroopa Liidu direktiividest seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 ja sellest tulenevalt vastavus lõikes 2 kirjeldatud tunnustele.</p> <p>Rahandusministeerium analüüsib täiendava märgukirja koostamise vajadust ja selle võimalikku sisu.</p>
<p><b>Järelevalve korraldamine</b></p> <p><b>41. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja Riigihangete Ametile:</b> teostada senisest enam riiklikku järelevalvet valdade ja linnade ühingute riigihangete korraldamise üle.</p> <p><b>Punktid 34–40</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahandusministeerium on planeerinud järelevalve tõhustamiseks järgmised konkreetsed meetmed:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ avaldada järelevalvearuanded Rahandusministeeriumi veebilehel ning nende pinnalt koostada juhendmaterjale ja levitada parimat praktikat;</li> <li>■ kontrollida suuremahulisi väljamakseid riigikassa väljavõtete ja</li> </ul>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>elektroniilise majandusaasta aruannete kaudu. Päringuga on võimalik järelevalveametnikul (teatud õiguste olemasolu korral) saada infot erinevate investeringute, asutuste, perioodide jm kohta;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ seadustada hankeplaanide koostamise kohustus;</li> <li>▪ seadustada hangete läbiviimise korra kehtestamine;</li> <li>▪ täiendada RHSi §-s 107 toodud riikliku järelevalve teostaja pädevust ning sätestada selgesõnaliselt, et riikliku järelevalve teostajal on õigus kontrollida ja hinnata RHSi §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimist ning hankelepingu täitmist;</li> <li>▪ tunnistada kehtetuks RHSi § 10 lg 4, milles sätestatu tulemusena on tekkinud olukord, kus osa isikuid leiab, et nad ei vasta §-s 10 lõikes 2 toodud tunnustele ega ole ennast hankijana määratlenud vaatamata asjaolule, et nimetatud tunnused on neil olemas. Sätte kehtetuks tunnistamisel tekib olukord, kus hankijaks olemine ei sõltu ettevõtte juhtorganite tahtest, vaid tegemist on faktiküsimusega, mida saab kontrollida ka järelevalve.</li> </ul> <p><b>Riigihangete Ameti vastus:</b> Arvestades auditis tuvastatuga, nõustub Riigihangete Amet Riigikontrolli soovitusoga edaspidi osutada suuremat tähelepanu riigihangete korraldamisele kohaliku omavalitsuse asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes ning juhindub sellest riikliku järelevalve tegevuste planeerimisel.</p> <p>Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute osas, kes oleksid hankijaks riigihangete seaduse (RHS) § 10 lg 1 p 6 tähenduses ega ole seni määratlenud oma staatust hankijana RHSi § 10 lg 4 kohaselt, on riikliku järelevalve teostamine võimalik alles pärast RHSi muutmist. Riigihangete Amet on sellele probleemile korduvalt juhtinud Rahandusministeeriumi tähelepanu, kes on ka sellesisulisi seaduseelnõusid ette valmistanud. Ametile teadmata põhjustel pole need senini jõudnud Riigikogu menetlusse.</p>
<p><b>Nõukogu järelevalve juhatuse tegevuse üle</b></p> <p><b>42. Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:</b> nõukogu olemasolu korral teostada nõukogul järelevalvet juhatuse tegevuse üle riigihangete seaduse täitmisel ning teha kontrolli tulemused teatavaks üldkoosolekul.</p> <p><b>Punktid 34–40</b></p>	<p><b>Lõuna-Eesti Haigla ASI nõukogu</b> vastas, et võtab teadmiseks Riigikontrolli auditis soovitud, jälgib senisest enam juhatuse tegevust riigihangete korraldamisel ning annab toimunust aru üldkoosolekule.</p> <p><b>SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus</b> vastas, et ettevõtte nõukogu on auditi tulemusel teinud juhatusele ülesandeks esitada kohe Riigikontrolli aruande eelnõus välja toodud esitamata lihtmenetluse korras läbiviidud kahe riigihanke aruanded. Nõukogu teavitas juhatuse liiget, et riigihanke lihtmenetluse korral on ta ühingu nimel kohustatud esitama nõutud tähtjaks vajalikud aruanded. Nõukogu on vastu võtnud otsuse, et juhatuse liige annab igakuisel nõukogu korralisel koosolekul ülevaate riigihangetest ja nõukogu teeb järelevalvet juhatuse tegevuse üle riigihangete seaduse täitmisel. Nõukogu on vastu võtnud otsuse teha kontrolli tulemused teatavaks üldkoosolekul.</p> <p><b>OÜ Jõelähtme Varahaldus nõukogu</b> vastas, et teeb juhatusele ülesandeks töötada välja ettevõttes teostatavate hangete läbiviimise, hindamise ja aruandluse kord, kus on arvestatud riigihangete seaduse sätteid hankijate kohta, ning esitada see nõukogule kinnitamiseks. Nõukogu kontrollib ettevõtte juhatuse tegevust riigihangete seaduse täitmisel ettevõtte igaaastase majandusaasta aruande koostamise käigus ja esitab oma seisukoha nõukogu aruandes, mis esitatakse koos majandusaasta aruandega üldkoosolekule otsustamiseks.</p> <p><b>OÜ Strantumi nõukogu</b> teatas, et auditi tulemused on ettevõtte juhtkonnaga läbi arutatud ning asjaosalistele on selgitatud hangete korraldamisel või vormistamisel tehtud eksimusi.</p> <p><b>AS Uikala Prügila</b> vastas, et riigihanke korraldamist juhatuse poolt kontrollib edaspidi nõukogu sisekontroll.</p> <p><b>AS Väätsa Prügila</b> vastas, et nõukogu arutab riigihangete seaduse täitmisega seotud küsimusi ja informeerib neist pärast auditi lõpparuande valmimist üldkoosolekult.</p> <p><b>Raadi SA</b> lubas aruande tulemused teha teatavaks üldkoosolekul.</p> <p><b>AS Tallinna Tööstuspargid</b> vastas, et juhatuse ja nõukogu juhinduvad oma edasises tegevuses veelgi rangemalt riigihangete korraldamisel kehtivatest õigusaktidest ning aktsiaseltsis kehtestatud korraldustest.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p><b>Pakkumuste hindamine</b></p> <p><b>48. Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:</b> kaaluda senisest enam hindamiskriteeriumina majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte kasutamist, et tagada riigihangete tulemusena teenuste ja asjade parem kvaliteet.</p> <p>Punkt 47</p>	<p><b>OÜ Strantum</b> vastas, et suuremahuliste pakkumiste hindamisel on viimasel ajal kasutatud majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtet.</p> <p><b>AS Väätsa Prügila</b> teatas, et toetab soovitus kasutada senisest enam hindamiskriteeriumina majanduslikult soodsaima põhimõtte kasutamist. Kahjuks tuleb tõdeda, et vaidlustamise tõenäosus on sel juhul suurem ja ka vaidluste senised tulemused ei ole olnud seda printsipi soosivad.</p> <p><b>OÜ Jõelähtme Varahaldus</b> vastas, et nõukogu võtab soovitus esitatud arvesse juhatasele hangete läbiviimise korra väljatöötamiseks ja hangete läbiviimiseks suuniste andmisel.</p>
<p><b>Võrgustikuhangete korraldamine</b></p> <p><b>67. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:</b> töötada välja juhend, mis aitaks võrgustikega seotud ettevõtetel eristada võrgustikuga seotud hankeid muudest hangetest.</p> <p>Punktid 60–66</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahandusministeerium toetab protsessipõhiste juhendite koostamist, sh ka võrgustikega seonduvalt. Rahandusministeerium võtab 2010. aasta tööplaani juhendi koostamise, mis aitaks võrgustikega seotud ettevõtetel eristada võrgustikuga seotud hankeid muudest hangetest.</p>
<p><b>Riigihangete planeerimine</b></p> <p><b>76. Riigikontrolli soovitus auditeeritud ühingutele:</b> koostada iga-aastaste investeeringute kava või ostuplaanide juurde ka nendest tulenev riigihangete korraldamise kava, mis võimaldaks riigihangete korraldamist planeerida ühtse tervikuna ja kõiki protseduureegleid järgivana.</p> <p>Punktid 69–75</p>	<p><b>AS Ida-Tallinna Keskhaigla nõukogu</b> leidis, et haigla on välja töötanud mehhanismid, mis tagavad rahaliste vahendite säästliku ja sihipärase kasutamise. Ostud planeeritakse nõukogu kinnitatud investeeringute kava alusel ning sooritatakse kehtestatud protseduureeglitest ja hanke läbiviimise korras lähtudes. Nõukogul on täielik kindlustunne, et haigla kasutab eelarvet ja ravikindlustusressursse efektiivselt ja sihipäraselt.</p> <p><b>AS Väätsa Prügila</b> vastas, et jätkab iga-aastaste investeeringute kava koostamist ja selle kinnitamist nõukogu poolt. Kava on seni olnud hangete läbiviimise aluseks, kuid edaspidi koostatakse ülaltoodu põhjal ka eraldi dokumendina riigihangete korraldamise kava.</p> <p><b>OÜ Strantum</b> vastas, et investeeringute plaani koostamisel arvestatakse vajadusega korraldada riigihankeid.</p> <p><b>SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus</b> vastas, et ettevõtte nõukogu on auditi tulemusel oma koosolekul vastu võtnud otsuse, et juhatuse liige annab igakuisel nõukogu korralisel koosolekul ülevaate hangete korraldamisest ja nõukogu teeb järelevalvet juhatuse tegevuse üle riigihangete seaduse täitmisel.</p> <p><b>OÜ Jõelähtme Varahaldus</b> vastas, et nõukogu arvestab soovitus ning annab vastavad suunised ettevõtte iga-aastaste investeeringute ja ostueelarvete koostamiseks.</p>
<p><b>Riigihangete üldpõhimõtete järgimine</b></p> <p><b>84. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:</b> seletada riigihangete juhendis täpsemalt lahti riigihangete korraldamise üldpõhimõtted, võttes seejuures arvesse nii Euroopa Liidu parimat praktikat kui ka Eesti arengutaset ja arusaamu ning võimalusi hangete valdkonnas.</p> <p>Punktid 68–83</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahandusministeerium võtab riigihangete korraldamise juhendi üldpõhimõtete täiendamise 2010. aasta tööplaani.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata, kas valdade ja linnade eraõiguslikud juriidilised isikud kasutavad riigihangete korraldamisel ära olemasolevaid konkurentsitingimusi ning tagavad riigihangete läbipaistvuse ja hankemenetluses osalejate võrdse kohtlemise.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas valdade ja linnade osalusega äriühingud ning asutatud sihtasutused ja mittetulundusühingud on riigihangete (hankemenetluse) korraldamisel järginud riigihangete seadust?
- Kas valdade ja linnade osalusega äriühingute ning asutatud sihtasutuste ja mittetulundusühingute poolt riigihangete korraldamisel alla hankemenetluse piirmäära on lähtunud riigihangete seaduse üldpõhimõtetest?
- Kas vallad ja linnad või nende osalusega äriühingud ning asutatud sihtasutused ja mittetulundusühingud on hankijad / end hankijana määratlenud, lähtudes riigihangete seadusest?

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigihangete (hankemenetluse) korraldamisel on järgitud riigihangete seadust, kui

- riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud hankemenetlus;
- hankija ei ole jaotanud riigihanget osadeks, et eirata riigihanke teostamise korda;
- on koostatud hankedokumendid, mis sisaldavad vähemalt seaduses sätestatud teavet;
- (edukaks tunnistatud) pakkumus vastab hanketeates, hankedokumentides esitatud tingimustele;
- hankelepingut on muudetud üksnes juhul, kui muutmine on olnud tingitud objektiivsetest asjaoludest, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha;
- äriühingu riigihangetega seotud otsused on teinud juhatus ning otsuste tegemisel on kinni peetud nõukogu seaduslikest korraldustest.

Riigihangete korraldamisel alla hankemenetluse piirmäära on lähtunud riigihangete seaduse üldpõhimõtetest, kui

- hankija on oma raha kasutanud säästlikult ja otstarbekalt ning taganud riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Hankija on oma soovist sõlmida hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 20 000 eurot asjade või teenuste puhul või 130 000 eurot ehitustööde puhul, teavitanud oma veebilehel või veebilehe puudumise korral kohaliku või maakondliku leviga ajalehes;
- hankija on olemasolevat konkurentsi efektiivselt ära kasutanud ning vältinud konkurentsi kahjustavate huvide konflikte. Hankelepingud, mille maksumus on ilma käibemaksuta 10 000 eurot, on sõlmitud kirjalikus vormis.

Eraõiguslike juriidiliste isikute hankijaks määratlemine vastab seadusele, kui

- kohalik omavalitsus on määratlenud eraõigusliku juriidilise isiku hankija staatuse riigihangete seaduses sätestatud tunnuste suhtes asutamisel või see isik ise on määratlenud hankija staatuse avaliku

ülesande täitmiseks saamisel või muul juhul oma staatuse muutmisel ning teavitanud sellest Riigihangete Ametit;

- Riigihangete Amet on hinnanud oma ülesannete täitmise käigus (sh hankijaks määratlemisega seotud probleemide tekkimisel) kehtiva süsteemi toimimist ning teinud ettepanekuid selle parandamiseks;
- Rahandusministeerium on koordineerinud Riigihangete Ameti tegevust riigihangete valdkonnas (sh andnud suuniseid hankijaks määratlemisega seotud probleemide lahendamiseks).

### **Auditi ulatus ja käsitusviis**

Auditeeritavad valiti 30 valdade ja linnade eraõigusliku juriidilise isiku hulgast, kelle käest küsiti aastatel 2007–2009 sõlmitud lepingute ja tasutud arvete nimekiri. Selle põhjal analüüsiti 2008. aastal sooritatud ostusid või ka sellele eelnenud perioodi ostusid, kui hankelepingu täitmine jäi 2008. aastasse. Andmete analüüsi tulemusel (arvestades ettevõtte ostude mahtu, riigihangete registri andmeid, ettevõtte seisukohta hankijaks määratlemise suhtes, ettevõtte tegevusvaldkonda) valiti välja 19 auditeeritavat, kelle juures sooritati kontrollitoimingud kohapeal. Lisaks valdade ja linnade eraõiguslikele juriidilistele isikutele oli auditeeritavateks arvatud ka Rahandusministeerium kui valdkonda koordineeriv ametiasutus ning Riigihangete Amet kui riikliku järelevalve teostaja.

### **Auditi lõpetamise aeg**

Audit lõpetati 2010. aasta veebruaris, kontrollitoimingud sooritati juunist novembrini 2009.

### **Auditi meeskond:**

auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitorid Taavi Mölder ja Rait Sannik.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditi number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/10/50036/28.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid riigihangete valdkonnas

30.05.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

04.09.2008 – Meditsiiniseadmete soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

## Lisa A. Analüüsitud ühingud

Ühingud	Omanike või asutajate hulka kuuluvad KOVid	Varade saldo 31.12.2008
Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS <sup>18</sup>	Tallinna linn	590 883 367
AS Ida-Tallinna Keskhaigla	Tallinna linn	538 517 468
SA Pärnu Haigla	Pärnu linn	411 755 083
Pärnu Koolide SA	Pärnu linn	198 955 727
AS Taastusravikeskus Estonia	Pärnu linn	173 632 450
OÜ Strantum	Harku vald	163 279 365
AS Uikala Prügila	Jõhvi vald, Kohtla vald, Toila vald	90 912 394
SA Võru Spordikeskus	Võru linn	84 226 810
SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus	Paide linn	124 466 893
AS Lõuna-Eesti Haigla	MTÜ Terve Võrumaa (liikmeks kõik Võrumaa omavalitsused)	81 701 914
AS Lasnamäe Tööstuspark (AS Tallinna Tööstuspargid) <sup>19</sup>	Tallinna linn	73 241 870
AS Tallinna Diagnostikakeskus	Tallinna linn	67 665 717
Saaremaa Golfi AS	Kuressaare linn	65 036 896
Keila Hariduse SA	Keila linn	59 671 016
AS Saku Maja	Saku vald	57 508 000
AS Väätsa Prügila	10 Järvamaa omavalitsust	43 313 348
Raadi SA	Tartu vald	32 560 752
AS Vinni Spordikompleks	Vinni vald	30 637 478
OÜ Kohila Maja	Kohila vald	27 054 656
OÜ Jõelähtme Varahaldus	Jõelähtme vald	21 155 106
OÜ Lavassaare Kommunaal	Lavassaare vald	18 463 804
SA Puiga Spordihoone	Võru vald	15 977 136
Põltsamaa Vallavara OÜ	Põltsamaa vald	15 900 087
AS Revekor	Räpina vald	15 179 746
AS Iivakivi	Karksi vald	13 289 357
AS Tartu Turg	Tartu linn	12 682 462
SA Ida-Virumaa Kiirabi	Kiviõli linn, Kohtla-Järve linn, Sillamäe linn, Jõhvi vald	11 488 072
SA Aarike Hooldekeskus	Kambja vald	7 009 638

<sup>18</sup> Rasvases kirjas on märgitud ühingud, kes valiti analüüsi tulemusel auditeeritavateks.

<sup>19</sup> AS Lasnamäe Tööstuspark on teinud 08.05.2009. a seisuga äriregistrile muutmiskande, millega muudeti senist ettevõtte ärinime.

<b>MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit</b>	<b>Põlvamaa omavalitsused</b>	<b>3 841 832</b>
OÜ Kadrina Hooldekodu	Kadrina vald	2 391 296
		<b>KOKKU 2 906 777 741</b>

## Lisa B. Intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu	Kohtumisel osalejad
27.04.2009	Rahandusministeerium	Eve Kislov (riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja); Aime Võsu (nõunik); Kadri Teder (juristi asendaja)
27.08.2009	OÜ Jõelähtme Varahaldus	Teet Sibrits (juhataja)
28.08.2009	Põltsamaa Vallavara OÜ	Valev Uus (juhataja)
03.09.2009	AS Tallinna Tööstuspargid	Ivar Lindpere (juhataja)
08.09.2009	Raadi SA; Tartu Vallavalitsus	Aivar Soop (vallavanem); Maire Teppo (Tartu valla pearaamatupidaja); Jüri Reinpõld (Raadi SA juhataja)
10.09.2009	AS Saku Maja	Aare Sõer (juhataja)
15.09.2009	AS Taastusravikeskus Estonia	Vello Järvesalu (juhataja)
16.09.2009	Pärnu Koolide SA	Tõnis Rebbas (jurist)
18.09.2009	Saaremaa Golfi AS	Aivar Aru (juhatuse liige)
21.09.2009	SA Paide Spordi- ja Tervisekeskus; Paide Linnavalitsus	Jaan Arvola (juhatuse liige); Aarne Krass (endine juhatuse liige); Eri Purge (Paide Linnavalitsuse ehitusnõunik)
23.09.2009	MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit	Hele Oidermaa (tegevdirektor); Lennart Liba (juhatuse liige; Vastse-Kuuste vallavanem); Anneli Visnapuu (raamatupidaja)
24.09.2009	AS Lõuna-Eesti Haigla	Külli Raup (juhatuse liige); Rein Kermes (juhatuse liige)
24.09.2009	SA Võru Spordikeskus	Lauri Semevsky (juhatuse liige)
30.09.2009	AS Uikala Prügila	Ervin Metsatalu (juhataja); Liina Petersell (raamatupidaja)
01.10.2009	SA Ida-Virumaa Kiirabi	Arnold Persidski (juhataja); Vaido Karno (haldusjuht); Helen Leitud (pearaamatupidaja)
07.10.2009	AS Väätša Prügila	Aivar Lõhmus (juhataja)
14.10.2009	AS Tallinna Diagnostikakeskus	Agu Kivilo (juhatuse esimees)
20.10.2009	Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS	Leonid Mihhailov (juhatuse liige); Mait Tuuling (arendusosakonna peaspetsialist); Johannes Ploom (arendusosakonna peaspetsialist); Irina Žabinskaja (pearaamatupidaja)
28.10.2009	OÜ Strantum	Rein Pihlak (tehnikadirektor); Ludvig Moller (arendusjuht)
03.11.2009	AS Ida-Tallinna Keskaigla	Kuldar Kuremaa (juhatuse liige); Eve Veltmann (ostujuht)
09.11.2009	Tallinna Ettevõtlusamet	Vello Ervin (Tallinna Ettevõtlusameti linna äriühingute järelevalve osakonna juhataja); Leili Juursoo (Tallinna Linnakantslelei õigus-teenistuse nõuete osakonna riigihangete büroo juhtivspetsialist)
20.11.2009	Riigihangete Amet	Ülo Sarv (peadirektor); Andres Veel (peadirektori asetäitja - osakonnajuhataja); Peeter Milvere (õigusnõunik)

## Lisa C. Rahandusministri vastus



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS  
Rahandusministeerium  
Märge tehtud 16.12.2009  
Juurdepääsupiirang kehtib kuni 15.12.2014  
Alus: § 35 lg 2

## RAHANDUSMINISTEERIUM

Airi Mikli  
Riigikontroll  
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 30.11.2009 nr KOV-2-2.1/09/1727

Meie 30.12.2009 nr 12.2-1/15823

Hankijate määratlemisest

Austatud proua Mikli

Rahandusministeerium tutvus Teie järelepärimises esitatud materjalidega ning on seisukohal, et kirjas viidatud kolm eraõiguslikku juriidilist isikut (AS Ida-Tallinna Keskhaigla, AS Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi AS) on riigihangete seaduse tähenduses hankijad.

Teie kirja lisadena esitatud materjalide kohaselt puudub vaidlus küsimuses, et nimetatud äriühingud vastavad riigihangete seaduse § 10 lg 2 punkti 2 tingimustele. Äriühingud on oma vastustes Teie järelepärimistele väitnud, et nad ei ole hankijad riigihangete seaduse mõttes, kuna neil puudub vastavus punktis 1 sätestatud tingimustele, s.t äriühingute tegevuses puudub ülesanne avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu.

AS Ida-Tallinna Keskhaigla väitel on tervishoiuteenusega tegeleva äriühingu eesmärk teenida oma tegevusega tulu. Seega on haigla tegevus ärilise iseloomuga. Samuti toob äriühing välja tervishoiuteenuse osutamise alusena võlaõiguse vastavad sätted. Tähelepanuta on jäänud aga muud asjakohased õigusaktid, mille koosmõjus tuleb antud juhul asuda seisukohale, et kohalik omavalitsus on asutanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lg 1 alusel temale pandud ülesannete täitmiseks tervishoiuasutuse avalikest huvidest lähtuvalt. Tervisekaitse põhialused on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses ning rahvatervise seaduses.

Euroopa kohus on oma 27. veebruari 2003. a otsuses nr C-373/00 (*Adolf Truely GmbH*) jõudnud seisukohale, et asjaolu, et piirkondliku või kohaliku omavalitsuse seaduslik kohustus korraldada tegevusi, kui teised isikud seda ei tee, annab tunnistust selle seotusest üldiste huvidega. Samas ei tähenda antud valdkonnas olulise konkurentsi olemasolu iseenesest, et puuduvad üldised huvid, mis ei ole tööstusliku või ärilise iseloomuga. Seega oleme seisukohal, et kuigi tervishoiuteenuste osutamine ei ole üksnes kohaliku omavalitsuse poolt asutatud äriühingute ülesandeks, on oluline arvestada asjaoluga, et kohalik omavalitsus on pidanud vajalikuks selliste äriühingute asutamist, mis iseenesest viitab üldiste avalike huvide olemasolule äriühingu tegevuses.

AS-i Taastusravikeskus Estonia ja Saaremaa Golfi AS-i puhul tuleb silmas pidada, et riigihangete seaduse § 10 lg 2 punkt 1 sätestab, et avalikes huvides ülesande täitmine ei pruugi olla äriühingu põhitegevus. Kuigi nimetatud äriühingute tegevuses on kindlasti ärilise

iseloomuga valdkondi, ei saa siiski asuda seisukohale, et avalikes huvides ülesanded täielikult puuduksid. Nii sätestab Pärnu Linnavolikogu üheks Pärnu linna arenguprioriteediks kuurortlinna idee edasiarendamise, mistõttu on peetud vajalikuks jätta ettevõtte Pärnu linna kontrolli alla, eesmärgiga hoida Pärnu mainet kuurortlinnana ning säilitada seeläbi ka kuurortoloogia olemasolu ja väärtus. Samuti sätestab Kuressaare linna arengukava 2005 kuni 2013 ühe linna arengu olulise osana golfiväljaku rajamiseks eelduste loomise ja rajamise linna loodud ettevõtja poolt.

Euroopa kohtu 10. novembri 1998. a otsuses nr C-360/96 (Arnhem and Rheden/BFI Holding) märkinud, et mõiste „üldised huvid, millel ei ole tööstusliku või ärilist iseloomu” hõlmab ka ülesandeid, mida võib täita eraettevõtja. Konkurentsi olemasolust ei piisa, et välistada võimalus, et riigi, piirkondliku omavalitsuse või teiste avalikes huvides tegutsevate isikute kontrolli all olev ja nende poolt rahastatav isik võib juhinduda muudest kui majanduslikest kaalutlustest. Samuti ei sõltu äriühingu staatus sellest, milline on tema tegevuses üldiste huvidega seotud ülesande, millel ei ole tööstusliku või ärilist iseloomu, täitmise suhteline osakaal. Samuti pole oluline, et samasse kontserni kuuluv teine juriidiline isik tegeleb äritegevusega.

Lähtudes eeltoodust leiame, et kõnealused äriühingud vastavad riigihangete seaduse § 10 lõikes 2 toodud tingimustele ning on seetõttu kohustatud lepingute sõlmimisel lähtuma riigihangete seaduses hangete läbiviimiseks ettenähtud korrast.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi

Minister