



MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM

**AVALIKU SEKTORI IT-TEENUSTE HANKIMISE ÜHISPLATVORMI LAHENDUSE
TEOSTATAVUSE ÕIGUSANALÜÜS**

1. november 2021

**VANDEADVOKAAT MERIT LIND
JURISTID KATRIN ALLIKSAAR JA HELERY MAIDLAS**

ADVOKAADIBÜROO FORT

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
KOKKUVÕTE	3
1. Sissejuhatus õigusanalüüsi	8
2. Olemasolevate sarnaste lahenduste analüüs riigihankeõiguse kontekstis	11
3. Õigusanalüüs: võimalikud turuplatsi õiguslikud mudelid riigihankeõiguse kontekstis ning turuplatsi eesmärkidest lähtuvalt tehtud valikud	22
4. Turuplatsi toimimine lähtuvalt raamlepingu mudelist	29
5. Turuplatsi toimimine lähtuvalt DHS-i mudelist	43
6. Plaanitav turuplatsi mudel riigihankeõiguse kontekstis, kui pakkuja on hankija RHS-i tähenduses	47
7. Õiguslikud piirajad turuplatsi mudeli loomisel ja võimalikud lahendusettepanekud	51
8. Vastused lähteülesandes püstitatud konkreetsetele küsimustele	54

SISSEJUHATUS

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi **MMK**) on tellinud Advokaadibüroolt FORT (edaspidi **Advokaadibüroo**) õigusanalüüsi avaliku sektori IT-teenuste hankimise ühisplatvormi lahenduse teostatavuse tuvastamiseks.

Analüüsi lähteülesanne ja uurimisküsimused on sätestatud riigihanke „Avaliku sektori IT-teenuste hankimise ühisplatvormi lahenduse teostatavuse õigusanalüüsi“ alusdokumentides (edaspidi **lähteülesanne**). Analüüsi **eesmärk** on uurida digitaalse turuplatsi¹ (edaspidi **turuplats**) kontseptsiooni kasutuselevõtuga seonduvat õigusraamistikku ja tuua välja, kas ja mil määral asjaomased õigusaktid turuplatsi kontseptsiooni kasutusele võtmist mõjutavad ja milliste õiguslike asjaoludega tuleb arvestada.

Töö käigus uurime ka võimalusi siseriiklike õigusaktide muutmiseks ja täiendamiseks lähtuvalt sellest, kas selliste muudatuste tegemine on vajalik ja mõistlik, arvestades turuplatsi kontseptsioonile seatud eesmärke. Ühtlasi tuuakse välja, milliseid nõudeid ja praktilisi lahendusi peavad kõik osapooled täitma, et tegevus oleks õiguspärane (teenuste, sh pilvepõhiste teenuste pakujate, avaliku sektori hankijate kui tarbijate ja digitaalse turuplatsi platvormi haldaja vaatest).

Käesolevaga esitame õigusanalüüsi eeltoodud küsimuste osas vastavalt Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu õigusaktidele. Õigusarvamuse koostamisel on lähtutud õigusaktide redaktsioonidest, mis kehtivad käesoleva analüüsi koostamise perioodil, kui õigusarvamus ei ole märgitud teisiti. Advokaadibüroo ei ole kohustatud õigusaktide ja/või kohtupraktika muutumisel või uutest asjaoludest teadasaamisel õigusarvamust täiendada ega vastuta eelnimetatud asjaoludest tulenevate õiguslike tõlgenduste eest. Õigusanalüüsi ja selle tulemuste kasutamisel ja/või jagamisel viitab MMK alati Advokaadibüroole.

KOKKUVÖTE

Allolevalt esitame õigusanalüüsi kokkuvõtte ning ülevaate selle tulemusena välja pakutud turuplatsi mudelist.

Avalik sektor peab ostude tegemisel arvestama riigihangete seaduse ja Euroopa Liidu riigihangete direktiiviga (direktiiv 2014/24/EL) ning hankemenetlust korraldamata on võimalik oste teha üksnes õigusaktides sätestatud erandite alusel.

Hankijate halduskoormust hangete korraldamisel on turuplatsi lahendusega võimalik märkimisväärselt vähendada². Turuplatsi mudeli puhul tegeleb keegi teine – platvormi operaator –

¹ Käesoleva õigusanalüüsi tähenduses on digitaalne turuplats keskkond, kus on esitatud IT-teenused, mida ettevõtjad on valmis pakkuma ja mille tarbijaks on avaliku sektori hankijad – nii, et turuplatsil pakutavate teenuste kasutamiseks ei pea iga hankija alustama uut täiemahulist hankemenetlust. Digitaalsel turuplatsil võivad pakutavateks IT-teenusteks ka teiste avaliku sektori üksuste poolt pakutavad tooted ja teenused.

² 2016. aastal viis Civitta läbi analüüsi „Uue riigihangete seaduse rakendamise majanduslikud mõjud hankijatele ja pakujatele“ (kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüs-ja-uuringud>), kus uuris muu hulgas, hankijate ja pakujate ajakulu rahvusvahelist piirmäära ületavate avatud hangete korraldamisel. Analüüsi käigus prognoosis Civitta, et kehtiva riigihangete seaduse (jõustus 01.09.2017) kohase rahvusvahelist piirmäära ületava avatud riigihanke peale alates hanke ettevalmistamisest kuni hankelepingu sõlmimiseni kulub hankijal kokku 40 tundi ja 37 minutit (analüüsis on Civitta arvestanud, et kus võimalik, kasutavad hankijad juba olemasolevaid dokumendimalle ja lahendusi ning ajakulu väheneb hankija kogemuse suurenemisel (vt analüüsi lk 30)), millest hanke ettevalmistamise etapp (hanke algatamine, hanketeate ja hankedokumentide ettevalmistamine, nende asutusesisene kooskõlastamine, dokumentide sisestamine riigihangete registrisse) võtab aega keskmiselt 17 tundi ja 20 minutit. Seejuures leidis Civitta, et „olulisimaks aspektiks, millest lähtuvalt hanketeate ja hankedokumentide ettevalmistamise ajakulu võib suureneda, on hanke objekti ebastandardus, mis raskendab varasemate hangete kogemuse ja ettevalmistatud põhjade kasutamist. /.../ Ebastandardse hanke hanketeate ja hankedokumentide ettevalmistamise ajakulu suureneb standardse hankega võrreldes ligikaudu kolm korda.“ (vt analüüsi lk 30). Järgnevate etappide osas prognoosis Civitta, et hankedokumentide väljastamine ja teabevahetus pakumuste esitamise tähtaja jooksul võtab aega keskmiselt 7 tundi ja 47 minutit, pakumuste vastavuse kontrollimine 8 tundi ja 46 minutit ning pakumuste hindamine ja edukaks tunnistamine 3 tundi ja 18 minutit. Arvestades Civitta analüüsis prognoositud hankijate töömahtu ja seda, et turuplatsi kontekstis tegeleks raamlepingu või dünaamilise hankesüsteemi ettevalmistamisega turuplatsi operaator, vähendaks turuplats hankija koormust juba ligikaudu poole võrra. Lisaks tegeleks raamlepingu sõlmimisele eelnevas faasis teabevahetuse, pakumuste vastavuse kontrollimise ja pakumuste hindamise ja edukaks tunnistamisega samuti turuplatsi operaator. Kui seejärel oleks hankijal turuplatsil võimalik osta veel ka selgepiirilisi ja standardiseeritud teenuseid filtrite abil ja lihtsalt klikkides, vähendaks see hankija koormust Civitta arvestuste kohaselt ligikaudu 80% (40 tunnist 35 tundi).

ettevõtjate ja teenuste turuplatsile koondamisega ning hankija saab turuplatsilt otsida temale vajalikke ja sobivaid teenuseid. Kuna loodav turuplats peab sobituma riigihankeõiguse raamistikku, siis ei ole avaliku sektori potentsiaalseid ostumahtusid arvestades võimalik kujundada sellist turuplatsi, kus ostude tegemine oleks võimalik ilma riigihanget korraldamata ning riigihangete seaduse (edaspidi **RHS**) ja riigihangete direktiiviga (direktiiv 2014/24/EL) arvestamata. Direktiiv kohaldub riigihangetele alates rahvusvahelisest piirmäärast, mis praegusel ajal on riigi ja riigiasutuste jaoks asjade ja teenuste puhul 139 000 eurot. See tähendab, et asjade ja teenuste hankelepinguid (ka raamlepinguid), mille eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, ei ole lubatud sõlmida viisil, mis läheks vastuollu riigihangete direktiiviga (ega ka direktiivi üle võtva RHS-iga), ning see reegel kehtib ka kavandatava turuplatsi kohta.

Analüüsis on välja pakutud riigihankeõigusel põhinev digitaalse turuplatsi mudel, mille kujundamisel oleme lähtunud järgmistest põhimõtetest:

- turuplats peab edendama innovatsiooni;
- turuplats peab soodustama väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate osalemist IT-teenuste pakkumisel;
- turuplats peab olema pakujate ja lõppkasutajate (hankijate) jaoks võimalikult väikese halduskoormusega;
- turuplatsi kasutamine peab pakujate ja lõppkasutajate (hankijate) jaoks olema lihtsam, kiirem ja mugavam kui praegune olukord;
- turuplats peab arvestama kasvu ja laienemise ootust.

Analüüsis kirjeldatud turuplatsi mudel põhineb **riigihangete konsolideerimisel**, kus turuplatsi operaator korraldab teiste hankijate eest hanked, teeb ettevõtjate pakutavad teenused turuplatsi kaudu kättesaadavaks ning hankijad saavad turuplatsilt neid teenuseid osta. Analüüsis kirjeldatud turuplats saab toimida kahe põhilise mudeli alusel, milleks on **raamlepingu mudel** ja **dünaamilise hankesüsteemi (edaspidi DHS) mudel**.

Mõlemad mudelid põhinevad sellel, et turuplatsile lisatud teenuseid on hankijatel võimalik valida erinevate filtrite (tunnuste) rakendamise kaudu. Selleks, et hankijal oleks filtrite kaudu võimalik teenuseid valida, peab operaator olema eelnevalt loonud **filtrite süsteemi** ning ettevõtja peab teenuste turuplatsile lisamiseks korraldatud hankes oma teenuseid kirjeldama lähtudes nendest samadest filtritest - pakkuja teeb märkeid, millised tunnused tema teenust kirjeldavad. Selliselt on võimalik pakujate teenuste kirjeldused ja hankijate vajaduste kirjeldused turuplatsil kokku viia. Turuplatsi tehniline lahendus peaks võimaldama filtrite süsteemi lihtsasti luua ja ümber kujundada.

Filtrite kohaldamine omakorda eeldab turuplatsil pakutavate teenuste ja teenuste pakkumise viimist **võimalikult kõrgele standardiseerituse tasemele**. Mida suurem on standardiseerituse tase, seda lihtsama protsessi saab operaator konkreetses mudelis kujundada. Mida rohkem on turuplatsi kaudu pakutavates teenustes ja nende pakkumise viisis paindlikkust ja lahtiseid tingimusi, seda suurem halduskoormus tekib kõikidele turuplatsi osapooltele – operaatorile, ettevõtjatele ja hankijatele. Teenuste optimaalse standardiseerituse taseme leidmine igal konkreetsel juhtumil on operaatori ülesanne.

Raamlepingu mudelis korraldab turuplatsi operaator riigihanke kas ühe või mitme pakkujaga raamlepingu sõlmimiseks. Operaator peab hanke ettevalmistamise käigus analüüsima ja tegema muu hulgas otsused selle kohta, kuidas piiritleda raamlepingu ese, milline on raamlepingu eeldatav maksumus, kas ja kuidas jagada raamleping osadeks, milliseks kujundada raamlepingute alusel hankelepingute sõlmimise protsess, millised on hankelepingute protsessis otsustamise (hindamise) kriteeriumid, kuivõrd on võimalik kindlaks määrata tulevaste hankelepingute tingimusi

ning kas kasutada elektroonilist kataloogi³. Raamleping on kinnine süsteem, kuhu raamlepingu kehtivuse ajal⁴ uusi pakkujaid lisanduda ei saa.

Kui operaator otsustab **ühe pakkujaga raamlepingu** sõlmimise kasuks, ei pea hankija tegelema erinevate pakkujate teenuste võrdlemisega ning saab raamlepinguga hõlmatud teenuste osas selle ühe pakkujaga lihtsasti hankelepinguid sõlmida. Mõõname, et turuplatsi eesmärgke arvestades on ühe pakkujaga raamlepingute sõlmimine ebatõenäoline, kuid raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimise kontekstis on tegemist pigem lihtsa ja vähest halduskoormust põhjustava vahendiga.

Kui operaator otsustab **mitme pakkujaga raamlepingu** kasuks, peab hankija, esiteks, hakkama filtrite kohaldamise teel võrreldavale kujule viidud erinevate pakkujate pakumuste vahel valima (hindamiskriteeriumide rakendamine pakumuste hindamiseks) ning teiseks sõltub edasine menetlus sellest, kuivõrd täpselt on juba operaatori poolt sõlmitavas raamlepingus võimalik kindlaks määrata hilisemate hankelepingute tingimused. **Kui raamlepingus on hankelepingu tingimused jäänud lahtiseks** (näiteks, kui hankija ei soovi osta valmisteenus, vaid soovib saada teenusel põhinevat rätsepalahendust), peab hankija korraldama minikonkursi (see tähendab vajaduste kirjeldamist, pakumuste küsimist, nende hindamist jne). **Kindlaksmääratud tingimustega raamlepingu puhul** on minikonkursi korraldamine hankija jaoks vabatahtlik ning, kui tingimusi täpsustada ei ole vaja, on hankijal võimalik pärast turuplatsil sobiva teenuse välja valimist sõlmida ettevõtjaga leping.

Operaatoril on lisaks võimalik raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas riigihankes sätestada, et ettevõtjad esitavad oma pakumused **elektroonilise kataloogi** vormis, kusjuures elektroonilises kataloogis on teatud ulatuses võimalik teha ka muudatusi (ajakohastamisega elektrooniline kataloog). Muudatuste sisu on määratletud raamlepingu eseme ja raamlepingu tingimustega.

Analüüsis on tehtud ettepanek, et raamlepingu sõlmimiseks on otstarbekas kasutada piiratud menetlust⁵, kus operaator võib hankemenetluse jagada etappidesse ja ei pea samaaegselt tegelema ettevõtjate sobivuse hindamise ja nende pakumuste kontrollimisega, kuid loomulikult on operaatoril võimalik kasutada ka avatud hankemenetlust⁶.

Pärast raamlepingu sõlmimist on **raamlepingu halduse** kaudu vaja tagada, et raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute maht ei ületaks raamlepingu eeldatavat maksumust, sest selle täitumisel kaotab raamleping kehtivuse ning selle alusel ei saa enam hankelepinguid sõlmida. Välisriikide sarnased platvormid on sisse seadnud raporteerimise süsteemi, kus pakkujad ja/või hankijad peavad platvormi operaatorile esitama regulaarselt aruandeid sõlmitud hankelepingute kohta. Sellist lahendust võiks kaaluda ka loodava turuplatsi mudelis, sest Eesti e-kataloogi haldaja Registre ja Infosüsteemide Keskuse (edaspidi **RIK**) sõnul on keeruline saada hankijatelt infot raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute kohta, kuid turuplatsi tehnilises lahenduses võiks hankelepingute mahu jälgimise võimalikult suures ulatuses automatiseerida.

DHS-i mudelis korraldab operaator riigihanke DHS-i loomiseks. DHS-i loomisel peab operaator analüüsima ja otsustama sisuliselt paljuski need samad olulised küsimused, mis raamlepingu mudelis (teatud erisustega), sealhulgas DHS-iga hõlmatud teenuste piiritlemine. DHS on kahe-etapiline – esmalt operaator kvalifitseerib ettevõtjad ja lubab nad turuplatsile ning seejärel teeb

³ Elektrooniline kataloog on pakumuste elektroonilise koostamise ja esitamise ühtne vahend (RHS § 39 lg 1). Sisuliselt tähendab see toodete või teenuste elektroonilisel kujul esitatud kirjeldust koos hindadega. Lihtsamas versioonis võib see seisneda Exceli formaadis ja elektroonilisel kujul hinnanimikirjas („Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 278 p 10). Elektroonilise kataloogi kaudu ostmiseks sobivad ühest ja standardiseeritud kirjeldust võimaldavad hankeobjektid nagu asjad ja lihtsamad teenused („Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 278 p 10).

⁴ Raamlepingu võib sõlmida tähtajaga kuni 4 aastat, välja arvatud juhul, kui pikem tähtaeg on põhjendatud, eeskätt raamlepingu esemest tulenevalt. Tähtajatu raamlepingu sõlmimine on keelatud. (RHS § 29 lg 2).

⁵ Piiratud menetlus on kirjeldatud RHS §-s 53. Piiratud menetluses võib iga ettevõtja esitada hankemenetluses osalemise taotluse, kuid pakumuse saavad esitada üksnes need objektivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel hankija valitud taotlejad, kellele hankija teeb pakumuse esitamise ettepaneku. Piiratud menetlus on kahe-etapiline ning selle puhul võib hankija eraldada pakkujate sobivuse hindamise etapi ja pakumuste hindamise etapi, paludes esitada pakumuse üksnes sobivatel ettevõtjatel. Ka pakkujatel on võimalik dokumente esitada kahes etapis.

⁶ Avatud hankemenetlus on kirjeldatud RHS §-s 51. Avatud hankemenetluses võib pakumuse esitada iga ettevõtja ning pakkuja peab esitama kõik vajalikud dokumendid (nii pakkuja sobivust tõendavad kui ka pakumuse) korraga. Piiratud menetlusele omast etapilisust avatud menetluse puhul ei ole.

hankija DHS-iga liitunud ettevõtjatele pakkumuse esitamise ettepaneku. Pakkumuse esitamise ettepanekus võib hankija nõuda pakkumust nii elektroonilise kataloogita (nõ tavapärase pakkumuse esitamist) kui ka pakkumuse esitamist elektroonilise kataloogina. DHS-is on võimalik kasutada nii ajakohastamiseta elektroonilist kataloogi kui ka ajakohastamisega elektroonilist kataloogi. Ajakohastamiseta elektroonilise kataloogi puhul nõuab hankija pakkumuse esitamise ettepanekus, et pakkumus tuleb esitada elektroonilise kataloogi kujul. Ajakohastamisega elektroonilise kataloogi puhul on pakkujad juba DHS-iga liitumise avaldusega koos esitanud oma e-kataloogi vastavalt DHS-i loomiseks koostatud hankedokumentides sätestatud tingimustele ning hankija teavitab DHS-is osalejaid, et ta kavatseb koguda (ja kogub) pakkumuse koostamiseks info juba esitatud elektroonilistest kataloogidest (see teade asendab sisuliselt pakkumuse esitamise ettepanekut). Ka DHS-i puhul peab hankija saadud pakkumusi hindama ning hindamiskriteeriumite abil parima välja valima.

Oluline erisus võrreldes raamlepingu mudeliga seisneb selles, et DHS-iga võivad uued ettevõtjad igal ajal liituda ning turuplatsi operaator peab DHS-i kehtivuse ajal tegelema nende ettevõtjate liitumisavalduste menetlemisega.

Mõlemas mudelis on teatavad riigihankeõigusest tulenevad piirangud või olulist tähelepanu nõudvad aspektid.

Turuplatsi kaudu teenuste ostmisel (hankimisel) on äärmiselt oluline hindamiskriteeriumite rakendamine, sest hankijal on kohustus valida talle sõelale jäänud pakkumuste hulgast hindamiskriteeriumite alusel välja parim pakkumus. Hindamiskriteeriumid hilisemate hanklepingute sõlmimise puhuks määratleb turuplatsi operaator raamlepingu või DHS-i hankedokumentides. Analüüsi koostamise ajal menetluses olev riigihangete seaduse muutmise eelnõu⁷ annab operaatorile hindamiskriteeriumite osas ka rohkem vabadust, võimaldades sätestada kriteeriumide osakaalud ligikaudselt asjakohase maksimaalse vahemikuna, ja kui osakaalude sätestamine ei ole objektiivselt võimalik, määrata kriteeriumid tähtsuse järjekorras. Seega on hankijal hiljem hanklepingu sõlmimise protsessis võimalus hindamiskriteeriume operaatori määratud piirides täpsustada ja nende osakaale muuta, mis võimaldab paremini arvesse võtta ka hankija (lõppkasutaja) vajadusi. Turuplatsi tehniline lahendus peaks võimaldama hankijal sisestada asjakohased hindamiskriteeriumid ja nende osakaalud, mis koos muude lubatavuse piires täpsustatavate andmetega (nt ühikud) võimaldab ühikuhindade põhisel (automatiseeritult) välja selgitada teenuse maksumuse ja hindamiskriteeriumite põhisel ka parima pakkumuse.

Riigihangete direktiiv nõuab, et enne kui hankija sõlmib raamlepingu alusel hanklepingu valitud ettevõtjaga, peab ta kontrollima, ega sel ettevõtjal ei esine kõrvaldamise aluseid. Arvestades, et raamlepingu sõlmimisele eelnevalt kontrollis kõrvaldamise aluseid ka operaator, on tegemist topelt kontrolliga, mida teataval määral on võimalik lahendada tehniliste vahenditega (näiteks liidestus päringute tegemiseks asjaomastesse registritesse Eesti ettevõtjate suhtes, tuginedes operaatori poolt tehtud kontrollidele ja jätkuvalt turuplatsi kaudu kättesaadavatele ettevõtjate esitatud dokumentidele, kui need on jätkuvalt kehtivad ja asjakohased), kuid automatiseerimist mitte võimaldavas ulatuses (näiteks kolmandate riikide ettevõtjate dokumendid) tekib hankijale siiski mõningane lisakoormus, mida saaks praktiliselt siiski osaliselt mõneti leevendada operaatori toel.

Nii raamlepingu kui DHS-i mudelis esineb olukordi, kus hankija ei saa piirduda üksnes filtrite rakendamisega, sest teenus on turuplatsil piisavalt standardiseerimata kujul või raamlepingus ei ole hanklepingu tingimused piisavalt täpselt kindlaks määratud. Selline olukord võib tekkida näiteks juhul, kui hankija soovib enda jaoks rätsepalahenduse loomist, mistõttu hankija ei pääse minikonkursi korraldamisest. Kui platvormi tehniline lahendus ei võimalda sellise minikonkursi korraldamist turuplatsi keskkonnas, peab hankija korraldama minikonkursi väljaspool turuplatsi.

⁷ Analüüsi koostamise ajal on eelnõu olnud ministeeriumite vahelise kooskõlastamise etapis ning 11.10.2021 on oma seisukoha esitanud Justiitsministeerium. Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõu kohaselt on Rahandusministeerium kavandanud, et muudatused jõustuvad 01.04.2022. - <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/37835090-f3fe-4048-aa17-0114cfca8f0f>

Turuplatsi lahendus võiks võimaldada selliste juhtumite puhul platvormivälist minikonkursi korraldamist, millega seotud andmed kantakse siiski operaatori poolse lepingute haldamise tagamiseks platvormi süsteemi.

Ajakohastatava elektroonilise kataloogi kasutamise korral peab hankija pakkujatega suhtlema – paluma kas kataloogi uuendada või teatama aja, mil hankija võtab olemasolevast kataloogist teenuste kohta andmed. Tegemist on riigihanke direktiivist tuleneva piiranguga ning turuplatsi tehniline lahendus võiks sellise teate saatmise teha võimalikult lihtsaks – ühe klikiga teade kõikidele asjassepuutuvatele ettevõtjatele.

Turuplatsi tehniline lahendus võiks võimaldada turuplatsi osaliste tegevuste võimalikult suures ulatuses automatiseerimist, ning lisaks eelnevalt kirjeldatud tehnilistele lahendustele (kuid mitte ainult) võiks turuplatsi tehniline lahendus:

- võimaldada minikonkursside läbi viimist turuplatsi keskkonnas võimalikult suures ulatuses;
- võimaldada hinna arvutamiseks vajalike andmete ning hindamiskriteeriumite ja nende osakaalude sisestamist ja rakendamist turuplatsi keskkonnas parima pakkumuse väljaselgitamiseks;
- võimaldada võimalikult suures ulatuses hankija tegevuste (eelkõige filtreerimine, hindamiskriteeriumite rakendamine jne) automatiseeritud logimist, ühendusi erinevate registritega, näiteks läbi RHR-i);
- võimaldada hallata kõiki hankelepingute sõlmimisega seotud andmeid (sh lepingud, menetluse käigus esitatud dokumendid, tehtud päringud jne) turuplatsi keskkonnas koos ajalooga;
- tagada raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute mahtude kohta automaatse informatsiooni kogumise, kusjuures operaatoril võiks olla *dashboard*, millel on reaajas näidatud iga raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingutega selleks hetkeks kaetud maht (sisuliselt broneeritakse hankelepingu sõlmimisel vastava raamlepingu mahust hankelepingu kogumahule vastav summa). Kui hankelepingutega on konkreetse raamlepingu kogumaht broneeritud, siis selle raamlepingu alusel operaator täiendavate hankelepingute sõlmimist ei võimalda;
- seda lahendust edasi arendades tasub ka mõelda võimalusele vabastada broneeringu alt raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute mahu see osa, mida hankija või pakkuja edastatava informatsiooni põhjal käsitleda üle-broneerimisena (s.t. hankelepingut ei täidetud/ei suudeta reaalselt täita) broneeritud mahus. Selline funktsionaalsus eeldab, et operaatorini jõuab vastav informatsioon hankelepingute tegeliku täitmise ulatuse kohta piisavalt kiiresti. Selleks võib kaaluda lepingute sõlmimise viimist turuplatsi keskkonda ning automatiseeritud andmete kogumise selleks, et andmed jõuaksid *dashboardile*.

Mis puudutab turuplatsi operaatoriks olevat asutust, siis välisriikide kogemuse põhjal on oluline, et **operaator (eelkõige selle asutuse juhtkond) oleks agiilse, innovatsiooni toetava ja kasutajasõbraliku mõtteviisiga**. Selleks aga, et täita innovatsiooni edendamise eesmärki, tuleb innovatsiooni edendamine turuplatsi operaatorile ülesandeks teha.

Kui MKM soovib koostada kontseptsiooni tõestuse (*proof of concept*), soovime selle koostada ja testida sellise menetlusskeemi suhtes, mis on piisavalt lihtne ja automatiseeritav, kuid demonstreerib operaatori poolse ettevalmistuse vajalikkust - näiteks mitme pakkujaga raamleping, kus raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu tingimused on kindlaks määratud ning kus hankijal (lõppkasutajal) on võimalik jõuda lepingusse selliselt, et pärast teenuste valimist (filtrite kohaldamise teel) on tal teenuse hinna teada saamiseks vaja sisestada üksnes vajalikud arvulised väärtused (nt kogus, kasutajate arv vmt) ning siis parim pakkumus (hindamiskriteeriumeid rakendades) välja valida ja leping sõlmida. Eeltoodust veelgi lihtsam oleks kontseptsiooni tõestus ühe pakkujaga raamlepingu puhul, kus lõppkasutajal on valida üksnes ühe pakkuja teenuste

hulgast, kuid selle kontseptsiooni tõestuse otstarbekus sõltub sellest, kas MKM peab ühe pakkujaga raamlepinguid turuplatsi eesmärgi arvestades piisavalt põhjendatuks.

1. SISSEJUHATUS ÕIGUSANALÜÜSI

1.1 Lähteülesanne, uurimisküsimused ja eesmärgid

- 1.1.1. MKM-i lähteülesande kohaselt on IT-teenuste hankimine tavapäraste hankemenetluste korras nii hankijate kui pakkujate jaoks keeruline, aeganõudev ja ebaefektiivne ning olemasolevad praktikad ei soosi riigiüleste lahenduste taaskasutamist. Muutmaks IT-teenuste hankemenetlust efektiivsemaks, ilma et hankija peaks tegema minetusi teenuse kvaliteedi osas, teeb MKM eeltööd turuplatsi lahenduse kasutusele võtmiseks.
- 1.1.2. Vastavalt lähteülesandele peavad turuplatsil pakutavad teenused olema ühetaoliselt kirjeldatud, et neid oleks võimalik omavahel võrrelda. Lisaks peab turuplats põhinema võimalikult lihtsal äriprotsessil ning olema võimalikult suurel määral automatiseeritud. Teenuse väljavalimise protsess tuleb salvestada ja lepingu sõlmimiseks tuleb leida lahendus, kus eraldi täiemahulist hankemenetlust ei ole vaja igal korral hankijate poolt käivitada. Turuplats peab soodustama innovatsiooni hankimist ja väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (edaspidi **VKE**) liitumist turuplatsiga.
- 1.1.3. Analüüsi koostamise käigus on koostöös MKM-iga sõnastatud järgmised turuplatsi lahenduse eesmärgid⁸:
 - 1.1.3.1. turuplats peab edendama innovatsiooni;
 - 1.1.3.2. turuplats peab soodustama VKE-de osalemist IT-teenuste pakkumisel;
 - 1.1.3.3. turuplats peab olema pakkujate ja lõppkasutajate (hankijate) jaoks võimalikult väikese halduskoormusega;
 - 1.1.3.4. turuplatsi kasutamine peab pakkujate ja lõppkasutajate (hankijate) jaoks olema lihtsam, kiirem ja mugavam kui praegune olukord;
 - 1.1.3.5. turuplats peab arvestama kasvu ja laienemise ootusega.
- 1.1.4. Samuti on analüüsi koostamise käigus vastavalt MKM-i sisendile⁹ täpsustatud, et esmajärjekorras on turuplatsil plaanis pakkuda järgmisi teenuseid:
 - 1.1.4.1. infrastruktuur kui teenus (IaaS¹⁰) pilvepõhiselt;
 - 1.1.4.2. platvorm kui teenus (PaaS¹¹) pilvepõhiselt;
 - 1.1.4.3. tarkvara kui teenus (SaaS¹²) pilvepõhiselt;
 - 1.1.4.4. haldusteenus¹³; ning
 - 1.1.4.5. litsentside vahendamise teenus (edaspidi ühiselt **teenused**).
- 1.1.5. Arvestades lähteülesannet, turuplatsi lahenduse eesmärgi ning selle kaudu pakutavaid

⁸ Täpsustatud 20.09.2021 vahekoosolekul.

⁹ Täpsustatud 20.09.2021 vahekoosolekul.

¹⁰ Infrastruktuur kui teenus (*infrastructure as a service*) – võimaldab kasutada virtualiseeritud arvutusressursse – protsessorid (CPU), mälu (RAM) ja salvestusmaht kõvakettal (HDD) teenusena. IaaS teenuse kasutamine võimaldab kliendil vabaneda oma riistvara ja hüperviisori haldamisest ning keskenduda tarkvaralistele lahendustele alates operatsioonisüsteemist (<https://riigipilv.ee/teenused/taristu-kui-teenus>).

¹¹ Platvorm kui teenus (*platform as a service*) – on pilve ressursi tarbimise mudel, kus teenuse ostja kasutab pilveteenuse pakkuja poolt ehitatud platvormi teenuseid rakenduse või infosüsteemi ehitamiseks ja juhtimiseks ning ei pea neid ise looma IaaS kihi peale. PaaS teenuste töötamise eest vastutab pilveteenuse pakkuja, klient aga peab jälgima, et tema rakendus või infosüsteem kasutab neid õigel viisil (<https://riigipilv.ee/teenused/platvorm-kui-teenus>).

¹² Tarkvara kui teenus (*software as a service*) – on pilveteenuse mudel, mis sisaldab lisaks IaaS-i ja PaaS-i elementidele ka kasutusvalmis rakendustarkvara, mis on saadav kasutajatele üle interneti (<https://riigipilv.ee/teenused/tarkvara-kui-teenus>).

¹³ Majutatud ressursside operatsioonisüsteemide, rakenduste jms haldamine teenusena (<https://riigipilv.ee/teenused/haldusteenused>).

teenuseid, on käesoleva õigusanalüüsi eesmärgiks: (i) saavutada teadmine, kas kehtiv õigus võimaldab turuplatsi kontseptsiooni rakendamist praktikas, ja kui võimaldab, siis millises ulatuses ning millisel viisil; (ii) tuua välja õiguslikud takistused digitaalse turuplatsi mudeli kasutusele võtmiseks Eestis ning takistuste ilmumise korral tuua välja õigusakti ja konkreetse sätte täpsusega kitsaskohad koos lahendusettepanekutega vastavate sätete muutmiseks; (iii) esitada nägemus väljapakutud turuplatsi lahenduse kui terviku toimimisest ning (iv) esitada motiveeritud järeldused ja ettepanekud õigusaktide muutmiseks ja poliitikaotsustuste kujundamiseks, samuti soovitusel edasiste ja kitsamate uurimisülesannete kujundamiseks.

- 1.1.6.** Õigusanalüüsi osadeks on olemasolevate sarnaste lahenduste analüüs riigihankeõiguse kontekstis; plaanitava turuplatsi võimalik mudel riigihankeõiguse kontekstis, kui pakkujaks on eraõiguslik isik, ning samuti juhul, kui IT-teenuse pakkujaks on mõni avaliku sektori üksus; turuplatsi kontseptsiooni rakendamise õiguslike piirangute kaardistamine ja võimalike muudatusettepanekute tegemise vajalikkuse ja mõistlikkuse analüüs.

1.2 Riigihangete korraldamise ja turuplatsiga seonduv õiguslik raamistik

- 1.2.1.** Hankijad RHS-i tähenduses peavad ostude tegemisel arvestama riigihankeõigusest tulenevate nõuetega, mistõttu turuplatsi toimimine peab olema RHS-i raamistikuga kooskõlas.

- 1.2.2.** See, millised RHS-i menetlusreeglid turuplatsile kohalduvad, sõltub turuplatsi kaudu korraldatavate riigihangete eeldatavast maksumusest ja riigihanke piirmäärast. Vastavalt RHS § 15 lg-le 1 kohaldab avaliku sektori hankija hankilepingu sõlmimisel RHS-i 3. peatüki 1. jaos („Lihthankemenetlus“) sätestatud korda, kui hankilepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga (30 000 eurot¹⁴) või ületab seda, kuid on väiksem kui siseriiklik riigihanke piirmäär (60 000 eurot¹⁵). Vastavalt RHS § 15 lg-le 2 kohaldab avaliku sektori hankija hankilepingu sõlmimisel RHS-i 2. peatükis sätestatud korda, kui hankilepingu eeldatav maksumus on võrdne siseriikliku riigihanke piirmääraga (60 000 eurot) või ületab seda.

- 1.2.3.** Lisaks kohaldub liikmesriikidele kohustuslikuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.02.2014 direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi **riigihangete direktiiv**) juhul, kui riigihanke eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära (139 000 eurot)¹⁶ (riigihangete direktiivi art 4 p b) ning siseriiklikult ei ole liikmesriikidel õigus selliste hangete puhul teistsuguseid reegleid kehtestada. Arvestades õigusanalüüsi p-s 1.1.3 toodud põhimõtteid ja eesmarke, on õigusanalüüsi koostamisel lähtutud sellest, et turuplatsi lahenduse jaoks korraldatavate riigihangete eeldatav maksumus ületab eelduslikult üldreeglina rahvusvahelist piirmäära, mistõttu on turuplatsi lahendusettepaneku mudeli kujundamisel lähtutud riigihangete direktiivi nõuetest. Põhjendused selliseks lähenemiseks on järgmised:

- 1.2.3.1.** Analüüsis kirjeldatud turuplatsi toimimise mudel põhineb raamlepingutel ja/või DHS-il. Nende puhul loetakse eeldatavaks maksumuseks nende alusel sõlmitud hankilepingute maksimaalset kogumaksumust. See omakorda tähendab, et soovides hoida näiteks mõnd SaaS-i raamlepingut allpool rahvusvahelist piirmäära, saaksid turuplatsi lõppkasutajad selle raamlepingu alusel sõlmitavate kõikide hankilepingutega kokku osta SaaS-i teenust 138 999 euro eest, mille järel rohkem selle raamlepingu alusel hankilepinguid sõlmida ei

¹⁴ RHS § 14 lg 1 p 1 kohaselt on lihthanke piirmäär klassikalises sektoris asjade ja teenuste hankilepingu korral 30 000 eurot.

¹⁵ RHS § 14 lg 2 p 1 kohaselt on riigihanke piirmäär klassikalises sektoris asjade ja teenuste hankilepingu korral 60 000 eurot.

¹⁶ Rahvusvaheline piirmäär klassikalises sektoris riigi või riigiasutuse puhul on analüüsi koostamise ajal 139 000 eurot asjade ja teenuste hankilepingu sõlmimisel. - <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave#riigihanke%20piirm%C3%84%C3%84RAD>

saa.¹⁷

- 1.2.3.2.** Riigihangete direktiivis hankemenetluse läbiviimist käsitlevad sätted on üle võetud põhiliselt RHS 2. peatükiga (lisaks veel ka üldsätted RHS 1. peatükis) ning vastavalt RHS § 15 lg-le 2 kohaldab avaliku sektori hankija hankelepingu sõlmimisel RHS-i 2. peatükis sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Kuigi alla rahvusvahelise piirmäära jäävate hangete puhul on liikmesriigil õigus otsustada, millised menetlusreeglid kehtestada, on Eestis otsustatud, et riigihangete direktiiviga kehtestatud menetluskorda tuleb rakendada asjade ja teenuste ostmisel ka siis, kui hankelepingu eeldatav maksumus ületab klassikalises sektoris 60 000 eurot¹⁸.
- 1.2.3.3.** Direktiivist tulenevaid ja RHS-is kehtestatud reegleid on võimalik turuplatsi vajadustest tulenevalt siseriiklikult muuta üksnes selliste hangete puhul, mille eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelise piirmäära. Seega on alla 139 000 euro maksumusega raamlepingute jaoks on teoreetiliselt võimalik kujundada soovikohane turuplatsi regulatsioon ja muuta ära kas või kõik (või mõned) need takistused, mis õigusanalüüsis on välja toodud. Selleks on üldjoontes 2 võimalust: 1) riigihangete poliitika eest vastutav ministeerium on nõus lähenemisega, et kõikidele alla 139 000 euro asjade ja teenuste hangetele klassikalises sektoris kehtestatakse Eestis lihtsamad reeglid; või 2) riigihangete poliitika eest vastutav ministeerium on nõus, et alla 139 000 euro maksumusega IT-teenuste hankimisele loodava turuplatsi kaudu kehtestatakse erandlikult lihtsamad reeglid. Teine võimalus omakorda eeldab meie hinnangul, et ministeerium nõustub väidetega, et IT-teenuste hankimine on eriline sellises ulatuses, et selle tavakorras hankimine on liiga koormav nii hankijatele kui pakkujatele võrreldes mis tahes muude soetustega, mida hankijad samuti pidevalt teevad. Meie hinnangul on üksnes teoreetiline võimalus, et ministeerium peab võimalikuks kogu RHS 2. peatüki ümber kirjutamist siseriiklike (alla 139 000 euro maksumusega) hangete jaoks, luues siseriiklike hangete ja rahvusvaheliste hangete jaoks täiesti erinevad hankemenetlused. Erinevad hankemenetlused suurendavad ka hankijate halduskoormust ainuüksi põhjusel, et hankijad peavad selgeks tegema ja rakendama mõlemaid menetlusreegleid, ning lisaks põhjusel, et kui hankelepingute sõlmimisel nendel tegelik lõplik maksumus osutub rahvusvahelist piirmäära ületavaks võrreldes algselt prognoositud madalama eeldatava maksumusega, tähendab siseriiklike lihtsustatud reeglite rakendamine automaatselt rahvusvahelist piirmäära ületava hankelepingu sõlmimisel direktiivis ettenähtud nõuete rikkumist. Kehtiva RHS-i kontekstis on see risk piiratud, sest reeglid on põhijoontes ühetaolised.
- 1.2.3.4.** Turuplatsi algusperioodil võib piisata ka kuni 139 000 euro suuruse mahuga raamlepingutest või DHS-idest, kuid arvestades turuplatsi kasvu ootusi (rohkem pakkujaid ning hankijaid/kasutajaid), ei ole 139 000 euro suuruse maksumusega raamistikud tulevikus tõenäoliselt piisavad, mistõttu tekib paratamatult vajadus arendada turuplats selliseks, et sellel saavad toimida ka suurema mahuga raamistikud. Alternatiiv on jääda väikesemahuliste teenuste platvormiks, kuid väärib märkimist, et RIK-i andmetel tehakse ainuüksi IT väikevahendite raamlepingutes soetusi kaugelt üle 139 000 EUR piirmäära.
- 1.2.3.5.** Võimalik on turuplatsi toimimist korraldada ka väiksemamahuliste raamistike alusel (sõltuvalt sellest, millise maksumuse puhul alla 139 000 euro oldaks Eestis siseriiklikult nõus reegleid lõdvendama), kuid sellega seoses tuleb täiendavalt arvestada, et mida väiksema mahuga on raamleping (või DHS), seda sagedamini peab operaator raamlepingute sõlmimist korraldama ning pakkujad peavad kandideerima ja esitama

¹⁷ Kasutades näiteks Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse veebilehel olevat riigipilve hinnavõrdlust AWS-i ja Azure-ga (<https://riigipilv.ee/hinnakiri/riigipilve-hinnavordlus>), tähendaks see, et 139 000-eurose raamlepingu alt saab osta näiteks 11 suurt riigipilve hinnaga ca 12 000 eurot aastas/tükk.

¹⁸ RHS-i eelnõu (450 SE) seletuskirja kohaselt on siseriikliku piirmäära näol tegemist poliitilise kokkuleppega ning seletuskirja kohaselt võeti 60 000 euro piirmäära sätestamisel arvesse Eesti riigihangete statistikat, teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikat ja eelpool viidatud Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsi (seletuskirja lk 40). - kättesaadav <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus>

dokumente üha uutesse ja uutesse raamistikesse. Meie hinnangul kaugeneb see lahendus turuplatsi eesmärgist vähendada VKE-de koormust, mis tuleneb pidevatest hangetes osalemistest. Lisaks eelnevale, tehes lihtsustatud reeglite alusel sageli ühetaolisi väikesemahulisi raamlepingute hankeid, tekib potentsiaalselt ka küsimus sellest, kas operaator keskse või ühise hankijana jagab kunstlikult hankeid osadeks, et vältida kõrgema (rahvusvahelise) piirmäära reeglite kohaldumist - selline tegevus ei ole lubatud (keeld tuleneb riigihangete direktiivist).

1.2.3.6. Eeltoodust tulenevalt on meie hinnangul kõige realistlikum ja turuplatsi eesmärgi arvestavam luua turuplatsi lahendus algusest peale riigihangete direktiivi nõuete raamistikus, et võimaldada operaatoril keskse või ühise hankijana sõlmida raamlepinguid (ja luua DHS-e) neid kunstlikult osadeks jaotamata, vähendada pakkuja vajadust pidevalt üha uutel hangetel osaleda ning anda turuplatsile ka reaalsema perspektiivi ja kasvuvõimaluse.

1.2.4. Õigusanalüüsis analüüsitakse eelkõige riigihangete läbiviimise aluseks olevaid regulatsioone, aga ka turuplatsi toimimisega seonduvaid muid asjakohaseid regulatsioone (näiteks riigivaraseadust). Analüüsi esemeks on Eesti Vabariigis kehtivad õigusaktid, asjakohased Euroopa Liidu õigusaktid ning valdkonna spetsiifikast tulenev siseriiklik ja Euroopa Kohtu kohtupraktika.

1.3 Metoodika

1.3.1. IT-teenuste hankimisega seotud probleemide kaardistamisel (ulatuses, milles see on vajalik lähteülesande probleemistiku ja eesmärkide mõistmiseks ja analüüsiks) on aluseks võetud: (i) MKM-i sisend, sh lähteülesandes viidatud lisamaterjalid; (ii) intervjuud kavandatava turuplatsiga sarnaste Taani, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriigi platvormi haldavate asutuste ja Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (edaspidi **RIK**) hallatava platvormi E-kataloog esindajatega ning nende platvormide toimimist kajastavad alusmaterjalid; (iii) intervjuu Rahandusministeeriumi esindajaga; (iv) Ühendkuningriigi digitaalselt turuplatsil osalemise kogemusega ettevõtja ADM Cloudtech OÜ sisend; samuti (v) lähteülesandes viidatud magistritöös „Avaliku sektori IT projektide hankeprotsessi analüüs“ kaardistatud kitsaskohad.

1.3.2. Riigihangete korraldamise ja digitaalse turuplatsiga seonduva siseriikliku õigusliku raamistiku analüüsimise uurimismeetodina on kasutatud sekundaarset andmete analüüsi (RHS, riigihangete direktiiv, muud asjakohased õigusaktid) kui ka intervjuusid RIK-i ja Rahandusministeeriumi esindajatega. Välisriikide lahenduste ja õigusliku raamistiku analüüsimise uurimismeetodina on kasutatud nii sekundaarset andmete analüüsi (dokumendi- ja tekstianalüüsi) kui ka intervjuusid välisriikide (Taani, Uus-Meremaa, Ühendkuningriik) analoogseid platvormi haldavate ametiasutuste esindajatega ning avalikult kättesaadavaid materjale.

2. OLEMASOLEVATE SARNASTE LAHENDUSTE ANALÜÜS RIIGIHANKEÕIGUSE KONTEKSTIS

2.1 Ühendkuningriigi Digital Marketplace

2.1.1. Ühendkuningriigis on loodud digitaalse turuplatsi platvorm¹⁹, mida opereerib *Crown Commercial Service*²⁰ (edaspidi **CCS**) (sisuliselt on tegemist keskse hankijaga RHS § 4 p 10 tähenduses). Turuplats loodi aastal 2012 ning selle loomisel ja käitamisel on Ühendkuningriik pidanud arvestama ka Euroopa Liidu riigihankeõigusega. Digitaalsel turuplatsil on võimalik hankida tooteid/teenuseid läbi kolme raamlepingu, milleks on: (i) pilveteenuste raamleping (*G-Cloud framework*); (ii) digitaalsete tulemite ja spetsialistide

¹⁹ <https://www.digitalmarketplace.service.gov.uk/>

²⁰ <https://www.crowncommercial.gov.uk/> ja <https://www.gov.uk/guidance/buying-goods-and-services-options-for-public-sector-buyers>.

raamleping (*Digital Outcomes and Specialists framework*) ning (iii) andmekeskuse raamleping²¹ (*Crown Hosting Data Centres framework*). Digitaalne turuplats pole ainus keske hankimise võimalus UK-s – CCS korraldab lisaks digitaalsele turuplatsile veel ka näiteks DHS-i turuplatsi (*Dynamic Purchasing System Marketplace*)²² ning väikese väärtusega toodete ja teenuste hankimise süsteemi (*Low Value Purchase System*)²³ toimimist. Käesoleva analüüsi jaoks on eeskujuna asjakohane neist eelkõige digitaalse turuplatsi (*Digital Marketplace*) kaudu opereeritav pilveteenuste raamleping (*G-Cloud*), mille kaudu saab hankida mh pilvepõhiseid serveriteenuseid (*cloud hosting*), pilvepõhist tarkvara (*cloud software*) ja pilvepõhiste lahenduste tugiteenust (*cloud support*). Pilveteenuste raamlepingu kaudu saavad soetusi teha kõik avaliku sektori asutused, seejuures on turuplatsi kasutamine hankijatele vabatahtlik (täpsemalt CCS-i kasutamine keske hankijana)²⁴.

- 2.1.2.** Pilveteenuste raamleping kehtib üldreeglina ligikaudu 12 kuud ning keskmiselt iga 12 kuu järel avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas hanketeade uue raamlepingu sõlmimiseks (käesoleva analüüsi koostamise seisuga kõige viimane on „G-Cloud 12“ raamleping²⁵, mis pidi algselt kehtima 28.09.2020 kuni 27.09.2021, kuid seda on kuni uue raamlepingu sõlmimiseni pikendatud)²⁶. G-Cloudi raamlepingute alusel tehtud soetuste mahtu on võimalik jälgida regulaarselt uuendataval *dashboard*’il²⁷. Näiteks olid Ühendkuningriigi hankijad 24.10.2021 seisuga selle eelarveaasta sees hankinud G-Cloudi raamlepingu alusel 1,26 miljardi naela väärtuses teenuseid.
- 2.1.3.** Selleks, et pakkuja saaks turuplatsil oma pilveteenuseid pakkuda, peab ta siis, kui G-Cloudi raamleping on n-ö kandideerimiseks avatud:
- 2.1.3.1.** looma turuplatsil kasutajakonto ja esitama läbi platvormi taotluse;
- 2.1.3.2.** kinnitama, et ta nõustub raamlepingu tingimustega, vastama küsimustele kõrvaldamise aluste puudumise kohta ning esitama muu nõutud info enda kui ettevõtja kohta (sisuliselt esitama hankepassi – “*supplier declaration*”)²⁸;
- 2.1.3.3.** esitama nõutud info oma pakutava teenuse kohta, sealhulgas teenuse lühikirjeldus, kirjeldus teenuse hüvede kohta (seejuures võib kasutada 10 sõna ühe n-ö hüve kohta näiteks “lihtsustatud süsteemihoolitus”) ja kirjeldus teenuse funktsionaalsuste kohta (samuti 10 sõna ühe funktsionaalsuse kohta näiteks “reaalajas aruandlus”). Seda infot kasutatakse ka turuplatsi otsingusõnade indekseerimisel;
- 2.1.3.4.** esitama eraldi dokumentidena hinnakirja, pakkuja enda n-ö lepingulised eritingimused ja toodete või teenuste kirjelduse dokumendi, mis kuvatakse küll pakkuja n-ö profiilil, kuid selle infot ei indekseerita turuplatsil otsingu teostamise jaoks.²⁹
- 2.1.4.** Pärast taotluse esitamist kontrollib CCS esitatud materjalide nõuetekohasust (sh kas pakkuja suhtes puuduvad kohustuslikud kõrvaldamise alused ning kas pakkuja vastab kvalifitseerimistingimustele) ning sõlmib pakkujaga raamlepingu (G-Cloudi raamlepingud

²¹ Andmekeskuse raamleping hõlmab mitte pilvepõhiseid lahendusi ja on mõeldud selliste lahenduste jaoks, mida ei saa üldse või piisavalt kiiresti pilvepõhiseks muuta, vt lähemalt: <https://www.gov.uk/guidance/the-crown-hosting-data-centres-framework-on-the-digital-marketplace>

²² <https://www.crowncommercial.gov.uk/agreements/search?q=DPS>

²³ <https://supplierregistration.cabinetoffice.gov.uk/dps>

²⁴ <https://www.crowncommercial.gov.uk/about-ccs/> ja <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy#the-procurement-policy-framework> ja <https://www.crowncommercial.gov.uk/buy-and-supply/digital-marketplace/>

²⁵ G-Cloud 12 raamlepingu loomise hanketeade: <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:107620-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>

²⁶ <https://www.crowncommercial.gov.uk/agreements/RM1557.12>

²⁷ Kättesaadav siit: <https://www.crowncommercial.gov.uk/agreements/RM1557.12> ja <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieNTEyMTZhZDAZGzNiNi00OWQxLWl5ODYtMjg1ZW50ODVhliwidCI6ImQGMwZDc5LTNlODctNGNkMy05Nzk5LWZmZDQzMjQ2ZW51ZSIsImMiOiJh9> (vt konkreetselt G-Cloudi kohta slaid nr 2)

²⁸ ADM Cloudtech OÜ esitatud info kohaselt peab ettevõtjal raamlepingus osalemiseks olema sõlmitud ka vähemalt 5 miljoni naela ulatuses vastutuskindlustuse leping.

²⁹ <https://www.gov.uk/guidance/how-digital-marketplace-suppliers-have-been-evaluated>

on mitme pakkujaga raamlepingud).³⁰ Kui pakkuja on CCSiga raamlepingu sõlminud, saab pakkuja teenustega siseneda turuplatsile, kus hankijal tekib võimalus hakata vastavalt ettenähtud reeglitele raamlepingu alusel soetusi tegema (hankelepinguid sõlmima).

2.1.5. Hankija vajadustest lähtuvat teenuste valimist on hankijal võimalik teostada filtreerimise teel, kitsendades valikut enda jaoks soovitud teenuste/tootegruppide alusel või märksõnade abil (näiteks selliselt, et soovides saada otsingutulemusi "sisuhaldussüsteemile" (*content management system*) ja "avatud standarditele" (*open standards*) saab otsingut veelgi täpsustada, lisades "Firefox'i tugi" (*Firefox support*), "sisu reiting" (*content rating*) ja "lingihaldus" (*link management*).³¹ Avalikult nähtavad (ja siduvad)³² on nii pakkujate nimed, hinnakirjad, toodete/teenuste tehnilised kirjeldused kui ka pakkujate lepingulised eritingimused. Kui otsingu tulemusel vastab hankija tingimustele üksnes üks pakkuja, võib hankija sõlmida pakkujaga kohe hankelepingu. Kui otsingu tulemusel vastab hankija tingimustele mitu pakkujat, peab hankija valima majanduslikult soodsaima pakkumuse (RHS § 85 lg 3 ja riigihangete direktiivi artikkel 67 lg 2 tähenduses)³³. Hankija peab majandusliku soodsuse väljaselgitamiseks kasutama järgmist nelja hindamiskriteeriumit, kuid võib ise omistada neile osakaalud: (i) olulusringi kulud³⁴; (ii) teenuse funktsionaalsed omadused; (iii) müügijärgse hoolduse kulud jne; (iv) teenuse mittefunktsionaalsed omadused³⁵ (ehk sisuliselt RHS § 86 ja RHS § 85 lg 8 p-d 1-3).

2.1.6. Täpsemalt on hankija tegevused filtreerimisel ja märksõnade rakendamisel järgmised: enne n-ö otsingu alustamist peab hankija kirja panema enda jaoks olulised tingimused, millele teenus peaks ja võiks vastata. Seejärel alustab hankija oma tegevuste logimist turuplatsil (*audit trail*). Turuplatsi süsteem laseb salvestada väljavõtte nendest kategooriatest, märksõnadest ning filtritest, mida hankija kasutas; lisaks salvestab hankija väljavõtte nendest teenustest (pakkumustest), mis otsingu käigus tulid ning selliste tulemuste eksportimisest hankija enda süsteemi. Hankija peab salvestama oma otsingutulemused ning need alla laadima. Seejärel otsustab hankija vastavalt RHAD-is sätestatud hindamiskriteeriumitele ja enda määratud osakaaludega parima pakkumuse ja teavitab turuplatsi tulemustest. Kusjuures n-ö otsingutulemuste eksportimisel tuleb just sellel hetkel sõelale jäänud teenuste seast valida, st et kui hankija tulemused juba ekspordib (n-ö alla laeb endale), ei saa ta enam otsingut sama teenuse kohta muuta. Hankija peab kõik selle tegevuse käigus loodud ja turuplatsilt alla laetud dokumendid uuesti tegevuste logile lisama.³⁶

2.1.7. Hankijad sõlmivad raamlepingu alusel hindamiskriteeriumite rakendamise tulemusena välja valitud pakkujaga hankelepingu (*"call-off" contract*) ning peavad sellega

³⁰ <https://www.gov.uk/guidance/how-digital-marketplace-suppliers-have-been-evaluated>

³¹ Alajaotus "How to use keyword search": https://www.gov.uk/guidance/g-cloud-buyers-guide?_ga=2.235321153.1390202916.1635431394-1281352731.1631474156#what-to-do-if-you-have-a-question-for-the-suppliers

³² Muudatuste tegemine siis, kui pakkuja on juba sõlminud raamlepingu ning sisenenud oma teenusega turuplatsile, on lubatud selliselt, et muuta võib teenuse nime, lühikirjeldust ja funktsionaalsuste kirjeldust ning eemaldada teenus, aga seda ei tohi teha selliselt, et muudetakse teenuse olemust üldiselt (CCS-I on õigus nõuda tõestust selle kohta, et tegemist on sama teenusega). Vt <https://www.gov.uk/guidance/g-cloud-suppliers-guide>

³³ Vastavalt RHSi eennõu 450 SE seletuskirjale (lk 73) on majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel hankijal võimalik arvestada pakkumuse hinda, pakkumuse kulu ja kvalitatiivseid, keskkonnavalaseid või sotsiaalseid kriteeriume. Hankija võtabki majandusliku soodsuse väljaselgitamisel arvesse eelkõige parima hinna ja kvaliteedi suhet, mis sisaldab endas alati pakkumuse hinna või kulu elementi ja kindlasti ka kvalitatiivseid, keskkonnavalaseid või sotsiaalseid kriteeriume. Samas ei ole majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel otsesõnu keelatud ka üksnes pakkumuse hinnast või kulust lähtumine.

³⁴ Olulusring on kõik asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise järjestikused või omavahel seotud etapid, sealhulgas uurimis- ja arendustegevus, tootmine, turustamine ja selle tingimused, transport, kasutamine ning hooldus, alates tooraine hankimisest või ressursside loomisest kuni nende kõrvaldamiseni ja teenuste osutamise või asjade või ehitiste kasutamise lõpuni (RHS § 86 lg 1; riigihangete direktiivi artikkel 2 p 20).

³⁵ G-Cloud 12 raamlepingu p 3.20 ja https://www.gov.uk/guidance/g-cloud-buyers-guide?_ga=2.235321153.1390202916.1635431394-1281352731.1631474156#review-and-compare-services

³⁶ Turuplatsilt teenuste hankimise juhend hankijatele: https://www.gov.uk/guidance/g-cloud-buyers-guide?_ga=2.235321153.1390202916.1635431394-1281352731.1631474156#how-to-buy.

aktsepteerima ka pakkuja poolt ülalkirjeldatud korras esitatud (vt p 2.1.3) pakkumuses olevad lepingulised eritingimused. Raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute maksimaalne pikkus on 24 kuud, mida on võimalik 2 korda 12 kuu kaupa pikendada.

2.1.8. *G-Cloud* 12 raamlepingu alusel sõlmitud lepingute raames hankijatele (ostjad/lõppkasutajad) esitatud arvetelt peab pakkuja maksma CCS-ile 0,75% suurust tasu.³⁷

2.1.9. Digitaalse turuplatsi raamlepingutes on nende alusel hankelepingute sõlmimise protsess kujundatud erinevalt – kui *G-Cloudi* raamlepingus valib hankija turuplatsil olevate teenuste hulgast filtrite ja märksõnade abil välja teenused, mille hulgast selgitab seejärel välja parima pakkumuse, siis *Digital Outcomes and Specialists* raamlepingu puhul avaldab hankija oma vajadused (korraldab minikonkursi) ning raamlepingus osalevad pakkujad saavad seejärel esitada oma pakkumuse. Digitaalsel turuplatsil osalevad ettevõtjad on avaldanud arvamust, et *G-Cloudi* raamlepingus kasutatav süsteem ei ole läbipaistev ning pakkujatel puudub kindlus, et hankijad käituvad filtreid rakendades ja teenuseid (ja teenusepakkujaid) valides objektiivselt, sest pakkujatel ei teki võimalustki konkreetsele hankijale pakkumust esitada. Seevastu *Digital Outcomes and Specialists* raamlepingu alusel minikonkursside korraldamine on ettevõtjate hinnangul avatum ja läbipaistvam, sest kõigil pakkujatel, kes vastavad hankija esitatud tingimustele, on võimalus pakkumus esitada. Eeltoodust tulenevalt tuleks ka Eestis turuplatsi loomise kontekstis arvestada, et hankijate jaoks väga lihtsaks tehtud viis sisuliselt filtrite kohaldamise teel hankelepinguni jõuda ei pruugi olla piisavalt läbipaistev, mistõttu võivad pakkujad praktikas eelistada hoopis minikonkursside mehhanismi ega soovi osaleda raamlepingutes, milles hankelepinguni jõudmine toimub hankija poolt turuplatsilt filtrite abil teenuse väljavalamise kaudu. Turuplatsil kasutatavate raamistike õiguslikud lahendused ja tehnilised funktsionaalsused peaksid seega olema suunatud maksimaalse võimaliku läbipaistvuse tagamisele hankija tegevuses.

2.1.10. Hankija, kes sõlmib raamlepingu alusel hankelepingu, peab sõlmitud hankelepingutest, mis ületavad £10,000 (konkreetses hankelepingu maksumus), teavitama lepingute haldusplatvormi (*Contracts Finder*³⁸). Lisaks on raamlepingus pakkujatele kehtestatud kohustus esitada CCS-ile igakuiselt raporteid raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute kohta (raamlepingu punkti 6.5 kohaselt peab pakkuja raportis esitama andmed iga tellimuse kohta, millega ta nõustub, ning iga esitatud arve kohta). Kui konkreetset kuul teavitatavaid tegevusi ei ole, peab pakkuja esitama niiöelda 0-raporti („no business report“). Kui pakkuja jätab 6-kuulise perioodi jooksul esitamata vähemalt 2 raportit, on CCS-il õigus kohaldada rahalisi sanktsioone (Eesti kontekstis näiteks leppetrahvi), peatada pakkuja raamlepingus osalemine ja/või raamleping pakkuja suhtes üles öelda³⁹.

2.2 Taani SKI platvorm

2.2.1. SKI (*Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S*) on Taani peamine keskne hankija. SKI on 1994. aastal asutatud kasumit mittetaotlev kapitaliühing, mille osanikeks on 55% ulatuses riik ja 45% ulatuses kohalike omavalitsusüksuste ühendus. SKI veebilehe andmetel ostab Taani avalik sektor kaupu ja teenuseid igal aastal ligikaudu 365 miljardi Taani krooni eest (umbes 49 miljardit eurot) ning ligikaudu 2,5% ostudest tehakse läbi SKI

³⁷ G-Cloud 12 raamlepingu punktid 6.20 ja 6.21 - kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/g-cloud-12-framework-agreement>

³⁸ <https://www.gov.uk/contracts-finder>

³⁹ Kui 6-kuulise perioodi jooksul on esitamata vähemalt 2 raportit, loetakse see rikkumiseks ning CCS-il on õigus kohaldada ühte või mitut järgnevatest meetmetest: 1) nõuda pakkujalt rikkumise käsitlemise tasu nende kuude eest, kus rikkumine toimus või toimub; 2) peatada pakkuja raamlepingus osalemine kuni puuduvate raportite esitamiseni; ja/või 3) öelda raamleping üles. Rikkumise käsitlemise tasu suuruseks on emb-kumb järgmistest vastavalt sellele, mis on suurem: 1) eelneva 6-kuulise perioodi jooksul pakkuja poolt CCS-ile makstud tasu või 2) 500 naela. (Raamlepingu punktid 6.17 ja 6.18 – kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/g-cloud-12-framework-agreement>). Seega, kui pakkuja ei ole raamlepingu alusel lepinguid sõlminud ja peab esitama 0-raporteid, aga ei tee seda reeglite kohaselt, on CCS-il õigus muu hulgas kohaldada talle leppetrahvi 500 naela.

loodud ja hallatavate raamistike (raamlepingud ja DHS-id). SKI-s töötab 130 inimest⁴⁰.

- 2.2.2.** SKI teenuseid võivad kasutada kõik asutused ja organisatsioonid, kes peavad ostude tegemisel lähtuma riigihangete reeglitest (st kõik hankijad). SKI hallatavad lepingud on jaotatud 3 programmi: 1) kohaliku omavalitsuse üksuste hankeprogramm; 2) kohaliku omavalitsuse üksuste, regioonide ja valitsusasutuste ühine hankeprogramm; 3) valitsusasutuste hankeprogramm (valitsusasutuste hankeprogrammi kuuluvaid lepinguid haldavad ka teised kesksed hankijad, mitte ainult SKI).⁴¹ Uut ostu kavandades on valitsusasutustel kohustus rakendada niinimetatud kaskaadi mudelit: 1) esmalt peab asutus välja selgitama, kas hankevajaduse saab rahuldada mõne valitsusasutuste hankeprogrammi kuuluva hankelepingu kaudu; 2) kui valitsusasutuste hankeprogrammi kaudu ei ole hankevajaduse rahuldamine võimalik, peab asutus välja selgitama, kas seda on võimalik teha emma-kumma teise hankeprogrammi kaudu; 3) alles siis, kui ka teiste hankeprogrammide kaudu ei ole hankevajaduse rahuldamine võimalik, tohib asutus korraldada hanke ise või osaleda mõnes ühishankes.
- 2.2.3.** SKI teenuste kasutamiseks peab asutus hakkama SKI kliendiks/tellijaks (*subscription*) ning SKI kliendid maksavad SKI-le aastatasu. Tasu sõltub hankija kategooriast ning on vahemikus 26 830 Taani krooni (3 607 EUR) ministeeriumitele ja teistele suurtele hankijatele (*large customer subscription*) ning 800 Taani krooni (108 EUR) väiksematele hankijatele (*basic subscription*).⁴² Olenemata hankija kategooriast, pakub SKI kõigile klientidele täpselt samu teenuseid – eelkõige võimalust osta kaupu ja teenuseid SKI sõlmitud raamlepingute ja DHS-ide aluse (asjakohased kataloogid, hinnad jne), lepingute haldust (lepingute käibestatistika), klienditeenindust, nõustamist ja juhendamist ning SKI pakutavate lahenduste tutvustamist.
- 2.2.4.** SKI lepingutes osalemise eest maksavad SKI-le tasu⁴³ ka pakkujad ning tasu suurus arvutatakse protsendina SKI lepingute kaudu saadud käibelt. Pakkujatel on kohustus esitada igakuiselt SKI-le raport SKI lepingutest tuleneva käibe kohta ning lisaks pakkujatel laekuvatele raportitele saab SKI ostude tegemist jälgida hankijatele pakkujate poolt hankelepingute täitmise eest esitatud arvete abil, mille hankijad edastavad teadmiseks SKI-le.⁴⁴
- 2.2.5.** SKI korraldab hankelepingute ja raamlepingute sõlmimist (nii avatud kui piiratud menetlusena), loob DHS-e ning pakub sellega seoses hankijatele ka nõustamist, kuid rõhutab, et raamlepingu ja DHS-i alusel ostude tegemisel on lepingu poolteks konkreetne hankija ja pakkuja, mitte SKI, mistõttu konkreetne hankija vastutab selle eest, et tema ostud vastaksid hankereeglitele.
- 2.2.6.** SKI süsteemiga liitumisel annab klient (hankija) SKI-le volituse korraldada kliendi jaoks hankeid raamlepingute sõlmimiseks või DHS-i loomiseks ja sõlmida lepinguid ning hankijad saavad nende lepingute pooleks.
- 2.2.7.** SKI kliendid (hankijad) saavad kasutada neid raamlepinguid, mille hanketeade avaldatakse nende kliendiks olemise ajal (see tähendab, et SKI klientidel puudub ligipääs nendele raamlepingutele, mille SKI oli sõlminud enne, kui konkreetne klient SKI süsteemiga liitus)⁴⁵. Omavalitsuste hankeprogrammi ning omavalitsuse, regioonide ja

⁴⁰ SKI esindajaga 8.10.2021 toimunud intervjuu kohaselt on SKI töötajate arv tõusvas trendis.

⁴¹ Lisaks kolme programmi kuuluvatele lepingutele haldab SKI ka selliseid lepinguid, mida võivad kasutada kõik avaliku sektori hankijad.

⁴² <https://www.ski.dk/videnssider/sadan-bliver-du-kunde-hos-os/>

⁴³ Tegemist on tasuga, millest laekuvatest vahenditest SKI-d peamiselt rahastatakse.

⁴⁴ SKI on hankijatega kokku leppinud, et hankijad edastavad SKI-le oma ostuarved, SKI omalt poolt analüüsib neid oste ning pakub hankijatele vastu analüüsi ja konsultatsioone, et hankijate oste ja ostuprotsessi efektiivsemaks muuta. Samuti analüüsib SKI hankijate oste eesmärgiga paremini kaardistada hankijate vajadusi ning koostada sobivamaid raamistikke asjade ja teenuste hankimiseks edaspidi.

⁴⁵ SKI on lähtunud riigihankedirektiivist tulenevast põhimõttest, et konkreetset raamlepingut saavad kasutada need hankijad, kes on selles lepingus algusest peale märgitud, ja korraldanud selle selliselt, et kõik hankijad, kes saavad SKI

valitsusasutuste ühisesse hankeprogrammi kuuluvate lepingute puhul on SKI näinud ette võimaluse, et konkreetsed omavalitsused ja regioonid saavad teatud aja jooksul liituda ka hiljem⁴⁶. SKI raamlepingute kasutamine võib kliendi jaoks olla kohustuslik või vabatahtlik, seejuures on kohustuslikkus piiratud hankija hankevajadusega – kui konkreetse kohustusliku raamlepingu kaudu ei ole võimalik hankija vajadusi rahuldada, ei pea hankija selle raamlepingu kaudu hankima.

2.2.8. Selleks, et pakkuja saaks oma tooteid ja teenuseid SKI raamlepingute ja DHS-ide kaudu pakkuda, peab pakkuja osalema SKI korraldatava hankel, sealhulgas:

2.2.8.1. looma SKI hankeplatvormil ETHICS⁴⁷ kasutajakonto ja esitama läbi selle platvormi taotluse;

2.2.8.2. kinnitama, et nõustub hanke tingimustega, esitama hankepassi kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimuste täitmise kohta ning hankepassi kinnitusi tõendavad dokumendid;

2.2.8.3. esitama nõutud info oma pakutavate teenuse kohta, mida kasutatakse ka turuplatsi otsingusõnade indekseerimisel ja filtrite loomisel;

2.2.8.4. esitama teenuste hinnakirja SKI nõutud vormil ja viisil.

2.2.9. SKI veebilehel on avalikult kättesaadav info kõikide sõlmitud raamlepingute ja loodud DHS-ide kohta⁴⁸, sealhulgas:

- kas lepingu kasutamine on teatavatele hankijatele kohustuslik või vabatahtlik;
- millised hankijad konkreetse lepingu alt osta saavad;
- ülevaade, mida selle lepingu alusel osta saab;
- milline on hankelepingute sõlmimise protseduur;
- milliste kriteeriumite järgi tuleb valida pakkuja, kui raamleping on sõlmitud mitme pakkujaga (s.t. pakkumuste hindamise mudel⁴⁹);
- pakujate nimed ja kontaktandmed;
- hanke ettevalmistamises osalenud organisatsioonid;
- hankedokumendid ning abistavad juhendid ja dokumendid hankijatele.

2.2.10. Kõikide SKI lepingute alusel pakutavate kaupade ja teenuste kohta on koostatud kataloog

Kliendiks, lülitatakse automaatselt edaspidi sõlmitavatesse raamlepingutesse ja DHS-idesse. Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkt 60: „*.../ raamlepingut ei peaks kasutama avaliku sektori hankija, kes ei ole raamlepingus kindlaks tehtud. Selleks tuleks selgelt märkida avaliku sektori hankijad, kes on konkreetse raamlepingu osalised algusest peale, kas nimepidi või muul viisil, näiteks osutades teatavale avaliku sektori hankijate kategooriale selgelt piiritletud geograafilisel alal, et asjaomased avaliku sektori hankijad saaks hõlpsalt ja ühemõtteliselt kindlaks teha. Samuti ei peaks raamleping olema pärast selle sõlmimist avatud uutele ettevõtjatele. See tähendab näiteks seda, et kui keskne hankija kasutab avaliku sektori hankijate üldregistrit või nende kategooriat (näiteks konkreetse geograafilise ala kohalikud omavalitsused), kellel on õigus kasutada tema sõlmitavat raamlepingut, peaks see keskne hankija tegema seda viisil, mis võimaldab kindlaks teha nii asjaomase avaliku sektori hankija kui ka kuupäeva, alates millest ta omandab õiguse kasutada keske hankija sõlmitud raamlepingut, sest see kuupäev määrab kindlaks, milliseid konkreetseid raamlepinguid sellel avaliku sektori hankijal on võimalik kasutada.*“

⁴⁶ Vt nt kütuse ja kütteõli ostmiseks sõlmitud raamleping (<https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=50850020>) ja autode ostmiseks loodud DHS (<https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=50860017>).

⁴⁷ SKI hankeplatvormi ETHICS veebikeskkond - <https://ethics.dk/ethics/eo>

⁴⁸ Vt nt <https://www.ski.dk/aftaler/se-alle-aftaler/?sortBy=displayNameShort>

⁴⁹ Vt näiteks kütuse ja kütteõli ostmiseks sõlmitud raamleping: <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=50850020>
Raamleping on jaotatud neljaks osaks: kütusekaardid tanklast kütuse ostmiseks, kütus kohaletoimetamisega (2 erinevat tüüpi), CO² vähendav kütus kohaletoimetamisega. Kütusekaartide osa suhtes on raamleping sõlmitud mitme pakkujaga (4 pakkujat), ülejäänud osade suhtes on sõlmitud raamleping ühe pakkujaga. Kütusekaartide osas on juba raamlepingu hankes kindlaks määratud mudel, mille alusel peaks konkreetne hankija konkreetse pakkuja välja valima. **Mudeleid on üldjoontes 2 – kaskaadi mudel ja kogukulu (TCO) mudel. Kaskaadi mudeli puhul** on pakkujad SKI poolt hinna järgi järjestatud ning hankija peaks kokkuvõttes ostma kütust sellelt, kes on esikohal. Osad hankijad võivad lisaks hinnale võtta arvesse ka tankimiskoha kaugust hankija asukohast ning kui näiteks hinna poolest esikohal oleval pakkujal ei ole ettenähtud kilomeetrite raadiuses tankimiskohta, tuleb valida hinna poolest järgmine pakkuja, kes täidab ka kauguse kriteeriumi. **Kogukulu mudeli puhul** on SKI poolt ette antud kogukulu arvutamisel arvesse võetavad näitajad ning arvutamise valem.

(<https://skikataloget.ski.dk/ski-kataloget/>) ning kataloogi koondatud asjade ja teenuste hulgast ostude tegemiseks on ette nähtud erinevaid võimalusi:

- raamlepingu alusel minikonkursi korraldamine, kus hankija peab ette valmistama hanke dokumendid (vajadus, tehnilised nõuded jne), küsima pakkumusi, hindama pakkumusi, otsustama eduka pakkuja, teavitama oma otsustest ning sõlmima lepingu⁵⁰;
- SKI loodud DHS-i lisatud taotlejatelt pakkumuste küsimine, kus hankija peab ette valmistama hanke dokumendid (vajadus, tehnilised nõuded jne), küsima pakkumusi, hindama pakkumusi, otsustama eduka pakkuja, teavitama oma otsustest ning sõlmima hankelepingu⁵¹;
- raamlepingu alusel lepingu sõlmimine ilma minikonkurssi korraldamata, kus hankija peab objektiivsetest ja põhjendatud kriteeriumitest lähtuvalt valida etteantud filtrite abil välja sobivad tooted või teenused, sisestama maksumuse kalkuleerimiseks vajalikud andmed ning seejärel viima läbi pakkumuste hindamise, et selgitada välja parim pakkumus⁵²;
- ühe pakkujaga raamlepingu alusel ostude tegemine⁵³. Joonealuses viites toodud lepingu info kohaselt on raamlepingu alusel võimalik oste teha hankija ostusüsteemi kaudu, pakkuja veebipoest, e-kirja või telefoni teel või enda tellimisvormide kaudu.

2.2.11. SKI kataloog võimaldab avalikus osas ka märksõnalist otsingut (sealhulgas ka pakkuja nime järgi), kuid otsingu tulemusena kuvatavad asjad ja teenused on kõik esitatud koos infoga selle kohta, millise raamistiku (raamleping või DHS) alusel seda konkreetset asja või teenust osta saab, ning veebilingiga selle konkreetse raamistiku info juurde. Hankija saab seega välja selgitada, kas konkreetseid asju või teenuseid SKI raamistike alusel pakutakse, ning peab seejärel analüüsima, kas ja mil viisil ta konkreetse raamistiku alusel seda asja või teenust osta saab. SKI kataloogides toodud asjade ja teenuste hinnainfo on nähtav registreeritud kasutajatele.

2.2.12. SKI võimaldab hankijal küsida filtrite ja märksõnade kohaldamise teel välja valitud pakkujatele selgitusi, et teada saada, kas pakkujate pakutav vastab hankija vajadustele (seda nimetatakse tehniliseks dialoogiks). Tehnilise dialoogi käigus võib hankija küsida infot üksnes nende teenuste ja toodete kohta, mis on jõudnud hankija eelvalikusse, kuid selle asja või teenuse ostmise tingimuste (näiteks hind) üle läbirääkimiste pidamine ei ole lubatud. Kui tehnilise dialoogi tulemusena selgub, et hankija koostatud eelvalik ei vasta tegelikult hankija vajadustele, tuleb hankijal alustada otsast peale ja koostada filtrite ja märksõnade abil uus eelvalik⁵⁴.

2.2.13. Raamlepingute ja DHS-ide ettevalmistamisel teeb SKI tihedat koostööd nii kohalike omavalitsuste, regioonide kui riigiga⁵⁵ hankijate vajaduste väljaselgitamiseks, samuti viib SKI läbi turu-uuringuid, turukonsultatsioone ja turudialooge, et aru saada, mida ja kuidas turul pakutakse ning millised on edasised arengusuunad. Iga hanke ettevalmistamiseks moodustab SKI hankijate esindajatest ja SKI töötajatest ekspertgrupi. SKI esindajaga läbi viidud intervjuust selgus ka, et ühe sellise hanke ettevalmistamine võtab aega umbes kaks aastat⁵⁶. Muu hulgas analüüsib SKI ka valitud hankeinstrumendi mõju konkurentsile (eriti

⁵⁰ Vt nt IT-teenuste raamleping: <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02180017>.

⁵¹ Vt nt autode DHS <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=50860017>.

⁵² Vt nt IT-teenuste raamleping: <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02180017>. Näiteks toodud IT-teenuste raamlepingu puhul on öeldud, et seda võimalust saab kasutada ainult juhul, kui hankija ei pea pakkujalt saama hangitava lahenduse kirjeldust (see tähendab, et hankija ostab portaalis kirjeldatud teenust, mitte erilahenduse väljatöötamist).

⁵³ Vt nt kontoritarvete ostmiseks sõlmitud ühe pakkujaga raamleping: <https://www.ski.dk/udbud/se-udbud/?id=50550221>, samuti toiduainete ostmiseks sõlmitud ühe pakkujaga raamleping: <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=09010020>.

⁵⁴ Vt näiteks IT-teenuste raamleping: <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02180017>

⁵⁵ Vt <https://www.ski.dk/videnssider/taet-samarbejde-om-indkobsaftaler/>.

⁵⁶ Hanke ettevalmistamise käigus uurib SKI hankijate vajadusi konkreetse hanke valdkonnas, analüüsib hankijate vajadusi selles võtmes, et kuidas tulevane raamistik üles ehitada, sealhulgas see, kuidas piiritleda ostetavaid asju või teenuseid,

oluline on see näiteks ühe pakkujaga sõlmitavate raamlepingute puhul).

- 2.2.14.** Spetsiaalselt IT-hangete jaoks on SKI koostöös paljude hankijatega koostanud IT ostmise protsessi hea tava alates ideest kuni tulemuste hindamiseni.⁵⁷ SKI poolt keskselt korraldatud IT hanked on skoobi mõttes osaliselt kattuvad, kuid selliste kattuvuste korral võivad konkreetset lepingut ja nende alusel ostude tegemine olla erinevalt struktureeritud ning hankijatel on võimalik niimoodi leida ja osta mõnevõrra erinevaid lahendusi.⁵⁸

2.3 Uus-Meremaa Marketplace

- 2.3.1.** Uus-Meremaal viib turuplatsil peamise keskse hankijana hankeid läbi siseministeerium (*Department of Internal Affairs*, edaspidi **DIA**). Hetkel on turuplatsil avatud neli teenuste kategooriat: konsultatsiooniteenused (*Consultancy and Professional Services*), haldusteenused (*Managed Services*), avalikud pilveteenused (*Public Cloud Services*), ettevõtete tarkvara (*Enterprise Software*).⁵⁹ Intervjuust Uus-Meremaa turuplatsi esindajaga selgus, et turuplatsil pakutavate teenuste valiku kujundamisel lähtutakse eeskätt turu-uuringutest ning hankijate nõudlusest. Iga uue teenuste kategooria avamisel, avaldatakse vastav hanketeade Eesti riigihangete registriga (edaspidi **RHR**) sarnasel Uus-Meremaa platvormil (*Government Electronic Tenders Service*).
- 2.3.2.** Sarnaselt Ühendkuningriigi süsteemiga toimib protsess selliselt, et DIA kui turuplatsi operaator sõlmib pakkujatega raamlepingu ning sobiva teenuse leidmisel sõlmib iga hankija raamlepingu alusel pakkujaga eraldi hankelepingu. Erinevalt Ühendkuningriigi mudelist aga saavad hankijad ja pakkujad Uus-Meremaa turuplatsi platvormiga (st raamlepinguga) igal ajal liituda (intervjuust selgus, et tegemist on olnud poliitilise otsusega, kuid siinkohal tuleb lisada ka seda, et Uus-Meremaa ei pea kohaldama riigihangete direktiivi ning nende puhul ei piira raamlepingu kehtivusaega riigihangete direktiivist tulenev 4-aastane tähtaeg (riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 1). Hankijad, kes soovivad turuplatsiga liituda, sõlmivad DIA-ga vastavasisulise lepingu (*Agency Participation Marketplace Terms*).⁶⁰
- 2.3.3.** Turuplatsiga liitumiseks esitab pakkuja taotluse koos infoga pakkuja kui ettevõtja kohta ning pakutavate teenuste lühikirjelduse. Taotluse esitamisel valib pakkuja teenuste kategooria, mille raames soovib teenuseid pakkuda.⁶¹ Pakkujad, kes soovivad turuplatsiga liituda, sõlmivad DIA-ga raamlepingu (*Collaborative Marketplace Agreement*), mis koosneb üldtingimustest ning pakkuja teenuse kategooria jaoks mõeldud eritingimustest (nt *Consultancy and Professional Services* eritingimused). Kui hankija on turuplatsil leidnud konkreetse pakkuja, kelle teenust ta osta soovib, sõlmib hankija raamlepingu alusel konkreetse pakkujaga hankelepingu (*Agency Purchase Agreement*). Konkreetse hankija ja pakkuja vaheliste hankelepingute jaoks on turuplatsil erinevaid vorme sõltuvalt turuplatsi teenuste kategooriatest ja kataloogidest.⁶²
- 2.3.4.** Enne pakkujatega raamlepingu sõlmimist, teostab DIA turuplatsi operaatorina pakkujate kvalifikatsiooni kontrolli (seejuures on kvalifitseerimistingimused sätestatud iga teenuse kategooria kohta eraldi ning DIA kontrollib pakkuja vastavust selle kategooria osas, mille

kuivõrd on võimalik hankes kindlaks määrata tulevaste hankelepingute tingimusi ning sellest tulenevalt, milliseks kujundada ostmise protsess. Samuti viib SKI läbi turuanalüüse ja turukonsultatsioone eesmärgiga välja selgitada turuolukord ja võimalusel ka tulevikustenaariumid (näiteks tehnoloogia valdkonnas uute arenduste ja versioonide kohta), et vajadusel koostada hanke tingimustesse juba ette teatavaid muudatusi võimaldavad klauslid. See kõik on oluline ka hankedokumentide ja hankijatele mõeldud juhendmaterjalide väljatöötamise kontekstis. Ettevalmistusperioodi pikkust mõjutab ilmselt ka see, et SKI korraldab hankeid paljudes valdkondades, mitte ainult IT-teenused, ning ka kliente on SKI-l arvukalt, kelle huve, vajadusi ja võimekust SKI arvesse võtab.

⁵⁷ <https://videncenter.kl.dk/viden-og-vaerktoejer/innovation/it-anskaffelse/den-gode-it-anskaffelse/>.

⁵⁸ <https://www.ski.dk/videnssider/overblik-over-it-aftaler/> ja https://www.ski.dk/media/axibej2c/it-paetten_oktober-2021.pdf.

⁵⁹ <https://marketplace.govt.nz/about-the-marketplace/whats-open-on-marketplace/>.

⁶⁰ <https://marketplace.govt.nz/>.

⁶¹ Üksikasjalik kirjeldus turuplatsile kandideerimise protsessist on kättesaadav siit: <https://marketplace.govt.nz/assets/service-templates/InfoPack-applying-to-list-services-on-Marketplace-July-20.pdf>

⁶² <https://marketplace.govt.nz/suppliers/apply-to-be-a-supplier-2/collaborative-marketplace-agreement/>

raames pakkuja on avaldanud soovi kandideerida). Kui pakkuja taotlus turuplatsiga liitumiseks rahuldatakse, loob pakkuja turuplatsil endale kasutajakonto.

2.3.5. Intervjuust selgus ühtlasi, et kui turuplatsi operaator viib läbi n-ö hankemenetluse esimese osa (kvalifitseerimine, pakkumuse vastavuse kontroll - turuplatsil nimetatakse seda kui esmane hankimine (*primary procurement*)), siis olukorras, kus hankijad peavad valima mitme pakkuja vahel, viivad hankijad läbi ka minikonkursile sarnase protsessi (ingl k *secondary procurement*), mille käigus peavad sõelale jäänud pakkumuste hulgast välja valima pakkuja, kellega sõlmida konkreetne hankeping. Selle protsessi läbiviimiseks pole aga turuplatsil tehnilist lahendust loodud ning hankija vastutab ise hankemenetluse nõuete täitmise eest. DIA pakub omalt poolt juhendmaterjale, kuidas viia hindamisprotsess läbi õiglaselt ning läbipaistvalt, ning lisaks peab hankija lähtuma valitsuse kehtestatud hankemenetlusele kohalduvatest reeglitest⁶³.

2.3.6. Sõlmitud hankepingute kohta on hankijatel kohustus esitada teade RHR-iga sarnasele platvormile ning ühtlasi on pakkujatel kohustus esitada turuplatsi operaatorile info täidetud hankepingute maksumuse kohta. Seeläbi kogub turuplatsi operaator ka informatsiooni raamlepingu mahu täituvuse kohta.

2.4 RIK-i e-kataloog

2.4.1. RIK on Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korraldusega nr 225 nimetatud kohustuslikuks keskseks hankijaks valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste kontoritöökoha arvutite, kuvarite ja printerite soetamisel.⁶⁴ Keskse hankijana korraldab RIK valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste eest hankeid Vabariigi Valitsuse poolt määratud ulatuses ning korralduse punkti 5 kohaselt ei korralda valitsusasutused ega nende hallatavad riigiasutused selles ulatuses riigihankeid iseseisvalt ega ühiselt. Asju ja teenuseid, mida ei ole võimalik tellida RIK-i poolt korraldatavatest keskestest hangetest, hangivad hankijad iseseisvalt.⁶⁵ Lisaks on RIK koos Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse ning Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskusega määratud vabatahtlikeks kesketeks hankijateks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi **IKT**) valdkonnas⁶⁶. Kokkuleppel teiste hankijatega võib RIK korraldada hankijate nimel hankeid või soetada asju ja tellida teenuseid IKT valdkonnas. RIK korraldab ka ühishankeid, kus lisaks RIK-ile on ostjaks ka teised hankijad, kes on ühishankega vabatahtlikult liitunud.

2.4.2. RIK haldab e-kataloogi⁶⁷, mis on riigihangete tulemusena sõlmitud hankepingute järelhalduskeskkond. Ostjad (hankijad) näevad keskkonnas vaid neid lepinguid, mis on sõlmitud RHR-ile e-kataloogina esitatud pakkumuse alusel ja millega konkreetset hankijat on seotud. Pakkujad saavad hankijatele pakkuda neid tooteid ja teenuseid, mille nad on esitanud oma pakkumuses (RHR-is esitatud e-kataloogis). E-kataloog ja RHR on liidestatud selliselt, et riigihankega seotud vajalikud andmed liiguvad RHR-ist automaatselt

⁶³ Juhendmaterjal: <https://marketplace.govt.nz/agencies/secondary-procurement-guidance-for-agencies/> ja hankemenetlusele kohalduvad reeglid <https://www.procurement.govt.nz/procurement/principles-charter-and-rules/government-procurement-rules/>

⁶⁴ Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korraldus nr 225 "Kohustusliku keskse hankija määramine infotehnoloogia valdkonna riigihangetes". Korralduse kohaselt korraldab RIK sellised riigihanked, mille CPV koodid on järgmised: kaasaskantavad arvutid (30213100-6), lauaarvutid (30213300-8), lamekuvarid (302313100-5) ja printerid (30232100-5). Lisaks annab valitsuse korraldus RIK-ile õiguse osta ka muid asju või tellida muid teenuseid, mis on vajalikud nimetatud asjade täies ulatuses kasutamiseks või nende kasutusmugavuse suurendamiseks või säilimiseks. Enne 30.06.2016 korraldust oli RIK määratud infotehnoloogia valdkonna riigihangetes keskseks hankijaks ka Vabariigi Valitsuse 14.03.2013 korraldusega nr 107 "Keskse hankija määramine infotehnoloogia valdkonna riigihangetes".

⁶⁵ Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korralduse nr 225 eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dac7f5bc-84ab-495d-9b3b-3cf27e9d5ecc>

⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 12.10.2017 korraldus nr 281 "Vabatahtliku keskse hankija määramine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna riigihangetes". Korralduse p 2 kohaselt korraldavad RIK, SMIT ja RMIT keskse hankijana riigihankeid hankija ja RIK, SMIT või RMIT vahel sõlmitud kokkuleppes sätestatud ulatuses ja tingimustel ning ministeerium võib sõlmida kokkuleppe oma valitsemisalas oleva asutuse nimel.

⁶⁷ Vt <https://ekataloog.rik.ee/login?returnUrl=%2F>

e-kataloogi.

2.4.3. E-kataloogis on hankijal võimalik osta tooteid ja/või teenuseid järgmist tüüpi raamlepingute alusel⁶⁸ (tegemist on raamlepingutega, mille RIK keskse hankijana on pakkujatega sõlminud ja millega need hankijad on seotud):

- mitme pakkujaga raamleping e-kataloogi pakkumusega (s.o raamleping, mis sõlmitakse rohkem kui ühe pakkujaga ning mille osas peavad pakkujad esitama pakkumuse e-kataloogina ning mille alt saab korraldada ka minikonkursse);
- mitme pakkujaga raamleping ilma e-kataloogi pakkumusega (s.o. raamleping, mis sõlmitakse rohkem kui ühe pakkujaga, kuid pakkuja ei esita oma pakkumust e-kataloogina, ning mille alt korraldab hankija minikonkursse,);
- mitme pakkujaga raamleping ajakohastatud e-kataloogiga (s.o raamleping, mis sõlmitakse rohkem kui ühe pakkujaga ning e-kataloogis esitatud toodete ja teenuste andmed võivad raamlepingu jooksul muutuda (RHS § 40 lg 1 p 1 ja 2)); ning
- ühe pakkujaga leping (s.o raamleping, mis sõlmitakse ühe pakkujaga ning milles märgitud tooted ja/või teenused fikseeritakse lepingu kehtivuse ajaks).

2.4.4. Seega on RIK-i e-kataloog platvormina võrdlemisi sarnane kavandatava turuplatsi platvormiga, pakkuades ühel platvormil erinevaid õiguslikke mudeleid hankilepingute sõlmimiseks. Pilveteenuseid (teenused käesoleva õigusanalüüsi mõttes) e-kataloogis ei ole, kuid RIK-i esindajaga läbi viidud intervjuu kohaselt ei ole pilveteenuste mitte pakkumine e-kataloogi kaudu seotud mitte turuplatsi kui sellise riigihankeõiguslike piirangutega, vaid pilveteenuste üldise olemusega (s.t. küsimusega, kuidas määratleda need nii, et saavutataks teenuste teatav standardiseeritus, kuidas tagada turvaliste pilveteenuste pakkumine jne)⁶⁹.

2.5 Kokkuvõtte turuplatsiga sarnaste olemasolevate platvormide toimimismudelite analüüsist ja läbi viidud intervjuudest

2.5.1. See, kui lihtsaks on turuplatsi vahendusel hankilepingute sõlmimise protseduuri võimalik hankijatele kujundada, sõltub sellest, kuivõrd on teenust ennast või selle ostmise ja osutamise viisi võimalik standardiseerida⁷⁰. Mida standardiseeritumad on teenused, seda lihtsama menetluse saab nende ostmiseks kujundada. Menetluse kujundamisel arvestavad välisriikide platvormide operaatorid ja RIK ka hankijate (lõppkasutajate) võimekust raamlepingu ja DHS-i alusel hankilepinguid sõlmida – kas ja kuivõrd on konkreetset raamlepingut või DHS-i kasutatav hankija võimeline korraldama näiteks minikonkurssi, sealhulgas määratlema oma vajadusi, koostama minikonkursiks tehnilist kirjeldust jne.

2.5.2. Turuplatsiga analoogsetel välisriikide platvormidel on hankijatele (lõppkasutajatele) loodud

⁶⁸ RIK-i esindajaga analüüsi koostamise ajal tehtud intervjuu kohaselt on RIK soovinud proovida ka elektroonilise kataloogiga DHS-i, kuid RHR-i tehniline lahendus ei võimaldavat DHS-i elektroonilise kataloogiga teha, kuigi RHS-is on selline võimalus olemas (RHS § 41).

⁶⁹ Intervjuu RIK-i esindajaga 09.09.2021.

⁷⁰ Standardiseerimise all on silmas peetud raamlepingu esemeks olevate teenuste viimist võimalikult ühetaolisele kujule selliselt, et hankija ei pea selle teenuse kohta enam pakkujalt lisaks küsima või turuplatsil kirjeldatule erinevaid komponente lisama, vaid võibki osta täpselt seda, mida ta turuplatsil näeb. See tähendab, et kui hankijal on vajadus näiteks pilvepõhise andmelao SaaS teenuse järele, tekib talle filtrite kaudu valik sellistest SaaS teenustest, millest ta saab hinna järgi valida välja odavaima (kui hindamiskriteeriumiks on määratud madalaim hind). Kui teenuse hind sõltub lisaks veel ka muudest arvulistest näitajatest (näiteks kasutajate arv), on hankijal võimalus märkida kasutajate arv ning süsteem arvutab teenuse hinna lähtuvalt kasutajate arvust. Selline arvutus on võimalik juhul, kui eelnevalt on pakkuja määranud, kuidas kasutajate arv teenuse hinda mõjutab (nt vahemikega, et 1-10 kasutajat muudab hinna koefitsiendiga x, 11-20 kasutajat muudab hinna koefitsiendiga y jne). Andmelao SaaS teenuse kirjeldus raamlepingu esemeks oleval standardiseeritud kujul võib hõlmata ka näiteks teatud arvu tunde konsultatsiooniteenust, kusjuures pakkuja on juba pakkumuses märkinud, mis on sellisel juhul konsultatsiooniteenuse tunnihind. Seega saaks hankija märkida, et ta soovib osta SaaS teenust 1 tk ja lisaks selle juurde ka 5 tundi konsultatsiooniteenust ning turuplatsi lahendus arvestab selle põhjal välja hankija soovitud teenuse maksumuse ja hankija saab hindamiskriteeriumite põhjal välja valida parima pakkumuse ja selle kohta lepingu sõlmida. Selliste arvutusvõimaluste loomine omakorda eeldab, et turuplatsi operaator on pakkujate pakkumuse koosseisus selliseid hinnakomponente küsinud.

e-poe laadne lihtne ostmise võimalus (niiöelda *click-and-buy* lahendus) üksnes piiratud juhtudel ja peamiselt toimib see vaid ühe pakkujaga raamlepingute puhul. Taani platvormil saab sellisel viisil lihtsasti osta näiteks kontoritarbeid ja toiduaineid ning Ühendkuningriigi digitaalsel turuplatsil saab selliselt osta näiteks väga standardiseeritud Amazoni ja Google'i valmistarkvara-põhised lahendused⁷¹. Mitme pakkujaga raamlepingu puhul on Taani platvorm arendatud selliselt, et hankijal on võimalik platvormil hankelepinguni jõuda ka juhul, kui ta peab tegema täiendavaid tegevusi – näiteks määrama muutujad teenuse hinna arvutamiseks (sisestama kasutajate arvu, andmemahud vmt), määrama hindamiskriteeriumite osakaalud ja valima nende alusel parima pakkuja, vormistama hankelepingu eeltäidetud väljade abil jne. Olukorras, kus Taani hankija soovib pakkujalt spetsiifilisemat lahendust, mitte standardiseeritud teenust, peab hankija tegema täiendavaid tegevusi väljaspool platvormi, sealhulgas pakkumuse esitamise ettepaneku koostamine ja esitamine pakkujale ning sellega seoses oma vajaduste kirjeldamine (ehk sisuliselt minikonkursi tingimuste koostamine ja minikonkursi läbiviimine). Ka RIK võimaldab e-poe laadset lahendust üksnes piiratud juhtudel (kui raamlepingu alusel saabki osta konkreetseid tooteid etteantud valikust).

- 2.5.3.** Kõik välisriikide platvormide esindajad töid välja platvormi rolli juhendaja ja nõustajana. See tähendab, et hankijatele (lõppkasutajatele) valmistatakse ette põhjalikud ja üksikasjalikud juhised, kuidas hankijad peavad konkreetse raamlepingu või DHS-i puhul hankelepinguid sõlmima (sealhulgas juhised filtrite valimiseks, hankija vajaduste kirjeldamiseks, hindamiskriteeriumite rakendamiseks jne), ning ka erinevad dokumendikavandid vastavalt vajadusele. Seega on hankijal olemas vajalikud materjalid ka juhaks, kui ta peab mõningaid vajalikke toiminguid (nt minikonkurss) tegema väljaspool platvormi. Ka RIK nõustab hankijaid asjaomaste raamlepingute osas, kuid RIK-i e-kataloog võrreldavas mahus hankijate ülesannete lihtsustamiseks mõeldud juhendmaterjale ei sisalda.
- 2.5.4.** Konkreetsete raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingutest tulenevate vaidluste pidamise eest vastutavad aga hankijad ise. Samuti vastutavad hankijad ise selle eest, et nad järgivad oma asutuses kehtestatud hankekorda (vt keske hankija ja ühishankija vastutuse kohta täpsemalt analüüsi p 3.4).
- 2.5.5.** Kõik välisriikide platvormide ja RIK-i e-kataloogi esindajad rõhutasid hanke ettevalmistava faasi olulisust selleks, et platvormile lisatavad teenused oleksid kooskõlas hankijate vajadusega, kajastaksid ka turuolukorda ning et raamlepingu, DHS-i ja hankelepingute tingimused oleksid adekvaatsed ja teenuste hankimise edasine protsess optimaalne. Rõhutati turuanalüüsi ja turukonsultatsioonide olulisust ning vajadust teha ettevalmistavas faasis tihedat koostööd hankijatega.
- 2.5.6.** Uuritud välisriikide turuplatside kasutamine on tasuline. Pakkujad maksavad turuplatsi operaatorile tasu turuplatsi vahendusel saadud käibest. Sellega seoses on platvormid kehtestanud ettevõtjatele regulaarse raporteerimise kohustuse, mille kaudu saab platvorm infot nii tasu arvutamiseks kui ka raamlepingute eeldatava maksumuse täitumise kohta. Lisaks on Taani platvormi operaator kehtestanud aastatasu ka platvormi kasutavatele hankijatele. RIK-i e-kataloogi kasutamine ei ole tasuline ei hankijatele ega pakkujatele.
- 2.5.7.** Intervjuude ja analüüsitud materjalide põhjal saab järeldada, et äärmiselt oluline on turuplatsi operaatori kui keske hankija haldusvõimekus (piisav arv pädevaid inimesi⁷²).

⁷¹ Ühendkuningriiki puudutav info põhineb Ühendkuningriigi esindajaga tehtud intervjuul.

⁷² Turuplatsi operaatori tegevuseks vajalike inimeste täpset arvu on keeruline täpselt määratleda. Turuplatsi hankeid ette valmistavate inimeste arv sõltub kindlasti ka turuplatsile koondatavate teenuste mahust ja turuplatsi klientide (hankijate) arvust, aga samuti ka sellest, kas need inimesed peavad lisaks turuplatsi hangete ettevalmistamisele tegelema ka muude teemadega, sest meie hinnangul on oluline vahe, kas konkreetsed töötajad saavad keskenduda turuplatsi hangete ettevalmistamisele või peavad tegelema ka teiste hangetega või operaatori üldise õiguslase teenindamisega. Näiteks, kui turuplatsi hangete ettevalmistamine saaks olema turuplatsi operaatoriks oleva riigiasutuse õigusosakonna ülesanne, kes

Selleks, et turuplats kujuneks kasutajasõbralikuks ja innovatsiooni edendavaks, tuleb sellele asutusele vastavad ülesanded ja eesmärgid ka püstitada (näiteks asutuse põhikirjas).⁷³

- 2.5.8.** Arvestades välisriikide analoogsete platvormide ja RIK-i e-kataloogi kogemust, peaks loodav turuplats kokkuvõtlikult astuma sammu edasi olemasolevate turuplatside, sh RIK-i e-kataloogi lahendusest, võimaldades 1) lisaks raamlepingutele ka DHS-i loomist ja selle alusel hankelepingute sõlmimist (sh e-kataloogiga) ning 2) minikonkursside võimalikult suures ulatuses platvormil läbi viimist.

3. ÕIGUSANALÜÜS: VÕIMALIKUD TURUPLATSI ÕIGUSLIKUD MUDELID RIIGIHANKEÕIGUSE KONTEKSTIS NING TURUPLATSI EESMÄRKIDEST LÄHTUVALT TEHTUD VALIKUD

- 3.1** Sellise turuplatsi loomisel, mis vastab MKM-i soovitud lahendusele ja töö käigus koos MKM-iga määratletud turuplatsi eesmärkidele (vt õigusanalüüsi punkt 1.1.3), on RHS-i piires kasutamiseks erinevad RHS-i 1. peatüki 6. jaos sätestatud riigihanke vahendid - raamleping, DHS, elektrooniline kataloog ja riigihangete konsolideerimine.⁷⁴ Riigihanke vahendite erinevaid komponente on võimalik teatud ulatuses omavahel kombineerida. Lisaks on võimalik valida, kas korraldada riigihange avatud või piiratud hankemenetlusena (RHS § 48 lg 1) ning kas jagada riigihange osadeks või mitte (RHS § 27 lg 1)⁷⁵. Lisaks peab plaanitava turuplatsi õiguslik lahendus arvestama RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Ühel turuplatsi platvormil saab toimida mitu erinevat õiguslikku mudelit (sõltuvalt näiteks pakutavate teenuste olemusest ja standardiseerituse tasemest), kuid erinevad õiguslikud mudelid toovad kaasa erisusi platvormipidaja ja turuplatsi osaliste tegevuses ning erineva halduskoormuse.
- 3.2** Arvestades õigusanalüüsi punktis 1.1.3 nimetatud turuplatsi loomise eesmäärke, on järgnevalt selgitatud, millistel kaalutlustel on jõutud käesolevas õigusanalüüsis väljapakutava turuplatsi soovitusliku mudelini.
- 3.3** Turuplats peaks vähendama hankijate (lõppkasutajate) halduskoormust ning sellele eesmärgile aitab kaasa riigihangete konsolideerimine. Nii on võimalik suur osa hankemenetlusest viia ühe hankija (kelleks saab turuplatsi operaator) kätte ning kõik hankijad ei pea kõiki riigihankemenetluse etappe (hankedokumentide koostamine, pakujate kõrvaldamise aluste puudumise kontroll, kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontroll, pakumuste vastavuse kontroll) igakordselt täismahus ise läbi tegema. Samuti peaks turuplats vähendama pakujate halduskoormust, sest raamlepingu või DHS-iga hõlmatud teenuste osas ei pea pakujad korduvalt ja iga hankija jaoks esitama uuesti hankepassi ega kirjeldama oma teenuseid, vaid saavad suure osa nõutavast teabest

lisaks turuplatsile peab tagama ka kogu asutuse õiguslase teenindamise, oleks õigusosakonda vaja selle võrra rohkem inimesi. Turuplatsi hangete ettevalmistamiseks vajaliku inimeste arvu osas võiks meie hinnangul konsulteerida täpsemalt RIK-iga ning uurida, kui suur töökoormus on RIK-i kesksete ja ühishangete korraldamine. Haldusvõimekus puudutab ka turuplatsi tehnilise lahenduse arendamist.

Võrdluseks, näiteks Taani keskses hankijas (SKI) töötab ca 130 inimest (töötajate arv on tõusvas trendis), kuid SKI ei tegele ainult IT valdkonna teenuste keskse hankimisega, vaid ka paljude teiste asjade ja teenuste keskse hankimisega. Samuti moodustab SKI töömahust osa kindlasti ka SKI ja tema klientide omavaheliste suhete haldus, klientide jooksev nõustamine hankelepingute sõlmimise osas ning SKI platvormi arendamine.

⁷³ Ühendkuningriigi turuplatsi esindaja rõhutas, et nii turuplatsi operaatoril kui ka tema kõrgemaseisvas asutuses turuplatsi arendamisega tegelevatel inimestel peaks olema agiilne ja kasutajasõbralik mõttelaad selleks, et turuplats hakkaks täitma selle asutamisel seatud eesmäärke.

⁷⁴ RHS 1. peatüki 6. jaos on riigihanke vahendina nimetatud ka elektroonilist oksjonit. Käesolevast õigusanalüüsist on see riigihanke vahend välja jäetud, kuivõrd e-oksjoni kohaldamine eeldab seda, et hankelepingu eset on võimalik täpselt kirjeldada ning kõiki pakumusi on võimalik automaatsete hindamismeetodite abil paremuse järgi järjestada (RHS § 36 lg- d 1 ja 2). Samuti eeldab elektrooniline oksjon RHS § 37 lg 9 kohaselt pakujate nimede täielikku salastatust kogu oksjoni perioodil, mis ei sobitu turuplatsi mudeli eesmärkide ja toimimisloogikaga. Lisaks on aga turuplatsi üheks eesmärgiks võimaldada ka innovaatiliste lahenduste pakumist, mille puhul ei pruugi olla võimalik hankelepingu eset täpselt ette ära kirjeldada, ning pakumuste hindamise puhul peaks säilima teatav paindlikkus, sõltuvalt sellest, mida konkreetne hankija enda jaoks oluliseks peab.

⁷⁵ Kui korraldatakse riigihange, mille eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda, peab hankija RHAD-is põhjendama, miks ta otsustas riigihanke mitte osadeks jagada (RHS § 27 lg 2).

esitada ühe korra enne raamlepingu sõlmimist/DHS-i loomist. Kui raamlepingus või DHS-is on selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused kindlaks määratud, väheneb pakkujate halduskoormus ka hankelepingute sõlmimiseks hankijatele esitatavate pakkumuste arvel, sest hankijal ei pruugi tekkida vajadust küsida pakkujalt ka täiendavat pakkumust.

3.4 Riigihangete konsolideerimiseks annab RHS kaks võimalust: keskne hankimine või ühishangete korraldamine. Vastavalt RHS § 42 lg-le 1 on keskne riigihange keskse hankija poolt hankijale asjade ostmine või teenuste tellimine või hankelepingu või raamlepingu sõlmimine hankijale asjade ostmiseks või teenuste tellimiseks. Vastavalt RHS § 43 lg-le 1 on ühishange kahe või enama hankija sõlmitud kokkuleppe alusel korraldatud ühine riigihange, kus üks ühishankes osalevatest hankijatest korraldab volituse alusel⁷⁶ riigihanke teise või teiste hankijate eest (tegemist võib olla ka üldvolitusega, kus hankijad annavad operaatorile üldvolituse ühishangete korraldamiseks, ning sellisel juhul ei ole operaatoril igakordselt vaja iga hanke jaoks eraldi uut volitust küsida). Seega on ühishanke regulatsioon mõeldud eelkõige juhtudeks, kus kõik ühishankes osalevad hankijad soovivad teatud teenust hankida. Kavandatud turuplatsi puhul pole eesmärk see, et operaator teatud teenuseid endale hangiks (samas ei ole see ka välistatud), vaid eelkõige korraldaks hankeid teiste hankijate eest, mis vastab pigem kesksele hankimisele. Lisaks tuleb arvestada, et RHS § 43 lg 3 kohaselt vastutavad ühishankijad solidaarselt, kui hange korraldatakse täielikult kõigi vastavate hankijate huvides.⁷⁷ Võrdluseks, keskse hankimise puhul vastutab hankija vastavalt RHS § 42 lg-le 11 üksnes nende riigihanke etappide või toimingute eest, mille ta korraldab iseseisvalt. Turuplatsi kontekstis tähendab keskse hankijana tegutsemine üldjoontes seda, et operaator vastutab oma tegevuse eest kuni raamlepingu sõlmimiseni või DHS-i loomiseni (kaasaarvatud) ning hankijad vastutavad raamlepingu või DHS-i alusel hankelepingute sõlmimise eest⁷⁸. Eeltoodust tulenevalt võiks operaator tegutseda keskse hankijana, kuid platvorm saab riigihankeid konsolideerida ka ühishangete vormis. Ühishangete puhul tuleb arvestada RHS § 43 lg-st 3 tulenevat vastutuse jagunemist (ühishankijate solidaarne vastutus) ning ühishanke korraldamiseks sõlmitavas kokkuleppes tuleb vastutuse jagunemine ühishankes osalevate hankijate vahel kokku leppida selliselt, et turuplatsi operaator vastutab üksnes raamlepingu sõlmimise või DHS-i loomise eest. Muus osas toimivad välja pakutud mudelid sarnaselt nii keskse hankimise kui ühishangete puhul.

3.5 Arvestades turuplatsi loomise põhimõtteid, saab turuplats toimida sisuliselt kahe põhimudeli alusel, mille teostamisel on peamine roll platvormipidajal (keskse hankijana või ühishangete läbiviijana):

3.5.1. raamlepingu mudel;

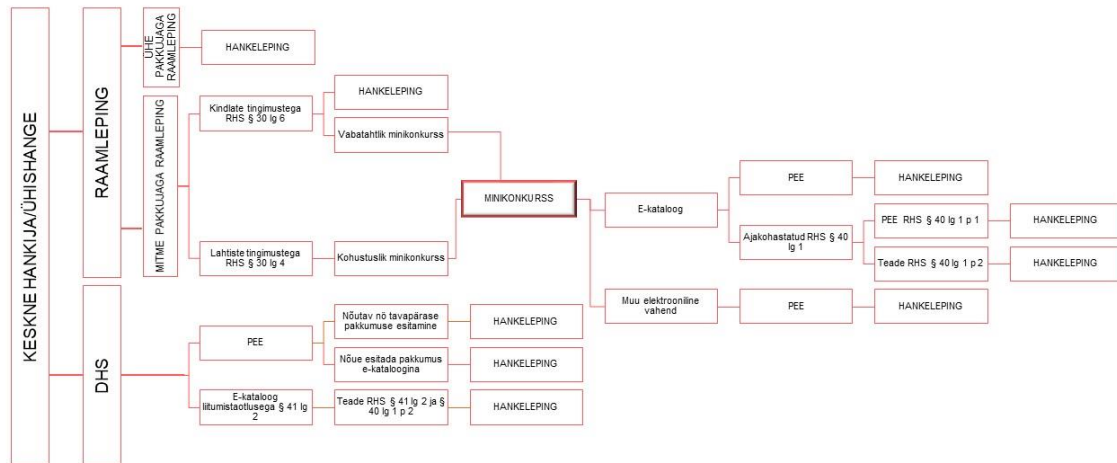
3.5.2. DHS-i mudel.

Vt riigihankeõiguslikku skeemi „**RIIGIHANKEÕIGUSLIK SKEEM**“ siin:

⁷⁶ Iseenesest on võimalik ka vastava üldvolituse tegemine hankijatelt operaatorile (juhul, kui hankijad sellega nõus on).

⁷⁷ Kui mitu isikut peavad täitma kohustuse solidaarselt (solidaarvõlgnikud), võib võlausaldaja nõuda kohustuse täielikku või osalist täitmist kõigilt võlgnikelt ühiselt või igaühelt või mõnelt neist (võlaõigusseaduse § 65 lg 1).

⁷⁸ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 285 p 6 ja lk 290 p 29. Samas on ka välja toodud, et õiguskirjandusele tuginedes ei saa välistada, et ebaselgete tingimuste sätestamise eest raamlepingus, mille tõttu sõlmis hankija raamlepingu tingimustest erineva hankelepingu, vastutab siiski keskne hankija, kuigi üldreeglina vastutab keskse hankimise puhul raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimise eest hankija (lõpphankija/lõppkasutaja), mitte keskne hankija.



PEE – pakumuse esitamise ettepanek

3.6 Raamlepingu mudelis saab lähtuvalt sellest, kui täpselt on võimalik piiritleda raamlepingu eset ja määrata ette kindlaks raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi, eristada järgmisi põhilisi menetlusliine (täiendava jagunemisega menetlusliini siseselt), kuidas hankija saab jõuda turuplatsi kaudu konkreetse pakkujaga hankelepinguni (mudeli protsessiskeemi vt punktis 4):

- 3.6.1.** hankelepingu sõlmimine ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu alusel (RHS § 30 lg 3);
- 3.6.2.** hankelepingu sõlmimine mitme pakkujaga sõlmitud raamlepingu alusel, kui raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused (RHS § 30 lg 6);
- 3.6.3.** hankelepingu sõlmimine mitme pakkujaga sõlmitud raamlepingu alusel, kui raamlepingus ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi (RHS § 30 lg 4).

3.7 Raamlepingu mudeli puhul sõlmib turuplatsi operaator turuplatsi platvormile vastu võetud pakkujatega raamlepingu(d) RHS § 4 p 15 tähenduses, järgides kohast hankemenetlust⁷⁹. RHS-i muutmise eelnõu seletuskirjas⁸⁰ on selgitatud, et kõigil juhtudel (nii ühe kui ka mitme ettevõtjaga sõlmitud raamlepingu puhul) tuleb raamlepingus sätestada selle sisu (*subject matter*), skooopi ja muid põhielemente (näiteks hinnad ja kogused) käsitlevad tingimused piisavalt selgelt ja täpselt. „Isegi kui raamleping võimaldab mõningaid detaile määratleda hiljem, ei vabasta see hankijaid kohustusest määratleda selgelt raamlepingu alla kuuluvad asjad, teenused või ehitustööd. Seetõttu ei ole üldised ja ebatäpsed viited nagu „kontoritarbed“, „mööbel“, „valgustusseadmed“, „autode varuosad“ või „remonditööd“ üksi ja ilma täiendavate selgitusteta piisavad, et selgelt määratleda raamlepingu sisu ja reguleerimisala. See kohustus on eriti oluline ühe ettevõtjaga raamlepingute puhul, kuna nende kasutamisel on suurem oht takistada, piirata või moonutada konkurentsi.“ (RHS-i muutmise eelnõu seletuskiri, lk 10). IT-valdkonnas oleks võrreldavalt üldine ja ebatäpne näiteks määratlus „SaaS-teenused“ ilma täpsema sisu selgitusega, milliseid SaaS-teenuseid konkreetse raamlepingu alusel ostetakse. Turuplatsi kontekstis tuleks ilmselt liiga üldiseks pidada määratlusi „pilvepõhised teenused“ või „haldusteenused“ ilma täpsema kirjelduseta, mida nende teenuste all täpsemalt silmas peetakse (täpsustades aga näiteks nende teenuste kasutusvaldkondi, ei pruugi enam olla tegemist liiga üldise

⁷⁹ Direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 1 esimene lause: „Avaliku sektori hankijad võivad sõlmida raamlepinguid, tingimusel et kohaldatakse käesolevas direktiivis sätestatud menetlusi.“

⁸⁰ Kätesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/37835090-f3fe-4048-aa17-0114cfca8f0f?fbclid=IwAR0mC0hdq8VEFPWCQraaeDh0TreGWpQU8_4GGbqdB88a7eqUEbOCR4231ds#hDIJGx89

määratlusega).

- 3.8** Pärast turuplatsi operaatori poolt raamlepingu sõlmimist saab hankija, kes on selle raamlepinguga seotud, kohase menetluse tulemusel sõlmida raamlepingu alusel konkreetse pakkuja hanklepingu.
- 3.9** Vastavalt RHS § 29 lg-le 2 võib raamlepingu üldreeglina sõlmida tähtajaga kuni 4 aastat ning tähtajatu raamlepingu sõlmimine on keelatud (piirang, et raamlepingu võib sõlmida tähtajaga kuni 4 aastat on sätestatud ka direktiivi artikli 33 lg 1 kolmandas lauses). Vastavalt RHS § 29 lg-le 3 võib raamlepingu kehtivusajal selle alusel sõlmitud hanklepingu tähtaeg olla raamlepingu tähtajast lühem või pikem. Raamlepingu mudeli puhul võiks sarnaselt Ühendkuningriigi *G-Cloud*'ile raamlepingu kehtivusaja pikkuseks olla üks aasta. Igal aastal uue raamlepingu sõlmimine tähendaks küll nii operaatorile kui ka pakkuja iga-aastast halduskoormust, kuid võimaldaks uutel ettevõtjatel, lahendustel ja teenustel turuplatsile tulla. Alternatiivselt võib raamlepingu sõlmida ka pikemaks ajaks, kuid see takistab uute ettevõtjate piisavalt kiiret lisandumist turuplatsile. Olenemata raamlepingu kestusest, soovitame lisada raamlepingusse sätted, millega saab raamlepingu kehtivusaega vajadusel pikendada, kui turuplatsi operaator ei ole jõudnud enne raamlepingu tähtaja lõppu uut raamlepingut sõlmida.
- 3.10 DHS-i mudeli puhul** saab lähtuvalt sellest, kui täpselt on võimalik piiritleda DHS-i alusel sõlmitavate hanklepingute eset ning määrata kindlaks DHS-i alusel sõlmitavate hanklepingute tingimusi, eristada järgmisi menetlusliine (täiendava jagunemisega menetlusliini siseselt), kuidas hankija saab jõuda turuplatsi kaudu konkreetse pakkuja hanklepinguni (mudeli protsessiskeemi vt punktis 5):
- 3.10.1.** hanklepingu sõlmimine pakkumuse esitamise ettepaneku alusel (RHS § 35), sealhulgas ajakohastamiseta elektroonilise kataloogi põhjal (RHS § 41 lg 1);
- 3.10.2.** hanklepingu sõlmimine ajakohastamisega elektroonilise kataloogi põhjal selliselt, et pakkujad on juba koos DHS-iga liitumise avaldusega esitanud e-kataloogi ning hankija teatab pakkuja teale, et ta kavatseb koguda juba esitatud elektroonilistest kataloogidest vajaliku teabe kohandatud pakkumuse koostamiseks (RHS § 41 lg 2).
- 3.11** DHS-i mudeli puhul loob turuplatsi operaator DHS-i, kvalifitseerides ettevõtjad (taotlejad) turuplatsile, ning hankija saab hiljem sõlmida konkreetse pakkuja hanklepingu DHS-i alusel. DHS on elektrooniline hanklepingute sõlmimise menetlus, millega kvalifitseerimise tingimustele vastavad ettevõtjad võivad selle kehtivuse ajal jooksvalt liituda. Vastavalt RHS § 32 lg-le 2 kohaldatakse DHS-ile piiratud hankemenetluse sätteid ning DHS on kahe-etapiline protsess. Turuplatsi kontekstis loob turuplatsi operaator esimeses etapis DHS-i ja liidab sellega ettevõtjad (taotlejad), kes on esitanud DHS-iga liitumiseks taotluse ning vastavad hanketeates sätestatud kvalifitseerimistingimustele. Teises etapis teeb hankija DHS-iga liitunud taotlejatele pakkumuse esitamise ettepaneku (kas pakkumuse esitamiseks elektroonilise kataloogina või ilma) või esitab RHS § 40 lg 1 p-s 2 kirjeldatud teate (kui DHS-is oli nõutud pakkujalt koos liitumisavaldusega e-kataloogi esitamist). Hankija hindab saadud pakkumusi ja sõlmib hanklepingu parima pakkumuse esitanud pakkuja. DHS-i mudelis rakendab hankija filtreid elektroonilisel kataloogil põhineva menetluse puhul.
- 3.12 Põhiliseks erinevuseks raamlepingu mudeli ja DHS-i mudeli vahel** on see, et DHS-iga saavad pakkujad selle kehtivusajal jooksvalt liituda, kuid raamlepingu kehtivuse ajal sellega enam uusi pakkujaid liituda ei saa (avatud süsteem vs suletud süsteem). Seevastu on DHS-i puhul turuplatsi operaatoril suurem halduskoormus, kuna ta peab jooksvalt kontrollima süsteemiga liituda soovivate pakkuja soovivavaldusi ja kvalifitseerimistingimustele vastavust.
- 3.13** Kuna MKM-i eesmärgiks on, et turuplatsi kaudu saavad pakkujad pakkuda innovaatilisi

teenuseid, mille olemasolust ja millistest lahendustest ei pruugi hankijal eelnevat täpset teadmist olla, ning mille puhul ei ole võimalik teenuste ja nende pakkumise ulatuslik standardiseerimine, **peaks turuplatsi platvormi tehniline lahendus võimaldama nii raamlepingu kui ka DHS-i mudelit**. Analüüsi koostamise käigus intervjuueeritud Taani sarnase turuplatsi operaatori (SKI) esindaja sõnul on SKI leidnud, et DHS-i loomine sobib hästi turul pakutavate innovaatiliste toodete ja teenuste pakkumiseks ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate kaasamiseks, sest see on paindlik, võimaldab pakkujatel sellega jooksvalt liituda, sobib innovaatilistele lahendustele, võimaldab hankijatel tutvuda pakutavate teenustega ning saada pakkujatelt lähtuvalt hankija vajadustest koostatud pakkumusi. Nii on SKI loonud DHS-i näiteks digitaalsete õppevahendite hankimiseks ning sellesse DHS-i on koondunud ligikaudu 150 ettevõtjat (peamiselt väikese ja keskmise suurusega ettevõtjad), kes pakuvad mitmesuguseid erinevaid digitaalseid õppimise lahendusi (erinevad äpid, keskkonnad, erinevad kasutajaskonnad jne)⁸¹, kuid SKI on DHS-id korraldanud pigem selliselt, et hankijad teevad DHS-is olevatele ettevõtjatele pakkumuse esitamise ettepaneku, kus kirjeldavad oma vajadusi, ning pakkujad esitavad nendest kirjeldustest lähtuvalt oma pakkumused.

- 3.14** RHS § 48 lg 1 kohaselt on hankija kohustatud korraldama riigihanke avatud või piiratud hankemenetlusena, kui RHS-ist ei tulene alust mõne teise menetlusliigi kasutamiseks. Seega on antud juhul operaatoril raamlepingu sõlmimiseks vabalt valida kas avatud või piiratud hankemenetluse vahel. Vastavalt RHS §-le 52 võib avatud hankemenetluse puhul pakkumuse esitada iga ettevõtja (kui ta osalemine pole RHS § 7 lg-e 3 alusel välistatud). Piiratud hankemenetluse puhul (RHS § 53) võib iga ettevõtja esitada küll hankemenetluses osalemise taotluse, kuid pakkumuse saavad esitada üksnes need taotlejad, kellele hankija teeb pakkumuse esitamise ettepaneku. Ehkki turuplatsi mudeli puhul sobivad üldjoontes küll mõlemad variandid (nii avatud kui piiratud menetlus), siis piiratud menetluse puhul saaks menetlusliigi valiku kaudu võtta operaatori esialgset halduskoormust väiksemaks või seda paremini juhtida, sest piiratud menetluse puhul teostab operaator esmalt kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifikatsiooni kontrolli, kuid esitatud pakkumuste vastavust kontrollib üksnes selliste pakkumuste puhul, mille esitanud pakkujatele on operaator teinud pakkumuse esitamise ettepaneku (raamlepingu sõlmimiseks).
- 3.15** Järgnevalt ongi esitatud nii raamlepingu kui ka DHS-i õigusliku mudeli detailsem kirjeldus, mis eelduslikult vastaks kõige paremini MKM-i nägemusele planeeritavast turuplatsist ja kus on arvestatud käesoleva analüüsi punktis 1.1.3 kirjeldatud põhimõtete ja eesmärkidega. Turuplatsi edukas toimimine viidatud põhimõtete, eesmärkide ja järgnevalt kirjeldatud mudelite kohaselt eeldab, et teenused ja/või nende hankimise ja pakkumise viis on teatud ulatuses standardiseeritav, kuid erinevad teenused võimaldavad erineval tasemel standardiseerimist. **Mida täpsemini on võimalik raamlepingu sõlmimiseks ja DHS-i loomiseks korraldatavas hankes kindlaks määrata raamlepingu ja DHS-i alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused (sh lepingu ese), seda rohkem on võimalik hankija (lõppkasutaja) jaoks hankelepingute sõlmimise protsessi lihtsustada ja automatiseerida.** Samas tuleb arvestada, et mida lihtsustatum ja automatiseeritum on hankelepingu sõlmimise protsess, seda väiksem on võimalus arvestada paindlikult hankija vajadustega.
- 3.16** Järgnevast mudelite kirjeldusest on välja jäetud raamlepingu sõlmimine ühe pakkujaga, sest turuplatsi eesmärke arvestades on pigem vähe tõenäoline, et tekib olukord, kus hankija (operaator) sõlmib raamlepingu ühe pakkujaga (RHS § 30 lg 3)⁸². Samas peaks arendatava turuplatsi õiguslik ja tehniline lahendus võimaldama ka sellise mudeli kasutamist, kui see peaks vajalikuks osutuma. Ühe pakkujaga raamleping on tavapärane

⁸¹ <https://www.ski.dk/aftaler/se-aftale/?id=02400019>

⁸² Ühe pakkujaga raamlepingu sõlmimiseks peab operaator selle ühe pakkuja teiste pakkujate hulgast pakkumuste hindamise teel välja valima.

olukorras, kus hankijal on regulaarne vajadus mõne asja ostmiseks või teenuse tellimiseks ning puudub vajadus (või võimalus) sõlmida raamleping mitme pakkujaga⁸³. Ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu alusel sõlmitakse hankeleping raamlepingus sätestatud tingimuste kohaselt (RHS § 30 lg 3). Ühe pakkujaga raamlepingu puhul, kus raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, on raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine (ostude tegemine) kahtlemata kõige lihtsam ning võimaldaks sisuliselt veebipoe loomist. Arvestades aga MKM-i eesmäärke turuplatsi loomisel (innovatsiooni edendamine, ettevõtjate suurem juurdepääs hangetele jne) ja turuplatsile kavandatavate teenuste sisu ja olemust, ei pea me ühe pakkujaga raamlepingute mudeli rakendamist piisavalt arvestatavaks variandiks.

- 3.17** Mudelite kirjeldamisel oleme lähtunud olukorrast, kus pakkujaks on eraõiguslik juriidiline isik. Riigiüleste IT-lahenduste (taas)kasutamist ehk olukorda, kus pakkuja poolel on mõni avaliku sektori hankija, on käsitletud analüüsi punktis 6.

- **Keskneühine hankimine**

- 3.18** Nagu ülal märgitud, on turuplatsi eduka toimimise ja analüüsi punktis 1.1.3 kirjeldatud eesmärkide täitmise eelduseks hangete konsolideerimine selliselt, et turuplatsi operaator (milleks saab avaliku sektori asutus) määratakse kas keskseks hankijaks või tegutseks operaator ühishankijana vastavalt RHS § 42 lg-le 1 ja/või §-le 43.

- 3.19** Keskse hankija nimetab Vabariigi Valitsus RHS § 42 lg 2 alusel. Vabariigi Valitsus võib määrata, millises ulatuses keskne hankija hankijate eest riigihankeid korraldab (RHS § 42 lg 2), ning otsustada, et teised hankijad ei korralda selles valitsuse määratud ulatuses riigihankeid ei iseseisvalt ega ühiselt (RHS § 42 lg 3). Seega saab Vabariigi Valitsus teha keskse hankija kasutamise teatud ulatuses kohustuslikuks, nagu praeguseks on valitsusasutustele ja nende hallatavatele riigiasutustele tehtud kohustuslikuks RIK-i kui keskse hankija kasutamine kontoritöökohta arvutite ning printerite ostmisel.⁸⁴ Kui valitsus ei tee keskse hankija kasutamist kohustuslikuks, on keskse hankija kasutamine vabatahtlik ning keskne hankija korraldab riigihankeid hankijatega sõlmitud kokkuleppes sätestatud ulatuses ja tingimustel.⁸⁵ Keskse hankija teenuste kasutamine (st hankimise teenuse ostmine) on vabastatud riigihankeõiguse kohaldamisalast (RHS § 11 lg 1 p 21). Samuti saavad sellised hankijad kasutada turuplatsi ühishangete raames, sõlmides platvormi operaatoriga ühishanke korraldamiseks asjakohase kokkuleppe ja andes operaatorile vajalikud volitused. Kui keskse hankija (turuplatsi operaatori) ja turuplatsi kasutamist kohustuslikuks ei tehta, võib hankijate lisandumine vabatahtlikkuse alusel olla aeglasem ja/või ei liitu turuplatsiga piisavalt palju hankijaid, mis omakorda võib vähendada turuplatsi atraktiivsust pakkujate jaoks.

- 3.20** Keskse hankija kasutamise kohustuse kehtestamise puhul tuleb arvestada, et valitsus ei saa keskse hankija kasutamist kohustuslikuks teha kõikide hankijate jaoks - RHS § 42 lg 4 kohaselt on nendeks põhiseaduslikud institutsioonid (Riigikogu (Riigikogu Kantselei), Vabariigi President (Vabariigi Presidendi Kantselei), Eesti Pank, Riigikontroll, Õiguskantsler (Õiguskantsleri Kantselei), Riigikohus ja teised kohtud), avalik-õiguslikud juriidilised isikud (sh näiteks Eesti Haigekassa, Eesti Rahvusringhääling, Tartu Ülikool jne), hankijaks olevad eraõiguslikud juriidilised isikud ja kohaliku omavalitsuse üksused.⁸⁶

⁸³ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 237 p 11).

⁸⁴ Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korraldus nr 225 „Kohustusliku keskse hankija määramine infotehnoloogia valdkonna riigihangetes“: <https://www.riigiteataja.ee/akt/305072016011>

⁸⁵ Vabatahtlikeks kesksseteks hankijateks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas on Vabariigi Valitsus nimetanud Registre ja Infosüsteemide Keskuse (RIK), Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) ja Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse (RMIT).

⁸⁶ Kehtiva RHS § 42 lg 2 ja 3 alusel saab Vabariigi Valitsus keskse hankija nimetada ja tema kasutamise teatud ulatuses kohustuslikuks teha korraldusega (määruse andmiseks ei ole RHS §-s 42 valitsusele volitust antud). Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi **VVS**) § 30 lg 1 kohaselt võib valitsus korraldusega anda ülesandeid valitsusasutustele, kelleks on

3.21 Konkreetsetes raamlepingus on võimalik hankijad määratleda (nimetada) ka selliselt, et see kohalduks kõigile hankijatele, kes on volitanud turuplatsi operaatorit konkreetset riigihanget (raamlepingu sõlmimiseks või DHS-i loomiseks) korraldama – ehk siis hõlmaks nii vastava kokkuleppe ja volituse alusel ühishankijaid kui ka neid hankijaid, kelle suhtes operaator on keskne hankija kas kohustuslikult või vabatahtlikult. See tähendab turuplatsi kontekstis, et operaator ei pea sõlmima eraldi raamlepinguid kohustuslikult tema teenuseid kasutavate hankijate jaoks, vabatahtlikult tema teenuseid kasutavate hankijate jaoks ja ühishankijate jaoks, vaid üks raamleping võib hõlmata neid kõiki hankijate gruppe.

- ***Nõuded turuplatsi tehnilise lahendusele***

3.22 Turuplatsi kui tehnilise lahenduse kasutusele võtmiseks meie käsitluses ei ole õiguslikku alust vaja luua – turuplats on turuplatsi operaatori kui keskse hankija (või ühishankija) juurutatud haldusvahend tema poolt riigihanke teel sõlmitud raamlepingutele ja DHS-idele (turuplatsi operaatori töövahend) ning saab on sisuliselt olla DHS-is kasutatav elektrooniline seade RHS § 35 lg 2 tähenduses. Raamlepingu sõlmimise ja DHS-i loomise protsess operaatori poolt toimuks sisuliselt läbi RHR-i – turuplatsi lahendus peaks olema RHR-iga liidestatud selliselt, et RHR-is operaatori poolt läbi viidud hanke tulemused kajastuksid turuplatsil. Sellisel põhimõttel toimib ka RIK-i e-kataloogi keskkond – RHR-is elektroonilise kataloogina läbi viidud hangete tulemusel sõlmitud raamlepingute alusel hankelepingute sõlmimine (ostude tegemine) on tehtav RIK-i e-kataloogi keskkonnas, nii et e-kataloog on elektroonilise kataloogiga raamlepingute haldusvahend. Samuti ei ole RIK-i e-kataloogi keskkonna kasutuselevõtuks eraldi õiguslikku alust loodud.

3.23 Kui turuplatsist soovitakse kujundada täiesti iseseisev hangete tegemise keskkond (alternatiivne riigihangete register), nõuaks see meie hinnangul RHS-i muutmist, et sellele alternatiivsele registrile saaks anda samasuguseid funktsioone, nagu on praegu RHR-il. RHS § 4 p 19, § 73 lg 1 ja § 74 kohaselt algab väljakuulutatav hange (avatud hankemenetlus, piiratud hankemenetlus, võistlev dialoog, innovatsioonipartnerlus ja konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus) hanketeate avaldamisega RHR-is (see tähendab, et RHR-is hanketeate avaldamine on kehtiva RHS-i kohaselt kohustuslik). RHR edastab hanketeate ka Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele avaldamiseks (edastamine on kohustuslik rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete puhul). Samuti tuleb RHR-is avaldada teade hankemenetluse lõppemise kohta (RHS § 83). Kuna ka turuplatsi raamistike puhul tuleb kindlasti avaldada hanketeade, mis RHS-i kohaselt peab ilmuma RHR-is, saaks turuplatsi kontekstis selle olukorra lahendada RHR-iga liidestuse kaudu selliselt, et hanketeade koostatakse ja avaldatakse turuplatsil, aga see avaldub ka RHR-is, või ka vastupidi (hanketeade koostatakse ja avaldatakse RHR-is ja see liigub ka turuplatsile).

3.24 Riigihanke alusdokumendid tuleb koostada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja teha huvitatud isikutele elektrooniliselt kättesaadavaks (RHS § 77 lg 1). RHR-is avaldamise puhul on need tingimused eelduslikult täidetud, aga RHS § 77 ei ütle, et alusdokumendid tuleb kättesaadavaks teha läbi RHR-i (kuigi pakkujad võivad ilmselt olla RHR-i poole pöördumisega harjunud). Seega võib hankija RHAD-i elektrooniliselt kättesaadavaks teha ka muus keskkonnas, näiteks turuplatsil. Samuti ei pea ka pakkumuste menetlemine ja teabevahetus toimuma RHR-is, kuid peab toimuma elektrooniliselt, näiteks turuplatsil. RHS nimetab seda üldistatult elektroonilise teabevahetuse seadmeks (RHS § 45). See elektroonilise teabevahetuse seade peab vastama riigihalduse ministri 09.08.2017 määruses nr 61 „Nõuded elektroonilise teabevahetuse seadmele“ sätestatud nõuetele, kus

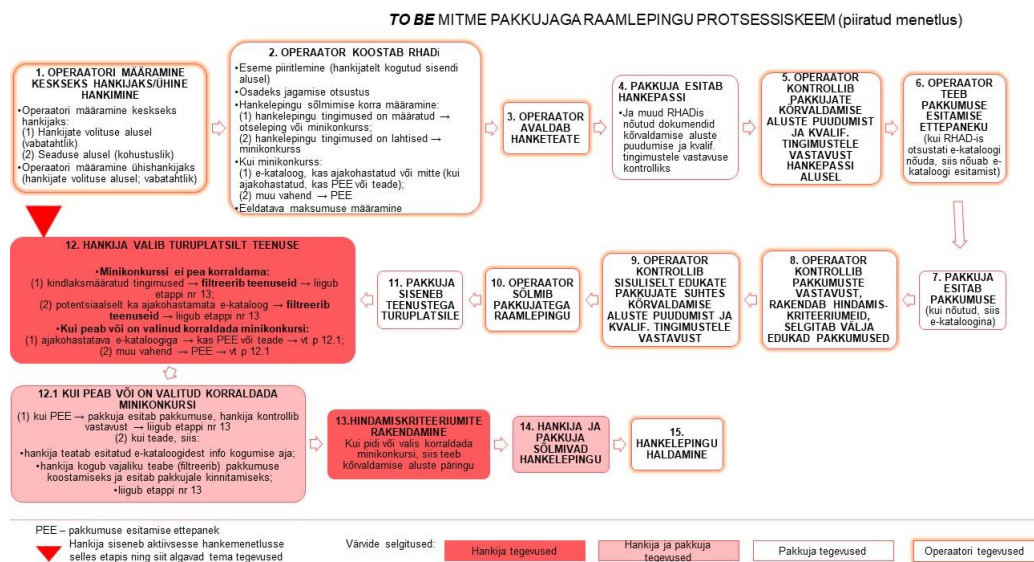
ministeeriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused (seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi) (VVS § 39 lg 3).

§-s 2 on loetletud üldised nõuded⁸⁷ ning §-s 3 täpsemad nõuded taotluse, kvalifitseerimissüsteemiga liitumise taotluse, pakkumuse ja ideekavandi vastuvõtmiseks kasutatavale elektroonilise teabevahetuse seadmele⁸⁸. Määruse §-s 5 on sätestatud ka nõuded elektroonilise sidevahendi turvalisuse tasemele ja elektroonilisele allkirjale. Viidatud määruse nõuded peavad täidetud olema ka turuplatsi puhul ning eriti §-s 3 sätestatud nõuete täitmine eeldab, et turuplatsi tehniline lahendus peab võimaldama turuplatsi osaliste tegevustest auditijälje säilitamist.

3.25 RHR kuulub riigi infosüsteemi, see on liidestatud X-teega ning registreeritud riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Turuplatsi keskkonna saab RHR-iga liidestada selliselt, et RHR-is loodud võimalus teha kõrvaldamise aluste puudumise kontrolli erinevatest registritest sisuliselt paari klikiga, oleks kättesaadav ka turuplatsi keskkonnas (hankija klikib kontrolli tegemiseks turuplatsi keskkonnas, kuid tegelikult toimub kontrollimine RHR-i päringu kaudu (üle X-tee)).

4. TURUPLATSI TOIMIMINE LÄHTUVALT RAAMLEPINGU MUDELIST

Vt „MITME PAKKUJAGA RAAMLEPINGU PROTSESSISKEEM“ siin:



4.1 Raamlepingu sõlmimine operaatori ja pakkuja vahel

- **Raamlepingu hanke ettevalmistamine, hanke eseme ja ulatuse piiritlemine (skoop), menetlusliigi valimine, sealhulgas elektroonilise kataloogi kasutamise otsustamine**

4.1.1. Sellest, kas raamlepingus on sätestatud kõik raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused (RHS § 30 lg 6) või mitte (RHS § 30 lg 4), sõltub raamlepingu

⁸⁷ Hankija poolt kasutatavad elektroonilise teabevahetuse seadmed ja elektroonilised vahendid, samuti nende tehnilised omadused, peavad olema mittediskrimineerivad, üldiselt kättesaadavad ja koostalitlusvõimelised üldkasutatavate info- ja kommunikatsioonitehnoloogia toodetega ega tohi piirata ettevõtjate juurdepääsu riigihanke menetlusele.

⁸⁸ Paragrahv 3. Elektroonilise teabevahetuse seade peab vastava tehnilise vahendi kaudu ja asjakohase riigihanke menetluse rakendamisel tagama järgmist:

- 1) pakkumuse, taotluse, kvalifitseerimissüsteemiga liitumise taotluse või ideekavandi esitamise täpne kuupäev ja kellaaeg on tuvastatav;
- 2) enne pakkumuste, taotluste, kvalifitseerimissüsteemiga liitumise taotluste või ideekavandite esitamise tähtpäeva puudub nendele juurdepääs;
- 3) pakkumuste, taotluste, kvalifitseerimissüsteemiga liitumise taotluste või ideekavandite avamise aega saab määrata ja muuta üksnes selleks õigust omav isik;
- 4) riigihanke menetluse jooksul esitatud andmetele saab juurde pääseda üksnes selleks õigust omav isik;
- 5) üksnes selleks õigust omav isik saab pärast pakkumuste, taotluste, kvalifitseerimissüsteemiga liitumise taotluste või ideekavandi esitamise tähtpäeva võimaldada esitatud andmetele juurdepääsu;
- 6) punktides 1–5 sätestatud nõuetele vastavalt laekunud ja avatud andmetele on võimalik juurde pääseda üksnes isikul, kellel on õigus nende andmetega tutvuda;
- 7) punktides 2–6 sätestatud nõuete rikkumine või selle katse on tuvastatav.

alusel hankelepingute sõlmimise menetlus, mistõttu on raamlepingu eseme ja hankelepingu tingimuste kindlaksmääramine raamlepingu hanke ettevalmistamise keskseks küsimuseks. Turuplatsi kontekstis sõltub sellest, kui automatiseeritud ja n-ö lihtne saab olla pakkuja ja hankija (lõppkasutaja) vahel hankelepingu sõlmimine. **Kui kõik hankelepingu tingimused on raamlepingus kindlaks määratud**, saab hankija (lõppkasutaja) valida parima pakumuse ka üksnes filtreerimise ja raamlepingus määratud hindamiskriteeriumite rakendamise kaudu ning ka hilisemad teenuse osutamise tingimused on raamlepingus sätestatud. **Kui kõik hankelepingu tingimused ei ole kindlaks määratud**, peab hankija (lõppkasutaja) korraldama parima pakkuja leidmiseks minikonkursi, mis on justkui minihange, sealjuures teostama enne hankelepingu sõlmimist uuesti pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste kontrolli (vt täpsemalt p-s 4.2.7).

- 4.1.2.** RHS-is ja riigihangete direktiivis puudub täpne reegel selle kohta, millal on kõik hankelepingu tingimused raamlepingus sätestatud, mistõttu on selle sisustamine teatud osas hinnanguline. Üldistatult võib öelda, et kindlaks määratud tingimustega raamlepinguks saab pidada raamlepingut, mille puhul on selge, millise pakkujaga, mille kohta ja millistel kaalutlustel saab raamlepingu alusel hankelepingu sõlmida. Alljärgnevalt on toodud võimalik näide **kindlaks määratud** tingimustega raamlepingu (RHS § 30 lg 6) kohta.
- 4.1.3.** Näiteks kui raamleping sõlmitakse andmelaoteenuse (SaaS) ostmiseks võimalusega osta juurde konsultatsiooniteenust ning hindamiskriteeriumina sätestatakse üksnes hind (st madalaim on parim). Pakumuse esitamise ettepanekus palub operaator pakkujal pakumuses esitada ühikuhinnad nii SaaS (näiteks teenuse kuutasu maksumus) kui konsultatsiooni (tunnihind) kohta, kusjuures SaaS teenuse ühikuhinnad palutakse esitada erinevate kasutusmahtude arvestuse kategooriate lõikes. Kui hankija soovib osta SaaS teenuse koos konsultatsiooniteenusega, saab ta sõlmida hankelepingu pakkujaga, kes pakub madalaimat hinda, mis arvutatakse lähtuvalt SaaS teenuse kuutasu hinnast arvestades hankija kasutusmahtusid (kategooriat) kogu hankelepingu kehtivuse perioodil ning hankelepingus kavandatava konsultatsiooniteenuse mahust lähtuvalt hinnast. tulenevalt juba pakumusega esitatud hindadest võib vastavalt hankija soovitud kogustele olla võimalik arvutada teenuse maksumus kõikide asjaomaste pakumuste puhul, need pakumused on võrreldavad ning ettenähtud hindamiskriteeriumi alusel saab välja selgitada parima pakumuse.
- 4.1.4.** See, kui täpselt on võimalik raamlepingus selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi määratleda, sõltub sellest, kui täpselt on võimalik piiritleda raamlepingu eset. Hanke eseme piiritlemisel tuleb esiteks lähtuda riigihanke alusdokumentidele (edaspidi **RHAD**) (RHS § 77 lg 1; riigihangete direktiivi art 53 lg 1) ja eeskätt tehnilisele kirjeldusele (RHS § 77 lg 4 p 1; riigihangete direktiivi art 42 lg 1) kohalduvatest nõuetest, arvestades ka konkreetse hankelepingu sõlmimisele kohaldatavaid hindamiskriteeriumeid, mille rakendamine peab selliselt kirjeldatud tehnilise lahenduse puhul võimalik olema.
- 4.1.5.** Tehniline kirjeldus on hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevale isikule arusaadavat terminoloogiat ja täpsusastet kasutades hankija kehtestatud asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja neile esitavate nõuete loetelu (RHS § 87 lg 1, direktiivi lisa VII lg 1 p b), mis kirjeldab hankija vajadusi.⁸⁹ Teatud juhtudel polegi võimalik tehnilises kirjelduses sõlmitava hankelepingu eset (nt teenuse sisu) detailselt määratleda, kuid kirjeldus peab võimaldama pakkujal siiski aru saada, milline on talle asetatud kohustuse täpne sisu ja maht.⁹⁰ Seega peab operaator RHADi koostamisel ja hanke eseme piiritlemisel vähemalt teatud ulatuses tuvastama hankijate vajadused.

⁸⁹ VAKO 16.11.2016, 224-16/166688, p 7.

⁹⁰ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 509 p 7.

- 4.1.6.** Raamlepingu eseme piiritlemise kontekstis saab tuua ka järgmiseid näiteid. Operaatoril on võimalik korraldada raamlepingu hange näiteks laias tähenduses SaaS teenuste ostmiseks. Sellisel juhul on pakkujatel võimalik pakkuda igasuguseid SaaS teenuseid, sealhulgas näiteks nii andmeladu, dokumendihaldus, suhtlusrakendus jne. Operaatoril võib aga sellise hanke puhul olla keeruline määratleda kõikidele nendele erinevatele SaaS teenustele ühtseid hinnastamise tingimusi, mille alusel kõik pakkujad saaksid ühetaoliselt ja võrreldavalt oma hinnakirjad esitada (ühikuhinnad, tunnihinnad vmt), ning ka hilisemaid teenuse osutamise tingimusi, mistõttu hankija (lõppkasutaja) peab pakkujalt hiljem tõenäoliselt täpsemat pakkumust küsima. Kui aga operaator korraldaks SaaS teenuse hanke, jagades selle erinevateks konkreetsemateks osadeks näiteks SaaS-i kasutusotstarbe alusel (I osa – andmelao SaaS; II osa – dokumendihalduse SaaS; III osa – suhtlusrakenduse SaaS jne), on operaatoril võimalik erinevate osade jaoks koostada erinevad raamlepingu hankes osalemise tingimused, sealhulgas kujundada ka viis, kuidas ja mille kohta pakkujad peavad pakkumusi esitama (vt selle kohta ka näidet punktis 4.1.1), et hankijal (lõppkasutajal) oleks võimalik ilma minikonkursita hankelepinguni jõuda, sest nt andmelao SaaS-i osutamise ja hinnastamise tingimustes ei ole enam midagi vaja täpsustada. Samuti on operaatoril täpsemalt määratletud hankelepingu eseme puhul lihtsam ka tulevaste hankelepingute tingimusi kindlaks määrata.
- 4.1.7.** Turuplatsi kontekstis on relevantssed nii sellised teenused, mida on võimalik piisava täpsusastmega kirjeldada (ning sõlmida hankeleping raamlepingus sätestatud tingimustel), kui ka sellised, mille puhul on hankijal võimalik ja/või soov hiljem täiendavaid tehnilisi nõudeid seada või rohkem infot küsida. Näiteks on Ühendkuningriigi turuplatsil võimalik osta *G-Cloud* raamlepingu alusel pilveteenuseid, mis on kõik kirjeldatud sellise täpsusastmega, et need on omavahel võrreldavad, avaldatud on kõik raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ning enne hankelepingu allkirjastamist täpsustavad hankija ja pakkuja üksnes selliseid detaile, nagu teenuse eest tasumise meetod ja hankelepingu algusaeg jne (detailide n-ö täpsustamine toimub tellimuslehe formaadis “order form”).⁹¹ Samuti on Ühendkuningriigi turuplatsil võimalik osta *Digital Outcomes and Specialists* raamlepingu alusel n-ö digitaalseid tulemusi (nagu näiteks uue veebilehe loomine vmt). Sellisel juhul pole vastavat toodet veel turul olemas, hankija peab esmalt kirjeldama oma vajadusi ning konkreetset probleemi ja seejärel saab pakkuja teha pakkumuse, sealhulgas ka konkreetse tiimi näol. *Digital Outcomes and Specialists* raamleping ongi mõeldud rahuldama hankijate (lõppkasutajate) erinevaid vajadusi, milleks pakkujatel on võimalik kasutada erinevaid spetsialiste ja meeskondi, kuid mille kohta ei ole võimalik ega mõistlik operaatoril küsida pakkumust ühtsele tunnihinnale aastaks ette. Samuti ei ole operaator pidanud vajalikuks piiritleda rangelt neid hankijate (lõppkasutajate) vajadusi, milleks selle raamlepingu kaudu lahendust otsida saab. Seepärast sõlmitaksegi selle raamlepingu alusel hankelepingud minikonkursi kaudu.⁹²
- 4.1.8.** Raamlepingu ettevalmistavas etapis (st RHADi koostamisel) peab operaator sätestama ka hindamiskriteeriumid – seda nii pakkumuste hindamiseks raamlepingu sõlmimiseks (operaator saab määrata, et raamleping sõlmitakse näiteks 20 parima pakkumuse esitanud pakkujaga) kui ka juba turuplatsil olles konkreetse hankelepingu sõlmimiseks parima pakkumuse leidmiseks. Kui operaator on otsustanud teha sellise raamlepingu, kus kõik hankelepingu tingimused pole määratud (ning mille puhul tuleb järelikult korraldada minikonkurss), tuleb minikonkursil kohaldatavad pakkumuse hindamise kriteeriumid ette näha juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke alusdokumentides (riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 5 p d). Seoses RHS-i riigihangete direktiividega kooskõlla viimiseks on ka RHS-i muutmise eelnõus sätestatud, et minikonkursil

⁹¹ *G-Cloud 12 Call Off Contract, Part A* - kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/g-cloud-12-call-off-contract>

⁹² *Digital Outcomes and Specialists framework buyer's guide* - kättesaadav: <https://www.gov.uk/guidance/digital-outcomes-and-specialists-buyers-guide>

kohaldatavad pakkumuse hindamise kriteeriumid ning kvalifitseerimise tingimused tuleb ette näha juba raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides (eelnõu § 30 lg 9 p 4 ja lg 10).⁹³

- 4.1.9.** Siiski, kuigi Rahandusministeeriumi seniste juhiste kohaselt tuleb raamlepingu sõlmimiseks korraldatud RHAD-is sätestada ka minikonkursil kohaldatavate hindamiskriteeriumite suhteline osakaal või osakaalude vahemik (samal ajal nentides, et RHS § 30 lg-st 9 seda ei tulene)⁹⁴, siis vastavalt RHS-i muutmise seaduse eelnõule⁹⁵ täiendatakse pakkumuste hindamise kriteeriumide regulatsiooni võimalusega sätestada kriteeriumide osakaalud ligikaudselt asjakohase maksimaalse vahemikuna ja, kui osakaalude sätestamine ei ole objektiivselt võimalik, määrata kriteeriumid tähtsuse järjekorras. Vastavalt RHS-i muutmise eelnõu seletuskirjale tuleneb täiendus sellest, et eelnimetatud osakaalude määramist võimaldab riigihangete direktiiv, kuid vastav regulatsioon on kehtivast seadusest puudu.⁹⁶ Hindamiskriteeriumite määramise puhul on oluline arvestada ka sellega, et kuna turuplatsil on tegemist tarkvarateenustega, tuleb pakkumuste hindamisel arvestada ka olulusringi kulu (RHS § 85 lg 6)⁹⁷.

- **Hanketeate avaldamine riigihangete registris**

- 4.1.10.** Raamlepingu sõlmimise hankemenetlus algab hanketeate avaldamisega RHR-is (RHS § 73 lg 1) ning sellest hetkest alates tuleb teha ka RHAD pakujatele kättesaadavaks (RHS § 77 lg 1). Hanketeade määrab ära hanke põhitingimused, mistõttu peabki operaator hanketeate esitamise ajaks läbi mõtlema kogu raamlepingu ja selle alusel hankelepingute sõlmimise protsessi. Turuplats võiks olla loodud selliselt, et see on liidestatud RHR-iga näiteks viisil, et kui turuplatsil koostatud hanketeade (eeldusel, et selle koostamine turuplatsil on mugavam kui RHR-is) avaldatakse turuplatsi kaudu, avaldub see ka RHR-is (või vastupidi).

- 4.1.11.** Vastavalt RHS § 45 lg-le 3 tuleb hanketeade esitada Euroopa Komisjoni kehtestatud standardvormil ning see peab sisaldama vähemalt riigihangete direktiivi lisa V osas C sätestatud informatsiooni. **Lisaks riigihangete direktiivi lisa V osas C sätestatud informatsioonile, on turuplatsi kontekstis oluline hanketeates sätestada järgnev info:**

- 4.1.11.1. Info selle kohta, kes on hankijad, kes hakkavad raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmima.** Hanketeates tuleb raamlepingus osalevad hankijad märkida vähemalt nimepidi või nimetada vähemalt hankija kategooria ja piirkond. See nõue tuleb RHS § 30 lg-st 2, mille kohaselt saavad raamlepingu alusel hankelepingu sõlmida üksnes need hankijad, keda on võimalik tuvastada riigihanke alusdokumentide põhjal. Raamlepingus osalevate hankijate tuvastamise nõue tuleneb riigihangete direktiivi põhjenduspunktist 60 ja artikli 33 lg-st 2, mille kohaselt raamlepingut ei peaks kasutama avaliku sektori hankija, kes ei

⁹³ RHS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on muudatust selgitatud ja põhjendatud järgmiselt: "/.../ täpsustatakse, millistes riigihangete alusdokumentides saab hankija esitada minikonkursil kohaldatavad pakkumuse hindamise kriteeriumid ning kvalifitseerimise tingimused. Hankijad on kehtiva seaduse sõnastuse pinnalt olnud arusaamal, et need kriteeriumid ja tingimused on lubatud sätestada alles minikonkursi kutses, ent direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 5 sissejuhatava lauseosa ja p d kohaselt tuleb need ette näha raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides. Vaid sellisel juhul saavad ettevõtjad teha informeeritud otsuse, kas nad soovivad osaleda sõlmitavas raamlepingus või mitte. Kui hindamiskriteeriumid selguvad alles minikonkursi käigus, on suur oht, et ettevõtjad, kes peaksid olema minikonkursil võrdses positsioonis, seda siiski ei ole teadmatuse tõttu, mille järgi hakatakse minikonkursil pakkumusi hindama. Selline praktika ei ole ka kooskõlas läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtetega." (Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saadetud seletuskirja lk 10, kättesaadav: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/37835090-f3fe-4048-aa17-0114cfca8f0f>).

⁹⁴ Vt Rahandusministeeriumi KKK riigihangete kohta; küsimus nr 8 (lisatud 02.12.2019). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/865>

⁹⁵ Vt joonealune viide punktis 4.1.8.

⁹⁶ RHS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 20 – kättesaadav: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/37835090-f3fe-4048-aa17-0114cfca8f0f>.

⁹⁷ RHS-i muutmise seadusega laiendatakse olulusringi kulude arvestamise kohustust tarkvara arendusteenustelt tarkvaralahendustele. RHS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas põhjendatakse muudatust sellega, et kuna olulusringis on tegemist lahendustega, mitte teenustega ning kuna hankija ostab pakujalt lahendust/tulemit ja mitte teenust, on „tarkvara arendusteenuse“ termini kasutamine olulusringi kontekstis liiga kitsas (lk 20).

ole raamlepingus kindlaks tehtud. Operaator peab seega hanketeates selgelt märkima avaliku sektori hankijad, kes on konkreetse raamlepingu osalised algusest peale.

4.1.11.2. Info selle kohta, kas ja millistel tingimustel on riigihange jagatud osadeks. Vastavalt RHS § 27 lg-le 1 võib hankija ühe menetluse raames riigihanke osadeks jaotada, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse. Kui riigihange, mille eeldatav kogumaksumus on võrdne riigihanke piirmääraga⁹⁸ või ületab seda, tuleb põhjendada, miks hankija otsustas riigihanget mitte osadeks jagada (RHS § 27 lg 2). Turuplatsi puhul täidaks riigihanke osadeks jaotamine ka VKE-de parema osavõtu võimaluse loomist (VKE ei pea pakkuma kogu raamlepingu skoobis olevat teenuste spektrit, vaid saab pakkuda kitsamalt vastavalt oma tegevusvaldkonnale). Kui jaotada riigihange osadeks näiteks pakutavate teenuste järgi (eraldi laaS, SaaS ja PaaS, aga ka näiteks konkreetsete kasutusvaldkondade kaupa vmt), saab kvalifitseerimistingimused ja nõuded pakumustele sätestada iga osa kohta eraldi ning pakkuja ja tema pakumuse peavad vastama vaid selle osa tingimustele, mille osas ta riigihankes osaleda soovib. Lisaks on osadeks jaotamise kaudu võimalik juhtida ka seda, kuivõrd ja milliste teenuste osas saab võimalikult suures osas kindlaks määrata raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu tingimused (vt näited analüüsi punktides 4.1.1 ja 4.1.5).

4.1.11.3. Info turuplatsile kaasatavate teenuste kohta. Vastavalt MKM-i sisendile on turuplatsil esmajärjekorras kavas pakkuda laaS, PaaS, SaaS pilveteenust, haldusteenust ning litsentside vahendamise teenust. Nagu õigusanalüüsi p-s 3.7 selgitatud, tuleb raamlepingus sätestada selle sisu (*subject matter*), skoopi ja muid põhielemente (näiteks hinnad ja kogused) käsitlevad tingimused piisavalt selgelt ja täpselt ning isegi kui raamleping võimaldab mõningaid detaile määratleda hiljem, ei vabasta see hankijaid raamlepingu alla kuuluvate asjade või teenuste selge määratlemise kohustusest. Seega peab raamlepingu sõlmimiseks korraldatava hanke teates operaator määratlema, milliste teenuste suhtes ta raamlepingu sõlmida soovib (näiteks üldjaotusena pilveteenused, eraldi laaS, PaaS ja SaaS lahendused jne või hoopis täpsemalt eristatud teenused näiteks andmeaitade SaaS lahendused, mis on omakorda osadeks jaotatud andmeaitade SaaS lahenduste pakumise pakettide kaupa vmt; vt selle kohta näited ka punktides 4.1.1 ja 4.1.5). Hanketeates endas piisab teenuste üldisest kirjeldusest, kuid see, kui täpselt tuleb teenuseid kirjeldada koos hanketeatega avalikustatavas RHAD-is, sõltub sellest, kas operaator on otsustanud kõik hankelepingu tingimused raamlepingus kindlaks määrata või jätta need lahtiseks. Vt jooniselt näide raamlepingu osadeks jaotamise ja teenuste kategoriseerimise / paketeerimise võimaluste kohta:



⁹⁸ Asjade ja teenuste riigihanke piirmäär klassikalises sektoris on 60 000 eurot (RHS § 15 lg 2 p 1).

- 4.1.11.4. Info selle kohta, mis on raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke eeldatav maksumus.** Vastavalt RHS § 23 lg-le 4 on raamlepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks raamlepingu kehtivusaja jooksul nende alusel sõlmitavate hankelepingute eeldatav maksimaalne kogumaksumus. Euroopa Kohus on öelnud, et direktiivi artiklit 49, selle direktiivi lisa V osa C punkte 7 ja 8 ning punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus, ning kui see ülemäär on saavutatud, siis kaotab see raamleping kehtivuse.⁹⁹ Rahandusministeerium on soovitanud raamlepingu eeldatava maksumuse määrata vahemikuna, mis võimaldab hankelepinguid sõlmida nii väiksemas kui ka vajadusel suuremas mahus. Samuti soovitab ministeerium määrata raamlepingu eeldatav maksumus piisava varuga, et võimalikud täiendavad vajadused mahuks raamlepingu eeldatava maksumuse piiresse.¹⁰⁰
- 4.1.11.5.** Turuplatsi tehniline lahendus võiks võimaldada jooksvat raamlepingu mahu täituvuse ja selle alt sõlmitud hankelepingute väärtuste jälgimist, mis võiks olla näiteks *dashboard*'i formaadis. Info hankelepingute täitmise kohta peaks tulema hankijatelt ja/või pakkujatelt, kuid turuplatsi lahendus võiks sellise info edastamise võimalikult automatiseerituks muuta, nii et *dashboard* kajastaks ka seda, kui konkreetset hankelepingut täidetakse planeeritust väiksemas mahus ja tervikuna seetõttu raamlepingu mahtu n-ö vabaneb (vt selle kohta täpsemalt p-s 4.3 "raamlepingu mahu haldamine").
- 4.1.11.6. Info selle kohta, kuidas toimub raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine ning minikonkursside korraldamine** (kui hankelepingu sõlmimiseks korraldatakse minikonkurss) (vt lisaks alajaotusest "raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimine" punktis 4.2.). Selles etapis tuleb seega ka läbi mõelda hindamiskriteeriumid ning kogu eduka pakkumuse valimise protsess. Siin on operaatoril kolm võimalust: (1) sätestada raamlepingus kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, millisel juhul sõlmitakse hankeleping raamlepingus sätestatud tingimuste kohaselt ning minikonkurssi ei pea korraldama (RHS § 30 lg 6 p 1); (2) sätestada raamlepingus kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ning sätestada riigihanke alusdokumentides, et hankeleping sõlmitakse osaliselt raamlepingus sätestatud tingimuste kohaselt ja osaliselt ka minikonkursi tulemuste alusel (RHS § 30 lg 6 p 2); (3) mitte sätestada kõiki raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi ning sõlmida hankeleping minikonkursi tulemuste alusel (RHS § 30 lg 4). Lisaks annab RHS § 30 lg 8 operaatorile võimaluse sellises raamlepingus, kus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, sätestada tingimus, mille kohaselt võib hankija sõlmida hankelepingu raamlepingu pooleks oleva vabalt valitud pakkujaga eeldusel, et nende hankelepingute kogumaksumus ei ületa 20 % kogu raamlepingu maksumusest ja iga sellise hankelepingu maksumus on väiksem kui riigihanke piirmäär.¹⁰¹ Seega mõjutab raamlepingus selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimuste määramine (ning nende täpsusaste) seda, milline saab olema hankelepingute sõlmimise protsess ning kui palju tuleb hankijal kui lõppkasutajal ise hankemenetlust läbi viia (näiteks minikonkursi näol).
- 4.1.11.7. Info selle kohta, kas pakkumuste esitamine on kohustuslik elektroonilise kataloogi kujul** (RHS § 39 lg 4). Elektrooniline kataloog kujutab endast pakkumuste elektroonilise

⁹⁹ Euroopa Kohtu 17.06.2021 otsus kohtuasjas nr C-23/20, p 74.

¹⁰⁰ SKI esindaja sõnul märgib SKI raamlepingu eeldatava maksumuse samuti vahemikuna: esimene summa näitab, mis on operaatori parima teadmise pinnalt see eeldatav maksumus, ning teine summa näitab, mis ulatuses ei ole eeldatav maksumus ebatõenäoline.

¹⁰¹ RHSi eelnõu (450 SE I) seletuse kohaselt oli selle sätte eesmärk, et "kuna lepingute sõlmimise kord peab olema kooskõlas RH üldpõhimõtetega, ei tohi hinnatreppide rakendamisel tekkida olukorda, kus kõik või valdav osa hankelepinguid sõlmitakse ima igasugust valikumeetodit kasutamata, kuigi raamlepingu enda maksumus küündib mitme miljoni euroni". Kuna tegemist on siseriikliku sättega (st alus ei tule riigihangete direktiivist) on oluline eeskätt siseriiklik tõlgendus.

koostamise ja esitamise ühtset vahendit (RHS § 39 lg 1), mille võib kujundada veebipoena, aga ka lihtsalt nimekirjana.¹⁰² Kui pärast pakkumuse esitamist elektroonilise kataloogina sõlmitakse raamleping mitme pakkujaga, võib hankija RHAD-is ette näha, et minikonkurss korraldatakse ajakohastatud elektroonilise kataloogi alusel (RHS § 40 lg 1). Juhul, kui raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimise etapis pakkuja valimiseks korraldatakse minikonkurss ning minikonkursi nõuetele kohandatud pakkumuse koostamiseks kogub hankija (lõppkasutaja) vajaliku teabe juba esitatud elektroonilistest kataloogidest, tuleb ka see info RHAD-is avaldada. Raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimise protsessi elektroonilise kataloogi alusel mõjutabki see, mismoodi hankija elektroonilist kataloogi kasutada saab (RHS § 40 lg 1 p 1 või p 2).

- ***Pakkujate kõrvaldamise aluste puudumise tuvastamine ja kvalifitseerimine operaatori poolt***

4.1.12. Operaator kontrollib enne pakkujatega raamlepingu sõlmimist pakkujate suhtes RHS § 95 lg-tes 1 ja 4 sätestatud kõrvaldamise aluste puudumist¹⁰³ ning kvalifitseerimistingimustele vastavust. Esialgse kontrolli teostab operaator pakkujate hankepassis esitatud kinnituste alusel (RHS § 104 lg 6).¹⁰⁴

4.1.13. Hankepass on dokument, milles ettevõtja kinnitab kõrvaldamise aluste esinemist või puudumist, kvalifitseerimise tingimustele vastavust, kui hankija on need seadnud, ning asjakohasuse korral vastavust kriteeriumidele, mille alusel hankija valib taotlejad, kellele teeb pakkumuse esitamise ettepaneku (RHS § 4 p 6). Hankepassi peavad pakkujad esitama Euroopa Komisjoni kehtestatud standardvormil (RHS § 52 lg 1, § 54 lg 1 ja § 104 lg 3 ning riigihangete direktiivi artikkel 59 lg 1). Hankepassi täidab pakkuja spetsiaalses süsteemis (ligipääs RHR-i kaudu) ning täitmine seisneb valikvastuste klikkimises ja vajadusel täiendava info lisamises. RHR genereerib süsteemis täidetud andmete põhjal pdf-i formaadis dokumendi ning kui pakkuja hakkab RHR-is pakkumust allkirjastama, lisab RHR selle pdf-i automaatselt pakkumuse dokumentide hulka digikonteinerisse. Seega ei pea hankepass rangelt võttes olema ilmtingimata näiteks pdf-i kujul dokument, kuid oluline on, et hankepassis esitatud info oleks operaatorile/hankijale kättesaadav ja loetav. Arvestades seda, et raamlepingu sõlmimiseks kuulutatakse vastav riigihange välja RHR-is ning pakkujad peavad hankes osalemiseks niikuinii esitama hankepassi, võiks turuplats ja RHR olla liidestatud selliselt, et juba esitatud hankepass liigub pakkuja n-ö profiiliga turuplatsile kaasa.

4.1.14. Kvalifitseerimistingimuste sätestamine ei ole operaatorile vastavalt RHS § 98 lg-le 1 kohustuslik, kuid arvestades seda, et kvalifitseerimistingimuste eesmärk on veenduda, et pakkuja suudab sõlmitavat hankelepingut (nii raamlepingut kui hilisemaid hankelepinguid) täita, on turuplatsi mudeli puhul mõttekas siiski teatavad nõuded pakkujate majanduslikule ja finantsseisundile ning tehnilisele ja kutsealasele pädevusele seada, et vältida näiteks elementaarse hankelepingu täitmise suutlikkuseta pakkujate sisenemist turuplatsile. Kvalifitseerimistingimused peavad sõlmitavate hankelepingute eset arvestades olema asjakohased ning proportsionaalsed, st seotud hankelepingu esemeks oleva teenuse olemusega (RHS § 98 lg 1) ning kui raamlepingu riigihange on osadeks jaotatud ja iga osa suhtes on kehtestatud erinevad kvalifitseerimistingimused, tuleb kõigi osade puhul pakkujate või taotlejate vastavust kvalifitseerimistingimustele eraldi kontrollida (RHS § 98 lg 2).

¹⁰² „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 278 p 10.

¹⁰³ Kuigi RHS § 95 lg-s 4 sätestatud kõrvaldamise aluste esinemise puhul on hankijal vaba valik, kas ettevõtja nende esinemise korral hankemenetlusest kõrvaldada või mitte, siis nende aluste esinemise kontrollimine on hankijale ikkagi kohustuslik (RHS-i kommenteeritud väljaanne, lk 588, p 4). Vastavalt RHS § 96 lg-le 1, tuleb kõrvaldamise aluste kontrollimisel kohaldada RHS §-s 104 sätestatud korda.

¹⁰⁴ Selle sätte kohaselt kontrollitakse pakkujatel või taotlejatel kõrvaldamise aluste esinemist ning nende vastavust kvalifitseerimistingimustele ning tehakse selle kohta esialgne otsus. Sätte järgi tuleb vastav otsus hankijal teha, lähtudes üksnes hankepassis esitatud teabest (RHS-i kommenteeritud väljaanne, lk 688, p 29).

- 4.1.15.** Kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel tuleks leida tasakaal kahe eesmärgi vahel: 1) et turuplatsiga ühineks võimalikud palju VKE-sid ning 2) et turuplatsil pakkumusi tegevad pakkujad oleksid ka päriselt võimelised sõlmítavaid hankelepinguid täitma. Arvestades turuplatsil pakutavaid teenuseid, võib osade hankijate (lõppkasutajate) jaoks olla oluline näiteks teatud teenuse turvalisust tõendavate sertifikaatide olemasolu. Siiski võiks sarnaselt Ühendkuningriigi lahendusega mitte seada teatud sertifikaatide olemasolu kvalifitseerimise tingimuseks, vaid pigem võimaldada selle olemasolu tuvastamist hankemenetluse hilisemas etapis (s.o näiteks pakkumuste hindamisel), kuivõrd hankijate vajadused ja ootused teenuste turvalisuse osas on erinevad ning ühetaoliste väga rangete turvalisuse nõuete kehtestamine võib turuplatsilt välja jätta muidu võimekad VKE-d.
- 4.1.16.** Selle etapi lõpus teeb operaator otsuse pakkuja või taotleja kõrvaldamise, kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta hankepassi kinnituste alusel (RHS § 104 lg 6).
- ***Pakkumuse esitamise ettepanek, pakkumuse esitamine, pakkumuse vastavuse kontrollimine, pakkumuste hindamine, hindamiskriteeriumite rakendamine ja raamlepingu sõlmimine platvormi operaatori poolt***
- 4.1.17.** Operaator teeb kvalifitseeritud pakkujatele RHS § 55 lg 13 alusel pakkumuse esitamise ettepaneku.¹⁰⁵
- 4.1.18.** Pakkuja esitab pakkumuse vastavalt pakkumuse esitamise ettepanekus nõutule (nii sisu kui ka vormi osas ning vastavalt, kas on nõutud pakkumuse esitamine elektroonilise kataloogina või mitte).
- 4.1.19.** Pakkuja esitab ka oma teenuse kirjelduse vastavalt pakkumuse esitamise ettepanekus sätestatule. Teenuste kategoriseerimine ning sellest tulenevalt ka pakkuja poolt pakkumuses oma teenuse kirjeldamine on oluline, et turuplatsil ühendada pakkuja teenuse kirjeldus ja hilisem hankija soovide kirjeldus. Ei ole mõistlik jätta pakkujatele võimalust kirjeldada oma teenust täiesti vabas vormis (turuplatsile sisenemisel), sest sellisel juhul ei pruugi hiljem olla tehniliselt võimalik tagada, et hankija sobiva teenuse turuplatsilt üles leiab (pakkuja ja hankija võivad silmas pidada sisuliselt sama teenust, kuid nimetavad seda erinevalt). Seetõttu on soovitatav luua n-õ filtripuu, mida kasutades on pakkujatel võimalik operaatori etteantud vormil erinevate kategooriate ja nende alamkategooriate kaudu määratleda oma teenused ning mida mööda on hiljem võimalik hankijal turuplatsilt endale sobivat teenust otsida. Teenuste alajaotused ja kategooriad võiksid olla määratletud pigem laialt, et soodustada uudsete lahenduste pakkumist, kuivõrd hankija jaoks on tihti olulisem mingi lahenduse kontseptsioon, ning lisaks ei pruugi hankija nii täpselt teada, milliste konkreetsete omadustega teenust soovib. Operaator valmistab ette teenuse jaotuse erinevate asjakohaste kategooriate ja tunnuste alusel ning pakkuja ülesandeks on märkida, millistesse kategooriatesse kuuluvaid ja millistele tunnustele vastavaid tooteid ja teenuseid ta pakkuda soovib. Käesoleva analüüsi lisa 1 on näiteks toodud Ühendkuningriigi keskse hankimise platvormil¹⁰⁶ küberturvalisuse teenuste pakkumiseks pakkuja poolt täidetav info tema teenuste kohta, kus pakkuja peab märkima, milliseid teenuseid ta pakkuda kavatseb, ning hankija saab selliselt loodud filtre kaudu hiljem teenuseid otsida ja valida¹⁰⁷. Sõltuvalt raamlepingu esemest saab operaator luua ka sellise küsimustiku/ankeedi ja filtrite süsteemi, mille kaudu saab pakkuja kirjeldada mitmeid erinevaid teenuseid ja nende kategooriaid.

¹⁰⁵ Kui menetlusliigina on valitud avatud menetlus, mitte piiratud menetlus, jääb siin kirjeldatud pakkumuse esitamise ettepaneku etapp vahele, sest avatud menetluses on pakkujad esitanud oma pakkumuse juba esimeses etapis koos kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimustele vastavuse tõendamise dokumentidega. Pakkumuse vastavust peab hankija aga kontrollima mõlema menetlusliigi puhul.

¹⁰⁶ Näites ei ole tegemist Ühendkuningriigi digitaalse turuplatsiga, vaid *Crown Commercial Services* poolt hallatava teise platvormiga, mille kaudu CCS keskse hankijana pakub hankijatele võimalust erinevaid tooteid ja teenuseid osta.

¹⁰⁷ Vt analüüsi lisa 2 alates leheküljest 206.

- 4.1.20.** Teenuste kategoriseerimine ning kirjeldamine aitab tagada ka turuplatsi kui uue lahenduse kooskõla kohustuslike riigihanke korraldamise põhimõtetega (RHS § 3), sest muudab pakkumused omavahel võrreldavaks, mislähbi saab hankija tegutseda pakkumusi hinnates läbipaistvalt, kontrollitavalt ning proportsionaalselt.
- 4.1.21.** Operaator peab kontrollima esitatud pakkumuste vastavust RHAD-is esitatud tingimustele. Pakkumuste vastavuse kontrollimist nõuab eeskätt pakkujate võrdse kohtlemise põhimõte, sest just vastavuse tingimustele tuginedes teevad potentsiaalsed pakkujad otsuse riigihankes osalemise kohta. Vastavuse kontrolli etapis peab operaator jääma RHAD-is avaldatud tingimuste juurde ning kontrollima pakkumuste vastavust eelnimetatud tingimustele sisuliselt.¹⁰⁸ Turuplatsi kontekstis tähendab see eelkõige seda, et operaator ei luba platvormile pakkujaid, kes ei ole oma teenust kirjeldanud etteantud viisil või on kirjeldanud teenuseid, mis raamlepingu eseme hulka ei kuulu.
- 4.1.22.** Selle etapi lõpus teeb operaator põhjendatud ja kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta (RHS § 114 lg 1). Seejärel peab operaator vastavaks tunnistatud pakkumusi hindama vastavalt RHAD-is sätestatud hindamiskriteeriumitele ning selgitama välja, milliste pakkumused esitanud pakkujatega ta raamlepingu sõlmib. Operaator teeb pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse nende pakkumuste suhtes, mille esitajatega otsustab operaator hindamiskriteeriumite rakendamise tulemusena raamlepingu sõlmida.
- 4.1.23.** Pärast raamlepingu jaoks edukate pakkujate väljaselgitamist, kuid enne raamlepingu sõlmimist, peab operaator teostama ka edukate pakkujate suhtes sisulise kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontrolli vastavalt § 104 lg-le 8 ning nõudma edukatelt pakkujatelt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist. Kui kõrvaldamise aluseid ei esine ning pakkuja vastab kvalifitseerimistingimustele, sõlmib operaator eduka(te) pakkuja(te)ga raamlepingu(d).

4.2 Raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimine hankija ja pakkuja vahel

- Teenuse valimine turuplatsil

- 4.2.1.** Tavapäraselt toimub hankimise protsess selliselt, et hankija alustab enda soovitud toote ja/või teenuse täpsest kirjeldamisest ning pärast pakkumuste esitamist kontrollib pakkumuste vastavust sellele kirjeldusele vastavalt RHS § 114 lg-le 1. Turuplatsi lahenduse puhul toimub see n-ö vastupidi, s.t hankija saab mööda filtripuud liikudes (vastavalt sellele, milliseid teenuseid pakutakse) jõuda sellise tulemuseni, mis tema vajadustele kõige paremini vastab.
- 4.2.2.** Näiteks kui hankija soovib andmelao SaaS lahendust hankides, et pakkujal oleks ISO/IEC 27001 turvasertifikaat, siis teeb ta turuplatsi filtrites vastava valiku ning jõuab näiteks kolme pakkujani, kes sellele tingimusele vastavad. Filtrite süsteemi on loonud operaator pakkumuse esitamise ettepaneku koostamise etapis, kehtestades pakkujale nõuded oma teenuse kirjeldamiseks (teenuse kirjeldamine standardiseeritud kujul teenust iseloomustavate näitajate ära märkimise teel), mida pakkujad on raamlepingu sõlmimise riigihankes pakkumuste esitamisel järginud, esitades teenuste kirjeldamiseks vajaliku info.
- 4.2.3.** Filtreerimist saab turuplatsil kasutada, kui raamleping on sõlmitud kindlaksmääratud tingimustel või kui pakkumuse esitamine on nõutud elektroonilise kataloogi kujul (filtreerimise võimalusi erinevate menetluste puhul on täpsemalt kirjeldatud allpool. Kui raamlepingus ei ole hankelepingu tingimused kindlaks määratud, elektroonilist kataloogi ei kasutata ning hankija peab pakkumuse saamiseks esitama pakkujale pakkumuse esitamise ettepaneku oma vajaduste kirjeldusega, ei ole hankijal sisuliselt veel millegi vahel validagi, mistõttu filtreerimise kasutamine ei pruugi olla mõttekas.

¹⁰⁸ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 725 p 6 ja 9.

4.2.4. Alljärgnevalt on kirjeldatud hankelepingute sõlmimise protsesse lähtuvalt sellest, kas raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused või mitte ja kas pakkumused tuli esitada elektroonilise kataloogina või mitte.

- ***Raamleping, milles on kindlaks määratud selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused***

4.2.5. Hankelepingu sõlmimine ilma minikonkursita

4.2.5.1. Kui raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ning RHAD-is pole minikonkursi korraldamist ette nähtud, sõlmib hankija hankelepingu raamlepingus sätestatud tingimustel (RHS § 30 lg 6 p 1; riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 4 p a) vastavalt RHAD-is sätestatud hindamiskriteeriumitele ja ilma täiendavaid tegevusi tegemata (täiendavaid pakkumusi küsimata).

4.2.5.2. Hankija filtreerib temaga seotud raamlepingu alusel turuplatsil pakutavaid teenuseid vastavalt hankija vajadustele. Kui filtrite rakendamise tulemuste kohaselt sobib hankija vajaduste rahuldamiseks mitu pakumust, peab hankija rakendama hindamiskriteeriume ning valima välja parima lahenduse.

4.2.5.3. Kui teenuse maksumus koosneb erinevatest komponentidest (tükihind, tunnihind, kasutajate hulgast sõltuv hind jne) ja kui pakkujad on oma pakkumuses sellised hinnakomponendid esitanud, peaks turuplats võimaldama nende komponentide põhjal teenuse maksumuse arvutamist ning seejärel saab hankija rakendada pakkumuste hindamise kriteeriume.

4.2.5.4. Kui raamlepingus on selline võimalus ette nähtud, võib kindlaks määratud hankelepingu tingimuste puhul ning juhul, kui selliste hankelepingute kogumaksumus ei ületa 20% kogu raamlepingu maksumusest ja iga sellise hankelepingu maksumus on väiksem kui riigihanke piirmäär, hankija sõlmida hankelepingu vabalt valitud pakkujaga. See tähendab sisuliselt seda, et sellise võimaluse kasutamisel ei pea hankija ka hindamiskriteeriume kohaldama, vaid saab endale sobivatel muudel alustel pakkuja valida. Kui operaatoril on soov sellist hankelepingu sõlmimise varianti hankijatele võimaldada, peaks turuplatsil olema võimalik ka 20% täituvuse monitoorimine (mis võiks toimida samamoodi nagu raamlepingu mahu täituvuse monitoorimine, vt täpsemalt p-s 4.3 "raamlepingu mahu haldamine") .

4.2.6. Minikonkursi korraldamine

4.2.6.1. Kui raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ning RHAD-is on sätestatud, et hankeleping sõlmitakse osaliselt hankelepingu tingimuste ja osaliselt minikonkursi tulemuste alusel, korraldab hankija minikonkursi (RHS § 30 lg 6 p 2; riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 4 p a).¹⁰⁹ Sellise võimaluse võib operaator olla ette näinud juhuks, kui hankijal on vaja raamlepingu tingimuste raames küsida täpsustusi osas, mida kindlaks määratud tingimused ei kata. Minikonkursi korraldamise protsess on kirjeldatud punktis 4.2.9, kuivõrd see on RHS § 30 lg 6 p 2 ja § 30 lg 4 raamlepingute puhul sama.

- ***Raamleping, milles ei ole kindlaks määratud selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused***

4.2.7. Kui raamlepingus ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi, korraldab hankija hankelepingu sõlmimiseks minikonkursi (RHS § 30 lg 4; riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 4 p c). Minikonkursi korraldamiseks saab hankija kasutada kas

¹⁰⁹ Kuigi riigihangete direktiivis ega RHS-is ei ole sätestatud kriteeriume, millest lähtudes peab hankija raamlepingus kindlaks määratud hankelepingu tingimuste puhul otsustama, kas korraldada hankelepingu sõlmimiseks minikonkurss või mitte, ei tohiks hankelepingu partnerite valik olla täiesti juhuslik, vaid toimuma rangelt raamlepingus sätestatud tingimuste alusel. - „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 239 p 18.

elektroonilist kataloogi või muud elektroonilist vahendit.

4.2.8. Minikonkursi korraldamine elektroonilise kataloogiga

4.2.8.1. Kui minikonkurss korraldatakse elektroonilise kataloogiga, on seda võimalik teha ajakohastatava elektroonilise kataloogiga (RHS § 40 lg 1) või potentsiaalselt ka mitteajakohastatava (edaspidi ka viidatud kui fikseeritud) elektroonilise kataloogiga. Märkime, et RHS küll otsesõnu ei välista mitteajakohastatava elektroonilise kataloogi kasutamist minikonkursi puhul, samas ei ole see ka otsesõnu lubatud, mistõttu võib selle instrumendi kasutamine olla siiski vaieldav. Samas ei oleks see turuplatsi toimimismudelit arvestades ka kuigi otstarbekas vahend, sest sisuliselt tähendab, et minikonkurss korraldatakse juba algusest peale kindlaks määratud (fikseeritud) tingimustel, mis tähendab omakorda seda, et tegelikkuses on raamlepingus juba hankelepingu tingimused võimalik piisavalt täpselt kindlaks määrata ning puuduks vajadus üldse minikonkursi korraldamiseks, vaid lähtuda saanuks fikseeritud tingimustega raamlepingu mudelist.

4.2.8.2. Ajakohastatud elektroonilise kataloogi kasutamisel minikonkursi puhul on kaks võimalust ja need kohalduvad juhul, kui operaator on raamlepingu sõlmimise hankes ette näinud minikonkursi korraldamise ajakohastatud kataloogi alusel:

- ***Ajakohastatud elektroonilise kataloogi kasutamine, kui hankija esitab pakkujatele kutse esitada elektrooniline kataloogi uuesti (RHS § 40 lg 1 p 1)***

4.2.8.3. Sellisel juhul esitab hankija pakkujatele kutse esitada uuesti elektrooniline kataloog, mida on kohandatud minikonkursi nõuetele (RHS § 40 lg 1 p 1). RHS § 40 lg 1 p-s 1 kirjeldatud meetodit kasutades annab hankija minikonkursis osalevatele ettevõtjatele võimaluse juba esitatud elektroonilist kataloogi vastavalt minikonkursi tingimustele kohandada. Näiteks on ettevõtjal võimalus kataloogis kohandada minikonkursi objektiks olevate teenuste hindu või asendada tootevalikust väljunud teenuseid samaväärsetega. Selle meetodi puhul on ettevõtja kohustus juba esitatud kataloogi konkreetse hankelepingu jaoks ajakohastada. Seega, kui ettevõtja ei soovi kataloogi uuesti esitada, ei osale ta minikonkursil.¹¹⁰

4.2.8.4. RHS § 40 lg 1 p 1 rakendamisel võib tekkida ka küsimus, kas kataloogi ajakohastamise käigus võib sinna lisada uusi tooteid. RHS § 123 lg 1 alusel võib olla võimalik teha väiksesemahulisi muudatusi ja lepingu tingimused võivad sisaldada ka võimalust lisada kataloogi uusi tooteid. Üldine põhimõte on, et kataloogis võib olla lubatud asendada aegunud tehnoloogiat uue tehnoloogiaga ja lubatud ei ole lisada tooteid, mis muudavad hankelepingu üldist olemust.¹¹¹

4.2.8.5. Kui pakkujad on elektroonilise kataloogi uuesti esitanud, valib hankija nendest esitatud kataloogidest filtrite abil välja sobivad teenused ning kui sel viisil tekkinud pakkumusi on mitu, kohaldab parima pakkumuse välja valimiseks hindamiskriteeriume.

- ***Ajakohastatud elektroonilise kataloogi kasutamine, kui hankija esitab pakkujatele teate juba esitatud elektroonilistest kataloogidest info kogumiseks (RHS § 40 lg 1 p 2, lg 2-3)***

4.2.8.6. Kui operaator on raamlepingu sõlmimise riigihankes nõudnud pakkumuse esitamist elektroonilise kataloogina ning RHAD-is sätestanud, et kavatseb minikonkursi jaoks vajaliku teabe koguda juba esitatud elektroonilistest kataloogidest, teatab hankija igale pakkujale aja (riigihangete direktiivi artikkel 36 lg 5 esimese lause kohaselt täpse kuupäeva ja kellaaja), millal ta kavatseb koguda minikonkursi nõuetele kohandatud pakkumuste koostamiseks teavet, ning annab pakkujatele võimaluse teabe esitamisest keelduda. Hankija peab jätma teate esitamise ja teabe kogumise vahele piisava aja (RHS § 40 lg 2; riigihangete direktiivi artikkel 36 lg 5 esimene ja teine lause). Seejuures ei täpsusta RHS

¹¹⁰ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 281 p 5.

¹¹¹ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 281 p 5. Üldise olemuse muutmise näidetenä on allikas välja toodud olukord, kus toiduainete ostmise lepingus lisatakse kataloogi auto, pesumasin vmt.

ega riigihangete direktiiv, mis on antud juhul piisav aeg. Igal juhul peaks see olema mõistlik aeg, mille jooksul saab ettevõtja varem esitatud elektroonilise kataloogi üle vaadata ja hindu, koguseid või tarneaegu soovi korral ajakohastada.¹¹²

4.2.8.7. Kataloogidest valib hankija filtreerides välja sobivad teenused (kogub vajaliku teabe). Vastavalt RHS § 40 lg-le 3 peab hankija esitama enne hankelepingu sõlmimist enda kogutud teabe vastavale pakkujale, võimaldamaks tal esitada vastuväiteid või kinnitada, et kogutud teabe põhjal hankija koostatud pakkumus ei sisalda sisulisi vigu.

4.2.8.8. Elektroonilise kataloogi kasutamisel võib pakkuja keelduda teabe uuesti esitamisest (kui hankija on teabe uuesti esitamist nõudnud vastavalt RHS § 40 lg 1 p-le 1), samuti RHS § 40 lg 1 p 2 alusel hankija poolt teabe kogumisest.¹¹³ Sellisel juhul pakkuja minikonkursil ei osale.

4.2.8.9. Turuplatsil elektroonilise kataloogi kasutamine minikonkursi puhul eeldab ühelt poolt seda, et hankija peab enne hankelepingu sõlmimist astuma täiendavaid samme seeläbi, et a) esitab kutse pakkujatele esitada elektrooniline pakkumus uuesti või b) teatab pakkujatele, et on konkreetsel ajal kogumas teavet juba esitatud elektroonilistest kataloogidest (ning esitama kogutud teabe pakkujatele ülevaatamiseks). Teisalt aga on elektroonilise kataloogi kasutamine tehniliselt mugav lahendus selleks, et võimaldada pakkujatel esitada ajakohastatud teavet. Arvestades seda, et minikonkursi korraldamine kui selline tekitab hankijale niikuinii lisategevusi enne hankelepingu sõlmimist (nagu ka pakkujatele), võib ajakohastatud elektrooniline kataloog siiski olla kõige mõistlikum soovituslik lahendus turuplatsi toimimiseks.

4.2.9. Minikonkursi korraldamine elektroonilist kataloogi kasutamata

4.2.9.1. Teine variant minikonkursi korraldamiseks on selle korraldamine muu elektroonilise vahendi abil (see tähendab, et operaator on raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas riigihankes kehtestanud muu elektroonilise formaadi kui elektrooniline kataloog RHS § 39 lg 1 mõttes). Sellisel juhul teeb hankija pakkujatele ettepaneku vastava elektroonilise vahendi kujul pakkumuse esitamiseks (näiteks turuplatsi keskkonnas). Sellisel kujul sarnaneb hankelepingu sõlmimise protsess kõige enam n-ö tavapärase hankemenetlusega, kus hankija esitab pakkujatele pakkumuse esitamise ettepaneku, milles kirjeldab oma vajadusi, saab nõutud teabega pakkumused ning hakkab neid hindama lähtuvalt raamlepingus sätestatud minikonkursil kohaldatavatest hindamiskriteeriumitest ja sõlmib parima pakkujaga hankelepingu. Sellisel kujul ei saa toimuda ka pakkumuste ajakohastamist, kuivõrd üldreeglina on pakkumus siduv (RHS § 110 lg 1) ning seda ei saa pärast selle esitamist enam muuta. Operaatoril on siiski võimalus näha juba raamlepingus ette teatavate muudatuste tegemise võimalused ja selle piirid (vt nt RHS § 123 lg 1 p 2 – selged, täpsed ja ühemõttelised muutmisklauslid; § 123 lg 1 p 7 – mitteoluliste muudatuste piiritlemine jne).

4.2.10. Hankija tegevused pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist, kuid enne hankelepingu sõlmimist

4.2.11. RHS § 104 lg 8 sätestab, et enne hankelepingu sõlmimist nõuab hankija edukalt pakkujalt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnituste vastavate dokumentide esitamist, välja arvatud raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu puhul, kui raamleping on sõlmitud ühe pakkujaga või kui hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimustel ilma minikonkursi välja kuulutamata. Sama reegel on sätestatud ka riigihangete direktiivi artikli

¹¹² „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 281 p 7.

¹¹³ Euroopa Komisjoni EXEP (*The Multi-Stakeholder Expert Group on e-Procurement*) alamtüüriühm. *Electronic Catalogues Guidelines*, lk 5. Kättesaadav: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9d4d1957-46d3-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en>

59 lg-s 4¹¹⁴ ning sellisel seisukohal on ka Rahandusministeerium.¹¹⁵

- 4.2.12.** Seega ei pea hankija kontrollima enne raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist eduka pakkumuse esitanud pakkuja hankepassis esitatud kinnitustele vastavaid dokumente, kui hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimustel ilma minikonkurssi korraldamata (RHS § 104 lg 8). Küll aga peab hankija juhul, kui ta on korraldanud eduka pakkuja väljaselgitamiseks minikonkursi ning raamlepingu sõlmimiseks korraldatav riigihange ületab rahvusvahelist piirmäära, enne hankelepingu sõlmimist uuesti ka ise kontrollima kõrvaldamise aluste puudumist, kuigi turuplatsi operaator kontrollis pakkuja kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifitseerimistingimustele vastavust sisuliselt juba enne raamlepingu sõlmimist.
- 4.2.13.** Vastavalt RHS § 104 lg-le 11 ei nõua aga hankija RHS § 104 lg 8-s nimetatud dokumentide esitamist, kui need dokumendid või vastavad andmed on talle andmekogus olevate andmete põhjal tasuta kättesaadavad või tal on need andmed olemas ja need on pakkuja või taotleja suhtes kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimiseks või tema kvalifitseerimiseks jätkuvalt asjakohased. Jätkuvalt asjakohane on näiteks selline tõend, mis näitab mingisuguse tingimuse täitmist mitte üksnes konkreetse ajahetke (nt tõendi väljastamise kuupäeva) seisuga, vaid millele võib tugineda pikema perioodi jooksul ka edaspidi (näiteks kui konkreetset tõendil esitatud andmetele on omistatud konkreetne kehtivusaeg). Seega saab turuplatsi kontekstis topeltkontrolli kohustuse potentsiaalselt lahendada selliselt, et vahetult enne raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist teeb hankija vastavad päringud kas avalikult kättesaadavate andmekogude põhjal (saab toimida Eesti hankijate puhul liidestuse kaudu avalike registritega näiteks RHR-i kaudu ja Euroopa Liidu pakkujaate puhul, kui asjakohased andmed on kättesaadavad e-Certise andmebaasis¹¹⁶) või operaatori kogutud andmete põhjal (viimasel juhul peaks operaator tagama andmete ajakohasuse ning on eeskätt oluline juhul, kui nõutud andmed puudutavad kolmandate riikide pakkujaid).
- 4.2.14.** Turuplatsi kontekstis tähendab eelnev, et: (1) kui raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitava hankelepingu tingimused ja hankija ei pea minikonkurssi korraldama, ei pea hankija enne hankelepingu sõlmimist pakkuja kõrvaldamise aluste puudumist täiendavalt kontrollima; (2) kui raamlepingus ei ole sätestatud kõik selle alusel sõlmitava hankelepingu tingimused (kui hankelepingu sõlmimiseks tuleb või on otsustatud vabatahtlikult korraldada minikonkurss), peab hankija ise vahetult enne hankelepingu sõlmimist kontrollima kõrvaldamise aluste puudumist selle pakkuja suhtes, kellega ta tahab sõlmida hankelepingu. Kui tegemist on Eesti pakkujaga, saab kõrvaldamise aluste puudumise osas olukorra tehniliselt lahendada hankija poolt turuplatsi kaudu tehtavate registripäringutega (läbi RHR-i). Operaator võiks samuti võimaldada sooritada hankijatele päringuid juba operaatori enda kogutud dokumentide ja andmete seast, mis tähendab, et hankija poolt uute dokumentide küsimise nõue tekib üksnes olukorras, kus valitud on välisriigi pakkuja ning selle pakkuja poolt operaatorile esitatud dokumendid kõrvaldamise aluste puudumise kohta pole enam asjakohased (näiteks on aegunud). Operaatorile võib panna ka kohustuse hoolitseda selle eest, et kõik pakkujaate poolt esitatavad andmed ja dokumendid on igal hetkel asjakohased, ning küsida vajadusel pakkujalt täiendavaid andmeid andmeid ja dokumente, kuid on tõenäoline, et see on operaatori jaoks väga ajamahukas ja ülemäära koormav ülesanne. Turuplatsi kontekstis võib kõrvaldamise aluste kontrollimise ja vajadusel täiendavate dokumentide küsimise jätta ka hankijate ülesandeks, arvestades et hankijana ei peaks see ülesanne olema neile võõras ega liigset

¹¹⁴ Riigihangete direktiivist tulenev üldine põhimõte on, et teatud ettevõtjatega ei tohiks riigihankelepinguid sõlmida (isikud, kellel on maksuvõlg ja keda on karistatud teatud süütegude eest, sh osalemine kuritegelikus ühenduses, korruptsioon, liidu finantshuve kahjustav pettus, terroriakti toimepanek, rahapesu või terrorismi rahastamine jne) (vt direktiivi 2014/24 põhjenduspunkt 100 ja art 57 lg-d 1-2 ja 5). Direktiivi art 57 lg 5 esimese lause kohaselt tuleb selline pakkuja jätta menetluse käigus kõrvale igal hetkel, kui ilmnevad kohustuslikud kõrvaldamise alused.

¹¹⁵ Rahandusministeerium KKK 31.10.2018 vastus ning RHSi muutmise eelnõu seletuskirja kommentaarid § 30 kohta.

¹¹⁶ <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homePage>

töökoormust põhjustav.

- 4.2.15.** Raamlepingu alusel sõlmitud hankeleping peab vastama raamlepingu tingimustele, raamlepingust oluliselt erinevatel tingimustel lepingu sõlmimine ei ole lubatud (RHS § 30 lg 1 ja direktiivi art 33 lg 2) ning see on käsitletav raamlepingu olulise muutmisena. Raamlepingu muutmise olulisust tuleb hinnata samade põhimõtete alusel nagu hankelepingu muutmiski ning sellele kohalduvad riigihangete direktiivi art 72 ja RHS § 123.
- 4.2.16.** Vastavalt RHS § 120 lg-le 3 ei pea ooteaega kohaldama hankelepingu sõlmimisel raamlepingu alusel. Vastavalt RHS § 185 lg 4 p-le 6 saab raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu vaidlustada, kui hankija on sellise hankelepingu sõlminud RHS § 30 lg-s 9 sätestatud korda rikkudes (minikonkursi nõudeid rikkudes). Seejuures ei saa hankelepingu tühisusele tugineda siis, kui hankija on vabatahtlikult kohaldanud ooteaega ning teavitanud teisi pakkujaid pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest (RHS § 121 lg 2 p 2 ning lg 3 ning § 30 lg 11 ja § 31 lg 1). Seega hankija ei pea raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimisel ooteaega kohaldama, kuid kui ta kohaldab (pikendades sellega küll hankelepingu sõlmimise protsessi), tagab osalise õigusrahu selle näol, et hiljem ei saa keegi pakkujatest hankelepingu tühisusele tugineda.

4.3 Raamlepingu mahu haldamine

- 4.3.1.** Euroopa Kohus on leidnud, et raamlepingu kogumaht on raamlepingu tingimuseks RHS § 30 lg 1 mõttes.¹¹⁷ Raamlepingu maksumuse määramise aluseks on raamlepingute alusel sõlmitavate hankelepingute eeldatav maksimaalne kogumaksumus (RHS § 23 lg 4). Raamlepingu eeldatava kogumaksumuse sätestamine hanketeates ning selle täitumise järgimine raamlepingu kehtivusaja vältel on oluline Euroopa Kohtu praktika kohaselt, mille kohaselt tuleb raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke hanketeates (või erandkorras mõnes muus hanke alusdokumendis) märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus. Sealjuures täpsustas kohus, et raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalne kogus või maksumus võib olla ära näidatud kas hanketeates või hanke alusdokumentides (RHAD-is). Kohus asus seisukohale, et kui hanketeates märgitud ülemmäär on saavutatud, siis kaotab raamleping oma kehtivuse (s.t kui hanketeates (või muus nõuetele vastavas alusdokumendis) määratud ülempiir on täitunud, siis on raamleping kaotanud kehtivuse ja selle raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmida ei tohi).¹¹⁸
- 4.3.2.** Eeltoodust tulenevalt peab operaator pidama arvestust raamlepingute alusel sõlmitud hankelepingute üle. Ehkki hankijatel on kohustus vastavalt RHS § 83 lg-le 3 esitada RHR-ile andmed 12 kuu jooksul raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute aja ja maksumuse kohta 30 päeva jooksul pärast iga 12 kuu möödumist raamlepingu sõlmimisest arvates, siis ei taga selliselt korraldatud infovahetus operaatorile tõhusat võimalust raamlepinguid hallata ja nende kogumahtude täituvust jälgida. RHR-ile informatsiooni edastamise kohustuse saab põhimõtteliselt viia ka operaatori tasandile, kuid sellisel juhul peavad olema loodud piisavad mehhanismid selleks, et operaatoril oleks olemas kogu vajalik ja korrektne informatsioon hankijate poolt sõlmitud hankelepingute täitmise kohta.
- 4.3.3.** Ideaalis võiks operaatoril olla *dashboard*, millel on reaajas näidatud iga raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingutega selleks hetkeks kaetud maht (sisuliselt broneeritakse hankelepingu sõlmimisel vastava raamlepingu mahust hankelepingu kogumahule vastav summa). Kui hankelepingutega on konkreetse raamlepingu kogumaht broneeritud, siis selle raamlepingu alusel operaator täiendavate hankelepingute sõlmimist ei võimalda.
- 4.3.4.** Seda lahendust edasi arendades tasub ka mõelda võimalusele vabastada broneeringu alt

¹¹⁷ Euroopa Kohtu 19.12.2018 otsus kohtuasjas nr C-216/17, p 61.

¹¹⁸ Euroopa Kohtu 17.06.2021 otsus kohtuasjas nr C-23/20.

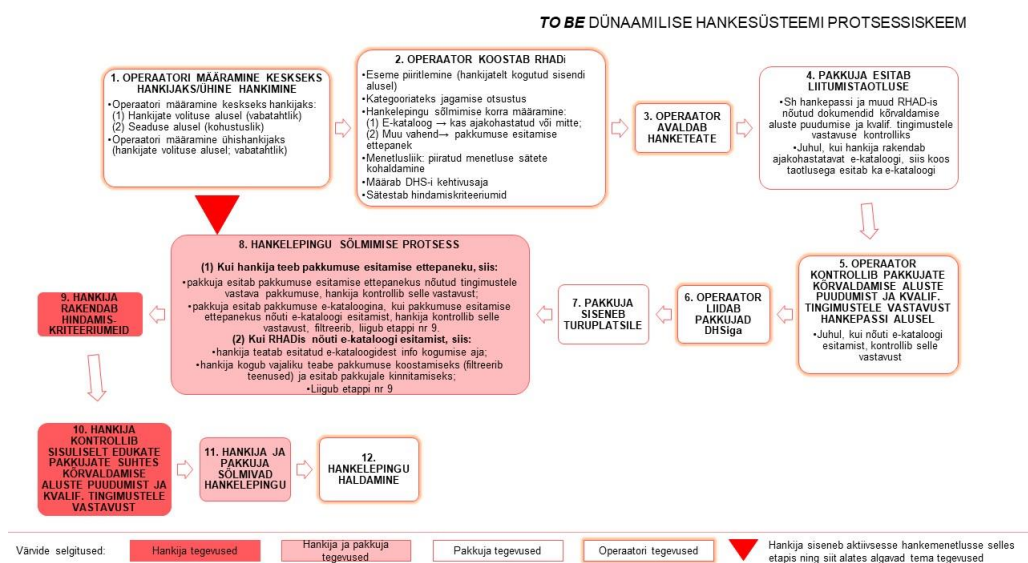
raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute mahu see osa, mida hankija või pakkuja edastatava informatsiooni põhjal käsitleda üle-broneerimisena (s.t. hankelepingut ei täidetud/ei suudeta reaalselt täita) broneeritud mahus. Selline funktsionaalsus eeldab, et operaatorini jõuab vastav informatsioon hankelepingute tegeliku täitmise ulatuse kohta piisavalt kiiresti. Selleks võib kaaluda lepingute sõlmimise viimist turuplatsi keskkonda ning automatiseeritud andmete kogumise selleks, et andmed jõuaksid *dashboardile*.

4.3.5. Kui turuplatsile ei ole võimalik luua raamlepingu mahu automatiseeritud monitoorimise funktsiooni, tuleks kehtestada analoogselt välismaiste analoogsete platvormide ja RIK-i hallatava e-kataloogiga hankijatele ja/või pakkujatele aruandluskohustus hankelepingute mahu ning täitmise kohta. Hankelepingute sõlmimisega seotud info kogumist ning raamlepingu mahu täituvuse jälgimist saab korraldada selliselt, et ühelt poolt panna pakkujatele kohustus operaatorit teavitada hankelepingute sõlmimisest (või ka näiteks panna kohustus edastada operaatorile hankijatele väljastatavad arved). Teisalt võib sarnase sisuga kohustuse panna ka hankijatele. Pakkujate aruandluskohustust on võimalik reguleerida ka raamlepingus, sätestades kohustuse rikkumise korral kohaldatavad sanktsioonid (leppetrahvi).

4.3.6. Turuplatsi haldamise kontekstis on eraldi küsimuseks ka see, kuidas toimub lõppastmes teenuse eest tasumine, s.o kas see toimub pakkuja ja hankija vahel otse või läbi operaatori turuplatsi. Intervjuust Uus-Meremaa esindajaga selgus näiteks, et kuigi algselt toimus neil tasumine läbi turuplatsi, siis tehniliste probleemide tõttu nad loobusid (ajutiselt) sellest võimalusest, kuid tasumise korraldamine läbi turuplatsi täitis eesmärgi koguda jooksvalt infot raamlepingute alusel hankelepingute sõlmimise ja nende mahu kohta. Meie hinnangul täidaks tasumise korraldamine operaatori kaudu küll info kogumise eesmärgi, kuid pole vältimatult vajalik turuplatsi toimimiseks. Lähtudes lepinguõiguslikest ja maksete haldamisega seotud vastutuse aspektidest, on meie soovitus vastutuse selgemaks piiritlemiseks luua turuplatsi lahendus selliselt, et teenuse eest tasumine toimub hankija ja pakkuja vahel otse.

5. TURUPLATSI TOIMIMINE LÄHTUVALT DHS-I MUDELIST

Vt „DHS-I PROTSSESSISKEEM“ siin:



5.1 Järgnevalt on välja toodud DHS-i spetsiifilised aspektid võrreldes raamlepingu mudeliga, mis tuleb DHS-i loomisel läbi mõelda ning mis mõjutavad hankemenetluse kulgu.

5.2 DHS-i loomine operaatori poolt

- **DHS-i loomise hanke ettevalmistamine, hanke eseme ja ulatuse piiritlemine (skoop), RHAD-i koostamine operaatori poolt**

- 5.3** DHS on sobilik kasutamiseks selliste üldkasutatavate ostude puhul, mis sellisel kujul, nagu neid üldiselt turul pakutakse, vastavad avaliku sektori hankijate nõuetele (riigihangete direktiivi artikkel 34 lg 1). DHS-i loomise ettevalmistav etapp ja sellele esitatavad nõuded (sh teave, mis tuleb hanketeates avaldada), ühtib teatud osas raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke ettevalmistava etapiga.
- 5.4** DHS-ile kohaldatakse vastavalt RHS § 32 lg-le 2 piiratud hankemenetluse sätteid, seega puudub operaatoril vabadus menetlusliiki valida. Operaator loob esmalt DHS-i ja liidab sellega pakkujad, kes on esitanud liitumiseks taotluse ning vastavad hanketeates sätestatud kvalifitseerimistingimustele (RHS § 32 lg 1). Seejärel saavad DHS-iga liidetud pakkujad teenustega turuplatsile. DHS-i puhul on oluline, selles osalejatelt ei tohi nõuda tasu (RHS § 32 lg 6) ega piirata osalejate arvu.
- 5.5** DHS-i loomise hanke ettevalmistamise ja RHAD-i koostamise käigus peab operaator võimalikus ulatuses piiritlema DHS-i raames hangitavad teenused (sh hankijatelt nende vajaduste kohta kogutud sisendi alusel). DHS-i kontekstis on asjakohane ka õigusanalüüsi raamlepingu sõlmimise alapeatükis (p-des 4.1.2 kuni 4.1.5) hanke eseme ja ulatuse piiritlemise kohta kirjutatu.
- 5.6** Operaatoril on võimalik jagada DHS kategooriateks, mis võimaldab operaatoril vajadusel luua erinevate kategooriate teenuste jaoks mõnevõrra erineva DHS-i alusel hankelepingute sõlmimise korra. Näiteks on operaatoril võimalik otsustada, kas ja millises kategoorias on võimalik pakumuste esitamine elektroonilise kataloogi kujul või peab hankija pakkujatelt pakumust küsima niiöelda tavalise hanke vormis. Elektroonilise kataloogi kasutamine eeldab, et hankijate vajadused on täpsemalt piiritletud ning et hankija soovib pakumuse saada (turuplatsi kontekstis) teenuste kataloogi. Kui aga hankija ei vaja kataloogina nimekirja teenustest, oleks otstarbekas, et hankija esitab pakkuja pakumuse esitamise ettepaneku oma vajaduste kirjeldusega ning pakkuja esitab hankijale sellest lähtuvalt tema poolt pakutava lahenduse kirjelduse.
- 5.7** Kui operaator otsustab lubada elektroonilise kataloogi kujul pakumuste esitamist, peab operaator otsustama, kas kataloog on ajakohastatav (RHS § 41 lg 2) või mitte ajakohastatav (RHS § 41 lg 1), sest kui kataloog saab olema ajakohastamisega, peab operaator sellest teavitama juba RHAD-is ning nõudma, et koos DHS-iga liitumise avaldusega esitaksid pakkujad ka oma kataloogid. Ajakohastamiseta kataloogi peaksid pakkujad esitama aga alles juhul, kui hankija seda oma pakumuse esitamise ettepanekus nõuab.
- 5.8** Operaator peab RHAD-is osutama DHS-i alusel kavandatavate riigihangete olemusele ja eeldatavale kogusele, samuti vajalikule teabele DHS-i ja selle toimimisviisi, kasutatavate elektrooniliste seadmete ning ühenduse tehnilise korralduse ja kirjelduste kohta (riigihangete direktiivi artikkel 34 lg 4 p b)¹¹⁹. Seejuures võib turuplats toimida DHS-i elektroonilise seadmena ning operaator kirjeldab RHAD-is, kuidas DHS turuplatsil toimib.
- 5.9** DHS-i loomisel peab operaator RHAD-is määrama DHS-i kehtivusaja, kusjuures RHS ega direktiiv ei näe ette DHS-i minimaalset ega maksimaalset kehtivusaega. Kehtivusaja määramisel peab operaator hindama hankijate vajadusi ja turu olukorda. Liiga pikk

¹¹⁹ Kuigi hetkel kehtivas RHS-is nõuet selliselt pole sätestatud, siis RHS-i muutmise eelnõu p-dega 31 ja 32 viiakse kehtiva seaduse § 35 lg 2 esimene lause § 33 lõikesse 11. Vastavalt RHS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjale peab kehtiva sõnastuse kohaselt hankija osutama DHS-i alusel sõlmitavate hankelepingute olemusele ja kogusele ning kasutatavale elektroonilisele ühendusele alles pakumuse esitamise ettepanekus, ent direktiivi 2014/24/EL art 34 lg 4 p b kohaselt tuleks see teave avaldada juba DHS-i loomisel. Pakumuse esitamise ettepanekus tuleb ära märkida juba konkreetsed tooted ja teenused ning nende kogus, mida sõlmitava hankelepingu alusel ostetakse, mistõttu ei ole selle teabe ligikaudne esitamine enam kuidagi asjakohane.

kehtivusaeg võib osutuda asjakohatuks, kuna hankijate vajadused ja turuolukord võivad pikas ajaraamistikus muutuda. Samuti võib pika kehtivusajaga DHS-i puhul ajapikku muutuda DHS-iga liitunud pakkujate huvi hankes osalemiseks ning operaatoril puudub adekvaatne ettekujutus hankel osalemisest reaalselt huvitatud ettevõtjate hulgast.¹²⁰

- 5.10** Operaator määrab ka DHS-i alusel hankepingute sõlmimisel rakendatavad hindamiskriteeriumid. Üldreeglid hindamiskriteeriumite sätestamise kohta on samad, mis raamlepingu mudeli puhul (vt p 4), kuid DHS-i puhul on hankijal hiljem pakkumuse esitamise ettepanekus võimalik hindamiskriteeriume täpsustada (RHS § 35 lg 2, riigihangete direktiivi artikkel 34 lg 6 teise lõigu teine lause). Seega turuplatsi mõttes, kui hankija (lõppkasutaja) esitab DHS-i raames turuplatsiga liitunud pakkujatele pakkumuse esitamise ettepaneku, võib ta hindamiskriteeriume võrreldes operaatori poolt RHAD-is esitatuga täpsustada. Siiski ei tähenda see seda, et võiks kehtestada täiesti uusi hindamiskriteeriume ning nende täpsustamisel tuleb arvestada RHS § 85 ja 86 regulatsiooniga (milline kohustus tuleb RHS § 77 lg 4 p-st 2).

- ***Hanketeate avaldamine riigihangete registris***

- 5.11** Hanketeade tuleb avaldada Euroopa Komisjoni standardvormil (RHS § 74 ja § 45 lg 3, p 3) ning selle avaldamisest alates tuleb pakkujatele kättesaadavaks teha ka RHAD (RHS § 77 lg 1 ja riigihangete direktiivi artikkel 53 lg 1).

- 5.12** Lisaks riigihangete direktiivi lisa V osast C kohaselt nõutud teabele, on DHS-i loomise hanketeates oluline esitada järgnev info:

- 5.12.1.** info DHS-i kehtivusaja kohta (RHS § 33 lg 1);

- 5.12.2.** info selle kohta, kas DHS on jagatud kategooriateks (RHS § 33 lg 1 p 2) (täidab analoogset eesmärki raamlepingu alusel riigihanke osadeks jaotamisega);

- 5.12.3.** info pakkumuste hindamise kriteeriumite kohta (RHS § 33 lg 1 p 3);

- 5.12.4.** kui operaator soovib võimaldada DHS-i alusel hankepingute sõlmimist ajakohastatava elektroonilise kataloogi alusel vastavalt RHS § 41 lg-le 2, info selle kohta, et pakkujad peavad esitama koos DHS-iga liitumise taotlusega ka elektroonilise kataloogi.

- ***Pakkujate liitumistaotluste esitamine***

- 5.13** Pakkuja peab koos liitumistaotlusega esitama hankepassi ja muud RHAD-is nõutud dokumendid kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontrollimiseks.

- 5.14** Kui operaator rakendab ajakohastatavat elektroonilist kataloogi, tuleb koos liitumisavaldusega esitada ka e-kataloog.

- ***Pakkujate kõrvaldamise aluste puudumise tuvastamine ja kvalifitseerimine operaatori poolt, e-kataloogi vastavuse kontrollimine (kui oli nõutud)***

- 5.15** Operaator kontrollib pakkuja kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifitseerimistingimustele vastavust hankepassis esitatud kinnituste põhjal.

- 5.16** Sisuliselt kohalduvad DHS-i puhul samad nõuded, mis raamlepingu mudelis. Halduskoormuse mõttes tuleb aga arvestada sellega, et DHS-iga peavad selle kehtivusaja jooksul pakkujad saama liituda igal ajal (RHS § 32 lg 1 ja RHS § 34 lg 1). See tähendab ühtlasi, et operaator peab üldreeglina suutma pakkujate liitumistaotlusi menetleda kümne päeva jooksul (RHS § 34 lg 2). DHS-i käivitamisperioodiks on RHS § 34 lg-s 3 ette nähtud erand, mille kohaselt võib hanketeates ette näha, et liitumistaotluste läbivaatamise aega

¹²⁰ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud täljaanne“, lk 254 p 5.

pikendatakse nende liitumistaotluste osas, mis on esitatud 30 päeva jooksul hanketeate avaldamisest arvates.

5.17 Kui operaator nõudis koos liitumisavaldusega ka elektroonilise kataloogi esitamist, kontrollib operaator ka selle vastavust RHAD-is esitatud nõuetele.

5.18 Kui operaator kvalifitseerib pakkujad, liidab ta pakkujad DHS-iga ning pakkuja siseneb turuplatsile. Operaator ei sõlmi pakkujatega ei raam- ega hankelepingsid – tulenevalt DHS-ile kohalduvatest piiratud menetluse reeglitest, sõlmivad lepinguid hankijad DHS-i teises etapis.

- ***Pakkumuse esitamine ja pakkumuse vastavuse kontrollimine hankija poolt ja pakkumuste hindamine***

5.19 DHS-i puhul on pakkumuste esitamiseks 3 võimalust:

5.19.1. hankija teeb DHS-iga liitunud pakkujatele pakkumuse esitamise ettepaneku ja nõuab pakkumuse esitamist elektroonilise kataloogi kujul (ajakohastamiseta kataloog) (RHS § 41 lg 1);

5.19.2. hankija teeb DHS-iga liitunud pakkujatele pakkumuse esitamise ettepaneku ja nõuab pakkumuse esitamist (ilma elektroonilise kataloogita) (RHS § 35 lg 1);

5.19.3. hankija teatab DHS-iga liitunud pakkujatele, et pakkuja kavatseb koguda juba esitatud elektroonilistest kataloogidest vajaliku teabe kohandatud pakkumuse koostamiseks (RHS § 41 lg 2).

5.20 Hankija peab pakkumuse esitamise ettepaneku tegema kõikidele DHS-iga liitunud pakkujatele (kui DHS on jaotatud kategooriateks, siis nendele, kes liitusid DHS-i vastava kategooriaga (RHS § 35 lg 1)). Turuplatsi tehniline lahendus peaks võimaldama korraga kõigile DHS-is või selle kategoorias osalevatele pakkujatele pakkumuse esitamise ettepaneku saatmist.

5.21 Pakkumuse esitamise ettepanekus peab esitama teabe DHS-i alusel kavandavate riigihangete olemuse ja eeldatava koguse kohta, samuti vajaliku teabe DHS-is kasutatavate elektrooniliste seadmete ning ühenduste tehnilise korralduse ja selle kirjelduse kohta (RHS § 35 lg 2; riigihangete direktiivi artikkel 34 lg-e 4, p-d b ja c). Seega võib pakkumuse esitamise ettepanekus hankelepingu eset samuti täpsemalt kirjeldada kui esialgu avaldatud hanketeates, mille operaator avaldab, et kutsuda pakkujaid DHS-iga liituma.

5.22 Hankija kontrollib pakkumuste vastavust pakkumuse esitamise ettepanekus sätestatud tingimustele.

5.23 Kui pakkumus esitatakse elektroonilise kataloogi kujul, kontrollib hankija elektroonilise kataloogi vastavust RHAD-is või pakkumuse esitamise ettepanekus sätestatud tingimustele. Hankija kohaldab seejärel kataloogidest sobiva teenuse otsimiseks operaatori loodud filtreid. Ajakohastamisega elektroonilise kataloogi puhul peab hankija lisaks filtrite kohaldamisele esitama kataloogist pakkumuse koostamiseks filtrite abil kogutud andmed pakkujale kinnitamiseks (RHS § 40 lg 3). Kui hankija on saanud võrreldavad pakkumused, rakendab hankija hindamiskriteeriume ning valib välja parima pakkumuse (eduka pakkumuse).

- ***Eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimine ja hankelepingu sõlmimine***

5.24 Enne hankelepingu sõlmimist peab hankija RHS § 104 lg 8 alusel kontrollima sisuliselt edukate pakkujate suhtes kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifitseerimistingimustele vastavust.

5.25 Kui kõrvaldamise aluseid ei esine ning pakkuja vastab kvalifitseerimistingimustele, sõlmivad hankija ja pakkuja hankelepingu.

5.26 DHS-i alusel sõlmitud hankelepingute haldus

5.27 Pärast hankelepingu sõlmimist DHS-i alusel tuleb esitada RHR-ile hankelepingu sõlmimise teade 30 päeva jooksul pärast iga kvartali lõppu selle kvartali jooksul sõlmitud hankelepingute kohta (RHS § 83 lg 2). Sealjuures pole aga hankelepingute haldamise aspektist samaväärselt oluline hankelepingute mahu täituvuse küsimus, sest erinevalt raamlepingust ei ole DHS-i puhul n-ö ülempiiri, millisel juhul DHS kaotab kehtivuse.

6. PLAANITAV TURUPLATSI MUDEL RIIGIHANKEÕIGUSE KONTEKSTIS, KUI PAKKUKJAKS ON HANKIJA RHS-I TÄHENDUSES

6.1 MKM on käesoleva analüüsi lähteülesandes leidnud, et avalikus sektoris on puudu riigiüleste lahenduste (taas)kasutamise praktikast ning (taas)kasutamise asemel arendatakse ja ostetakse sageli erinevate asutuste poolt sarnaseid tooteid ja teenuseid üha uuesti. MKM on soovinud, et kavandatava turuplatsi kaudu võiksid oma olemasolevaid lahendusi (teenuseid) teistele hankijatele pakkuda ka vähemalt riik ja riigiasutused, et edastada teavet sellistest olemasolevatest lahendustest ning seeläbi edendada riigiüleste lahenduste (taas)kasutamise praktikat. Alljärgnevalt analüüsime, kuidas saab turuplatsil oma lahendusi pakkuda ise hankijaks kvalifitseeruv pakkuja ning kuidas hankijad saavad turuplatsi kaudu teiselt hankijalt teenuseid osta.

6.2 Turuplatsil osalemine tavapärase taotleja või pakkujana.

6.2.1. Vastavalt RHS § 7 lg-le 1 on pakkuja riigihankes hankijale pakkumuse või esialgse pakkumuse esitanud ettevõtja. Vastavalt RHS § 4 p-le 4 mõistetakse ettevõtjana RHS-i tähenduses ettevõtjat konkurentsiseaduse (edaspidi **KonkS**) tähenduses, sealhulgas KonkS § 2 lõikes 2 nimetatud isikut. KonkS § 2 lg 1 kohaselt on ettevõtja KonkS tähenduses äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või muu majandus- või kutsetegevuses osalev isik või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus või ettevõtja huvides tegutsev isik. KonkS § 2 lg 2, millele RHS § 4 p 4 eraldi viitab, sätestab, et kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusüksandeid täitev isik osaleb kaubaturul, siis kohaldatakse talle ettevõtja kohta käivaid sätteid (see tähendab, et sellist isikut käsitletakse samuti ettevõtjana). Seega võib isik, kes ise on küll hankija RHS § 5 tähenduses, pakkuda turul oma teenuseid, sealhulgas osaleda pakkujana riigihangetes. Eelnevast tulenevalt on ettevõtjana määratlemisel keskse tähendusega see, kas tegemist on turul teenust pakkuva üksusega. Seejuures pole oluline, et ettevõtja vastab ka ise hankija tunnustele, et tema peamine eesmärk pole tulu teenimine, et ta ei tegutse turul järjepidevalt, ega sellel, milline on tema organisatsiooniline struktuur. Nii on ka Euroopa Kohus kinnitanud, et turul võib teenuseid pakkuda ja sellisena pakkujana riigihankes osaleda nt avalik-õiguslik ülikool, kes olemuselt ka ise kvalifitseerub hankijana.¹²¹

6.2.2. Seega on RHS § 5 tähenduses hankijatel võimalik turuplatsil ka pakkujatena osaleda, kui tegemist on turul teenust pakkuva üksusega, ning turuplatsil pakkumiseks neile RHS-ist eraldi nõudeid võrreldes eraõiguslikust isikust pakkujaga ei tulene. Seega võib näiteks Tartu Ülikool osaleda taotleja ja pakkujana riigihangetel ning pakkuda hankijatele ka turuplatsi kaudu oma teenuseid võrdsetel alustel teiste pakkujatega. Paljud RHS § 5 tähenduses hankijad osalevad pakkujatena regulaarselt riigihangetel – eelkõige ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling, RHS § 5 lg 2 punktis 5 kirjeldatud eraõiguslikud juriidilised isikud. Olenevalt hanke esemest võivad aga pakkujana hangetel osaleda ka näiteks kohaliku

¹²¹ „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne“, lk 90, p 3.

omavalitsuse üksused.¹²²

- 6.2.3.** Eelnevast tulenevalt võivad turuplatsi operaatori korraldatavatel raamlepingu sõlmimise või ka DHS-i loomise hangetel taotlejate ja pakkujatena võrdsetel alustel osaleda ka teised hankijad ning pakkuda oma teenuseid, sealhulgas ka nendel olemasolevate komponentide taaskasutamiseks (taaskasutamise puhul on oluline arvestada teenuse või lahenduse algse väljatöötamisega seotud müügi- ja litsentsitingimusi).
- 6.2.4.** Kui RHS § 5 tähenduses hankija on osalenud turuplatsi operaatori korraldataval hankel võrdsetel alustel teiste pakkujatega, kuvatakse tema pakutud lahendusi turuplatsil sobivaid teenuseid otsivale hankijale samamoodi nagu kõikide teiste pakkujate teenuseid, eeldusel et konkreetne raamleping või DHS sellele hankijale kohaldub (st hankija on sellega seostatud) ja tal on õigus selle alusel hankelepinguid sõlmida.
- 6.3** Turuplatsil tavapärase pakkujana osalemisest tuleb eristada olukorda, kus RHS §-s 5 sätestatud hankijad pakuvad nende välja töötatud lahendusi (taas)kasutamiseks ja teised hankijad võtavad neid lahendusi kasutamiseks selliselt, et tavapärasest hankemenetlust ei toimu. Sellist lahenduste (taas)kasutamist on samuti põhimõtteliselt võimalik turuplatsi kaudu korraldada. RHS § 12 kohaselt ei ole hankijad kohustatud RHS-is sätestatud korda rakendama näiteks sisetehingutele (RHS § 12 lg 1) ning hankijatevahelisele koostööle (RHS § 12 lg 7), mis vastavad samas paragrahvis sätestatud tingimustele.

6.4 Sisetehingud turuplatsi kaudu

- 6.4.1.** Sisetehingu puhul on tegemist hankelepinguga, mille avaliku sektori hankija (sealhulgas riik ja riigiasutus) (kontrolliv hankija) sõlmib era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga, kes on *de facto* hankija osakonnaga sarnane üksus (kontrollitav juriidiline isik).¹²³ Sisetehinguga võib olla tegemist juhul, kui näiteks ministeerium sõlmib lepingu mõne era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga (näiteks mõni äriühing või sihtasutus), kuid see era- või avalik-õiguslik juriidiline isik peab vastama RHS § 12 lg-s 2 sätestatud tingimustele.
- 6.4.2.** Kuna sisetehingu puhul saab kontrollitavaks juriidiliseks isikuks (see tähendab hankija lepingupartneriks) olla era- või avalik-õiguslik juriidiline isik, ei saa sisetehinguna käsitleda olukorda, kus üks ministeerium sõlmib lepingu näiteks Riigi Infosüsteemi Ametiga (edaspidi **RIA**) mõne RIA teenuse või lahenduse kasutamiseks (sellise olukorra puhul võib tegemist olla hankijate vahelise koostööga – vt täpsemalt p 6.5).
- 6.4.3.** Arvestades, et sisetehingu puhul on kontrollitavaks juriidiliseks isikuks era- või avalik-õiguslik juriidiline isik, on edaspidi ka võimalik, et sisetehingu objektiks võib sattuda teenus, mis on turuplatsile jõudnud turuplatsi operaatori poolt raamlepingu sõlmimiseks või DHS-i loomiseks korraldatud hankemenetluse kaudu ning milleni hankija on jõudnud filtrite kohaldamise kaudu.
- 6.4.4.** Kui hankija leiab turuplatsilt teenuse, mis vastab tema vajadustele ning mille pakkujaks on isik, kellega tehtavat tehingut saab käsitleda hankija sisetehinguna, saab hankija teha selle tehingu ning ei pea kohaldama RHS-i (RHS § 12 lg 1). Kuna hankija ei pea kohaldama RHS-i, võib hankija sellise sisetehingu loomulikult teha ka väljaspool turuplatsi ning hankija ega pakkuja ei ole seotud ka teenuse suhtes turuplatsil kehtestatud tingimustega, kuid

¹²² Nii näiteks osales Keila Linnavalitsus Riigi Tugiteenuste Keskuse sotsiaal- ja eriteenuste hankes "Pikaajalise kaitstud töö teenuse tellimine 2021 Sotsiaalkindlustusametile" (viitenumber 226199) - <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/2234652/general-info>

¹²³ "Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne"; lk 171, p 2. RHS § 12 lg 2 kohaselt on sisetehinguks kvalifitseerumiseks nõutav, et kontrollitav juriidiline isik vastab kõikidele järgmistele tunnustele: 1) kontrollitavat juriidilist isikut kontrollib sarnaselt oma osakonnaga kontrolliv hankija või muu juriidiline isik, kelle üle kontrollival hankijal on samasugune kontroll; 2) üle 80% kontrollitava juriidilise isiku tegevusest on nende ülesannete täitmine, mille temale on usaldanud teda kontrolliv hankija või viimase kontrollitav muu juriidiline isik; 3) kontrollitavas juriidilises isikus puudub otsene erakapitali osalus, välja arvatud seadusest tulenev kontrolli- ja vetoõigusega erakapitali osalus, ja see ei avalda kontrollitavale juriidilisele isikule otsustavat mõju. Sisetehinguna on käsitletav ka hankeleping, mille sõlmivad mitu kontrollivat hankijat nende poolt ühiselt kontrollitava juriidilise isikuga, kui on täidetud sarnased tingimused, mis ühe kontrolliva hankija poolt sõlmitava hankelepingu puhul (RHS § 12 lg 5).

nende toodete ja teenuste loetlemine turuplatsil võimaldab hankijatel need hõlpsamalt üles leida. Sisuliselt saavad turuplatsil hankijale kuvatavate toodete ja teenuste loetelus olla ühtmoodi üksteise kõrval nii klassikalises mõttes pakujate kui ka potentsiaalsete sisetehingute partnerite pakutavad tooted – konkreetne hankija peab lihtsalt otsuse tegemisel veenduma, kas tal on õigus konkreetse pakujaga sisetehingut teha. Jaatava vastuse korral on võimalik turuplatsil sõltuvalt toote või teenuse tüübist sellisel juhul isegi *click-and-buy* meetodil ostlemine.

6.5 Hankijatevaheline koostöö turuplatsi kaudu

6.5.1. Olukorras, kus ministeerium sõlmib lepingu näiteks mõne RIA teenuse või lahenduse (taas)kasutamiseks, võib tegemist olla aga hankijatevahelise koostööga (RHS § 12 lg 7). Hankijatevahelise koostöö puhul ei ole nõutav asjaosaliste vaheline kontrollisuhe ning hankija ei pea RHS-is sätestatud korda rakendama, kui on täidetud kõik RHS § 12 lg-s 7 sätestatud tingimused):

- hankelepinguga sätestatakse osalevate avaliku sektori hankijate vahelise koostöö alused või selle elluviimise tingimused eesmärgiga tagada, et avaliku sektori hankijad osutavad oma ülesandeks olevaid avalikke teenuseid ühiste eesmärkide täitmiseks;
- koostöö tegemisel juhendatakse üksnes avaliku huviga seotud kaalutlustest;
- vähem kui 20 protsenti hankelepinguga hõlmatud tegevustest toimub avatud turul.

6.5.2. Kuna riigiüleseid lahendusi on võimalik hankijatevahelise koostöö kaudu kasutada, saab ka neid turuplatsile lisada ja teistel hankijatel neid turuplatsi kaudu kasutamiseks võtta. Arvestades, et hankijatevahelise koostöö juhtumite puhul pigem ei ole tegemist selliste teenustega, mis on turuplatsile jõudnud tavapärase hankemenetluse kaudu, tuleks turuplatsile luua mehhanism, mis võimaldab selliste teenuste andmeid ilma konkreetse hankemenetluseta turuplatsile lisada. Selleks, et hankijatel oleks võimalik nende teenusteni ka filtrite kohaldamise teel jõuda, peab lahenduse kasutamiseks andja esitama teenuse kohta info samal viisil kui pakkujad turuplatsi operaatori korraldataval kesketel või ühishangetel (filtrite loomine ning teenuse tunnuste ja kategooriate määratlemine). Kuna hankijatevahelise koostöö raames teenuste ostmise puhul ei pea hankija RHS-is sätestatud korda rakendama, võib hankija sellise tehingu teha ka väljaspool turuplatsi ning hankija ega pakkuja ei ole seotud ka teenuse suhtes turuplatsil kehtestatud tingimustega. Sarnaselt sisetehingute osas öeldule võimaldab teiste hankijate toodete ja teenuste loetlemine turuplatsil hankijatel need hõlpsamalt üles leida ning sisuliselt saavad turuplatsil hankijale kuvatavate toodete ja teenuste loetelus olla ühtmoodi üksteise kõrval nii klassikalises mõttes pakujate kui ka potentsiaalsete hankijatevahelise koostöö partnerite pakutavad tooted – konkreetne hankija peab lihtsalt otsuse tegemisel veenduma, kas konkreetse tehingu puhul on täidetud hankijatevahelise koostöö tunnused. Jaatava vastuse korral on võimalik turuplatsil sõltuvalt toote või teenuse tüübist sellisel juhul isegi *click-and-buy* meetodil ostlemine

6.5.3. Kui sellise lahenduse puhul on tegemist riigi tarkvaraga riigivaraseaduse (edaspidi **RVS**) tähenduses ja teenuse või lahenduse turuplatsil kättesaadavaks tegemine toob kaasa ka tarkvara kättesaadavaks tegemise, tuleb lähtuda RVS-is sätestatust, arvestades seejuures ka teenuse või lahenduse suhtes kehtivaid intellektuaalomandi õigusi. Kui tegemist on riigi tarkvaraga, otsustab sellise lahenduse turuplatsi kaudu kättesaadavaks tegemise riigivara valitseja (eeltoodud näites RIA lahenduste kasutamiseks andmise puhul peab riigi tarkvara puudutavad otsused tegema riigivara valitsejaks olev MKM) (vt täpsemalt analüüsi punkt 6.6).

6.6 Riigi tarkvara (taas)kasutamiseks andmine riigivaraseaduse kontekstis

6.6.1. Riigivara on riigile kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum (RVS § 1 lg 3). Üheks riigivara eriliigiks on riigi tarkvara – arvutiprogramm, mille suhtes autori

varalised õigused kuuluvad osaliselt või täielikult riigile (RVS § 28¹ lg 2). 01.06.2021 jõustus RVS-i muudatus, millega reguleeritakse riigi tarkvara tasuta kasutamiseks andmist ja riigi tarkvara kasutamist riigivara valitsejate¹²⁴ vahel.¹²⁵ Muudatuse tegemise põhjuseks oli praktikas tõusetunud vajadus, sest RVS, iseäranis selle 3. peatükis sätestatud riigivara kasutamiseks andmise regulatsioon, sobis eelkõige vallas- ja kinnisasjadega seotud õigussuhete korraldamiseks, kuid ei arvestanud intellektuaalse vara kasutamisega (sh kasutamiseks andmisega) seotud iseärasustega, eeskätt riigile kuuluva tarkvaraga seotud tehingutes. RVS-i muudatusega kehtestati põhimõtted ja menetlus tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks andmiseks ning tarkvara riigivara valitsejate vaheliseks samaaegseks kasutamiseks (nn tarkvara ristikasutuseks).

- 6.6.2.** Riigi tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks andmisena käsitletakse riigivara valitseja poolt riigi tarkvara lähtekoodi tasuta ja tähtajatult kättesaadavaks tegemist piiramata arvule isikutele kasutuslepingu alusel RVS 3. peatüki 2. jaos sätestatud korras (RVS § 28¹ lg 1). Riigi tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks andmise otsustab riigivara valitseja otsustuskorras¹²⁶, märkides otsuses vähemalt kasutamiseks antava riigi tarkvara kirjelduse ning tarkvara kasutamise tingimused (RVS § 28² lg 1-2). Riigi tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks andmisel lisab riigivara valitseja oma veebilehele lingi, mille kaudu on riigi tarkvara lähtekood, kirjeldus ja kasutamise tingimused kättesaadavad (RVS § 28² lg 3).¹²⁷
- 6.6.3.** Riigi tarkvara ei anta avalikkusele tasuta kasutamiseks, kui sellega kaasneks riigile kahjulik mõju. Muu hulgas võetakse arvesse riigi tarkvara avalikkusele kasutamiseks andmisega kaasnevat riski küberturvalisusele, riigi tarkvara kasutusvaldkonna iseärasusi ning kasutamiseks andmisest tulenevat võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule (RVS § 28³ lg 1). RVS-i asjaomase muudatuse seletuskirjas on kahjuliku mõju osas märgitud, et kuigi tarkvarahangete puhul tuleb ette olukordi, kus hankimise ajal on varaliste õiguste omandamine näiteks küberturvalisusega seotud kaalutlustel küll põhjendatud, kuid aja möödudes ja asjassepuutuva tarkvara tundlikkuse vähenedes võiks tulla kõne alla ka sellise vara avalikkusele kasutamiseks andmine.¹²⁸
- 6.6.4.** Kui riigi tarkvara ei ole avalikkusele tasuta kasutamiseks antud, annab riigivara valitseja riigi tarkvara tasuta kasutamiseks teisele riigivara valitsejale viimase taotlusel, välja arvatud juhul, kui kasutamiseks andmisega kaasneks riigile kahjulik mõju. Riigi tarkvara teisele riigivara valitsejale tasuta kasutamiseks andmisel sõlmivad riigivara valitsejad riigi tarkvara tasuta kasutamise kokkuleppe, millega nähakse ette riigi tarkvara kasutamise tingimused (RVS § 28⁴ lg 2). Teisele riigivara valitsejale üleandmisel lähtutakse üldjuhul eeldusest, et seda tarkvara vajab kasutamiseks riigivara valitseja või tema valitsemisala asutused ise ning kolmandatele isikutele tarkvara kasutamiseks andmise õigus jääb üldjuhul tarkvara hankinud riigivara valitsejale.¹²⁹
- 6.6.5.** Tähelepanu tuleb pöörata pakkuja poolt pakutava teenuse (lahenduse) litsentsitingimustele, st kui pakkuja (antud juhul siis riigivara valitseja või tema valitsemisala asutus) pole lahendust ise arendanud, siis kas ja millises ulatuses saab ta seda edasi litsentsida. Ka RVS § 28³ lg 2 rõhutab, et kui varalised õigused riigi tarkvara suhtes kuuluvad riigile osaliselt, antakse riigi tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks üksnes riigile kuuluvate varaliste õiguste ulatuses. Lisaks arvestatakse riigi tarkvara avalikkusele tasuta kasutamiseks andmisel ja kasutamise tingimuste kehtestamisel riigi tarkvara autori

¹²⁴ Riigivara valitsejateks on Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantslei, Riigikohus, Riigikantslei, ministeeriumid (RVS § 4 lg 2).

¹²⁵ Riigivaraseaduse muutmise seadus - <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052021002>

¹²⁶ Otsustuskorras tähendab avalikku enampakkumist või valikpakkumist korraldamata – RVS § 17 lg 1 p 3.

¹²⁷ Üheks selliseks võimaluseks on tarkvara avalikkusele kättesaadavaks tegemine e-riigi ühtse koostöö ja tarkvara taaskasutuse platvormi, koodivaramu kaudu (https://koodivaramu.eesti.ee/users/sign_in).

¹²⁸ Vt Riigivaraseaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 4 – kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0327dee6-2256-45c7-a1ea-006c77afb289>

¹²⁹ Vt Riigivaraseaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 15 – kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0327dee6-2256-45c7-a1ea-006c77afb289>

isiklike õigustega (RVS § 28³ lg 3). Riigi tarkvara võimalikku avalikkusele või teisele riigivara valitsejale tasuta kasutamiseks andmist tuleks arvesse võtta juba sellise lahenduse hankimisel (hanke planeerimisel ja riigihanke alusdokumentide koostamisel), et võimaldada riigi tarkvara (taas)kasutamist võimalikult suures ulatuses.

- 6.6.6.** Turuplatsi kontekstis saab aga riigivara valitseja otsustada kirjeldada riigi riskasutatava tarkvara komponendid vastavalt platvormi operaatori nõuetele (näiteks vastavalt loodud filtrisüsteemile), mis kuvatakse teistele turuplatsil otsingut teostavatele hankijatele (kõikidele või piiratud ainult teistele riigivara valitsejatele) ühtmoodi klassikalises mõttes pakujate pakutavate toodete ja teenuste kõrval. Konkreetne hankija peab lihtsalt otsuse tegemisel veenduma, kas konkreetse tehingu puhul on täidetud riigi tarkvara tasuta kasutusse võtmise nõuded – jaatava vastuse korral on põhimõtteliselt võimalik turuplatsil sõltuvalt toote või teenuse tüübist sellisel juhul isegi *click-and-buy* meetodil riigi tarkvara komponendi tasuta kasutusse võtmiseks lepingu sõlmimine riigivara valitsejate vahel.
- 6.7** Kokkuvõtlikult saab turuplatsi kaudu osta või kasutamiseks saada ka teiste hankijate pakutavaid lahendusi. Selliste lahenduste jaoks, mis ei jõua turuplatsile raamlepingu sõlmimise või DHS-i loomise menetluse kaudu, saab turuplatsile luua tehnilise lahenduse, mille kaudu hankijad (sh riigivara valitsejad) saavad turuplatsile esitada operaatori poolt nõutaval standardiseeritud kujul seda tarkvara või lahendust kirjeldavad andmed (nt filtrite süsteem) nii, et turuplatsil sobivat lahendust otsiv hankija saaks selle ühest kohast üles leida. Turuplats kuvab hankijale kõik sellised teenused, mida sellel konkreetsetel hankijal on õigus hankida (raamlepingu või DHS-i alusel turuplatsile lisatud või avaliku sektori poolt väljaspool raamlepingut või DHS-i turuplatsile lisatud lahendused). Hankija peab ise analüüsima, kas tal on õigus neid lahendusi kasutusele võtta RHS-is sätestatud korda rakendamata (sisetehingu või hankijatevaheline koostöö raames).

7. ÕIGUSLIKUD PIIRAJAD TURUPLATSI MUDELI LOOMISEL JA VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

7.1 Keskse hankija määramine ja keskse hankija teenuste kasutamise kohustuslikuks määramine

- 7.1.1.** Kehtiva RHS § 42 lg 4 kohaselt ei saa valitsus keskse hankija kasutamist kohustuslikuks teha põhiseaduslikele institutsioonidele (Riigikogu (Riigikogu Kantselei), Vabariigi President (Vabariigi Presidendi Kantselei), Eesti Pank, Riigikontroll, Õiguskantsler p(Õiguskantsleri Kantselei), Riigikohus ja teised kohtud), avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (sh näiteks Eesti Haigekassa, Eesti Rahvusringhääling, Tartu Ülikool jne), hankijaks olevatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja kohaliku omavalitsuse üksustele. Nimetatud hankijad saavad keskse hankija teenuseid kasutada keskse hankijaga sõlmitud kokkuleppe alusel ning keskse hankija teenuste kasutamine (st hankimise teenuse ostmine) on vabastatud riigihankeõiguse kohaldamisalast (RHS § 11 lg 1 p 21).
- 7.1.2.** Kehtiva RHS § 42 lg 2 ja 3 alusel saab Vabariigi Valitsus keskse hankija nimetada ja tema kasutamise teatud ulatuses kohustuslikuks teha korraldusega (määruse andmiseks ei ole RHS §-s 42 valitsusele volitust antud). VVS § 30 lg 1 kohaselt võib valitsus korraldusega anda ülesandeid valitsusasutustele, kelleks on ministeeriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused (seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi) (VVS § 39 lg 3).
- 7.1.3.** Tegemist ei ole Euroopa Liidu õigusest tuleneva sättega, vaid siseriikliku regulatsiooniga, ning seda on siseriiklikult võimalik ka muuta. Kui MKM soovib, et turuplatsi (keskse hankija) kasutamine oleks kohustuslik ka teistele asutustele peale valitsusasutuste, tuleks muuta RHS § 42 lg 4 ja/või ka Vabariigi Valitsuse seadust. Kuna küsimus sellest, milliste asutuste töökorraldusse Vabariigi Valitsus kui täitevvõim sekkuda saab, on põhimõtteline (võimude lahususe printsiip, teatud asutuste enesekorraldusõigus, põhiseaduslikud tagatised,

õigusaktide süsteem ja hierarhia jne), ei pruugi selle põhimõtte muutmise ettepanek meie hinnangul olla realistlik ega perspektiivikas.

7.2 Raamlepingu ja DHS-i eseme piiritlemine

- 7.2.1.** Nagu eelnevalt selgitatud, on turuplatsi puhul menetlusreeglite kohaldamisel keskse tähtsusega ühelt poolt see, et eelduslikult ületavad turuplatsil sõlmitavad raamleping(ud) ja/või DHS rahvusvahelist piirmäära, mis tähendab, et turuplatsi lahenduse puhul peab arvestama riigihangete direktiiviga (riigihangete direktiivi artikkel 4 punkt b). Teiselt poolt küsimus sellest, kui täpselt on konkreetsetel juhtudel võimalik riigihanke esemeks olevaid teenuseid kirjeldada.
- 7.2.2.** Vastavalt RHS §-le 74 tuleb antud juhul esitada RHR-ile hanketeade, mis peab olema esitatud Euroopa Komisjoni standardvormil (RHS § 45 lg 3 p 3) ning mis peab sisaldama vähemalt riigihangete direktiivi lisa V osas C nõutud infot. Raamlepingu eseme piiritlemise osas on olulised riigihangete direktiivi lisa V osa C p-d 5 ja 7, mille kohaselt tuleb hanketeates esitada CPV koodid (kui leping on osadeks jaotatud, esitatakse vastav teave iga osa kohta) ning hanke lühikirjeldus: teenuste olemus ning ulatus.
- 7.2.3.** Hanketeate avaldamisega RHR-is algab hankemenetlus (RHS § 73 lg 1) ning vastavalt RHS § 77 lg-le 1 teeb hankija RHAD-i ettevõtjatele kättesaadavaks hankemenetluse algamisest arvates (riigihangete direktiivi artikkel 53 lg 1). RHAD peab sisaldama ka hankelepingu eseme tehnilist kirjeldust (RHS § 77 lg 4 lg 1; riigihangete direktiivi artikkel 42 lg 1), mis peab vastama RHS §-des 87-89 sätestatud nõuetele.
- 7.2.4.** Turuplatsi lahenduse osas tähendab eelnev seda, et operaatoril on hankelepingu eseme kirjeldamise kohustus, mis tuleneb direktiivist ning millist kohustust ei saa seetõttu siseriiklikult muuta. Kuna hankeeseme (st raamlepingu alusel pakutavate teenuste) kirjeldamise täpsusaste mõjutab seda, kui täpselt saab raamlepingus sätestada selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused (mis omakorda mõjutab kogu järgnevat menetluskäiku – nt minikonkursi korraldamise kohustuslikkust jne), on tegemist olulise piirajaga, mis on määranud turuplatsi õiguslike lahenduste valikut. Küll aga oleme just sellest aspektist lähtudes (s.o teenuste kirjeldamise täpsusaste) kirjeldanud erinevaid alternatiivseid lahendusi ja valikukohti, sest teatud juhtudel ja teenuste puhul võib olla võimalik sätestada raamlepingus täpselt hankelepingu tingimused ning sel juhul kohaldada hankija ja pakkuja jaoks n-ö lihtsamat hankemenetlust.

7.3 Pakkumuste hindamise ja võitja välja selgitamise kohustus

- 7.3.1.** Turuplatsi kaudu teenuste ostmisel (hankimisel) on äärmiselt oluline hindamiskriteeriumite rakendamine, sest hankijal on kohustus valida talle sõelale jäänud pakkumuste hulgast hindamiskriteeriumite alusel välja parim pakkumus. Hindamiskriteeriumid hilisemate hankelepingute sõlmimise puhuks määratleb turuplatsi operaator raamlepingu või DHS-i hankes (hankedokumentides). Praegu menetluses olev riigihangete seaduse muutmise eelnõu annab operaatorile hindamiskriteeriumite osas ka rohkem vabadust, võimaldades sätestada kriteeriumide osakaalud ligikaudselt asjakohase maksimaalse vahemikuna, ja kui osakaalude sätestamine ei ole objektiivselt võimalik, määrata kriteeriumid tähtsuse järjekorras. RHS viiakse selles osas direktiiviga kooskõlla.
- 7.3.2.** Hankelepingu sõlmimise protsessis rakendab neid hindamiskriteeriume hankija ning arvestades eelnõuga lubatud paindlikkust, on hankijal juhul, kui raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihankes koostatud RHAD hindamiskriteeriumitega seonduvat ammendavalt ära ei fikseerinud, hiljem hankelepingu sõlmimise protsessis võimalus hindamiskriteeriume operaatori jäetud piirides täpsustada ja nende osakaale muuta, mis võimaldab paremini arvesse võtta ka hankija (lõppkasutaja) vajadusi. Turuplatsi tehniline lahendus peaks võimaldama hankijal sisestada asjakohased hindamiskriteeriumid ja nende osakaalud, mis koos muude lubatavuse piires täpsustatavate andmetega (nt ühikud) võimaldab

ühikuhindade põhiselt välja selgitada teenuse maksumuse ja hindamiskriteeriumite põhiselt ka parima pakkumuse.

7.4. Minikursi korraldamise kohustuslikkus

7.4.1. Vastavalt RHS § 30 lg 4 peab hankija korraldama raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimiseks minikursi, kui hankija on sõlminud raamlepingu mitme pakkujaga ning selles ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi. Vastav nõue on sätestatud ka riigihangete direktiivi artikkel 33 lg 4 p-s c, mille kohaselt tuleb raamlepingu poolteks olevate ettevõtjate seas riigihange uuesti välja kuulutada, kui raamleping on sõlmitud enam kui ühe ettevõtjaga ning raamlepingus pole sätestatud teenuste osutamise ja asjade tarnimise kõiki tingimusi.

7.4.2. Eelnevalt on analüüsitud, et kõige tõenäolisemalt saab turuplatsi lahendus olema selline, et raamlepingus ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi, seega tekib olukord, kus hankija peab korraldama pakkuja vahel minikursi. See tekitab aga turuplatsi osas tehnilisi ja õiguslikke väljakutseid - kuidas tagada see, et konkreetse pakkujaga hankelepingu sõlmimise protsess oleks võimalikult automatiseeritud, kuid samal ajal võimaldaks hankijatele paindlikkust endale sobiva pakkumuse valimisel ning ühtlasi oleks pakkuja valimisel tagatud võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõte.

7.4.3. Kuna tegemist on riigihangete direktiivist tuleneva sättega, ei saa lahendada olukorda RHS-i vastava regulatsiooni muutmise teel. Pigem tuleb seega olukord lahendada selliselt, et teenuste puhul, mida on võimalik piisavalt täpselt kirjeldada ning koostada raamleping selliselt, et selles on sätestatud kõik raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, teha nende jaoks eraldi kindlate tingimustega raamleping. Samuti tuleks raamlepingu eseme piiritlemiseks püüda võimalikult suure täpsusastme poole – ideaalis piiritleda teenused sellisel määral, et saaks asuda seisukohale, et tegemist on kindlaksmääratud tingimustel sõlmitud raamlepinguga. Kui seda aga teha ei ole võimalik, tuleks raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas hankemenetluses kaaluda e-kataloogi instrumendi kasutamist, mis oleks ajakohastatav (vt ajakohastatava e-kataloogi instrumendi kasutamise seotud piirangute kohta all punktis 7.6).

7.4.4. Alternatiivselt, kui ka ajakohastatava e-kataloogi kasutamine ei peaks konkreetsel juhtumil osutama võimalikuks, siis on võimalik sarnaselt välismaiste analoogsete platvormidega näha ette tehniline lahendus hankijatele konkreetsete hankelepingute sõlmimiseks minikurside korraldamiseks turuplatsil või võimaldada viia minikursse osaliselt läbi platvormiväliselt, sisestades hiljem platvormi andmed minikursi tulemuste kohta raamlepingu haldamise tagamiseks.

7.5. Pakkumuse ajakohastamine ja lõppkasutaja poolt lepingu sõlmimisel lubatud modifikatsioonid

7.5.1. Pakkumuse ajakohastamisele ja hankija poolt lepingu sõlmimisel lubatud modifikatsioonidele annavad raamid direktiiv ja RHS, eelkõige hankelepingu muutmist puudutavad sätted (RHS § 123 ja direktiivi artikkel 72). E-kataloogi regulatsiooni puudutava ajakohastamise osas kohaldub samuti RHS-i ja direktiivi regulatsioon.

7.6. Ajakohastatud e-kataloogi kasutamine

7.6.1. Ajakohastatava elektroonilise kataloogi kasutamise korral peab hankija pakkujatega suhtlema – paluma kas kataloogi uuendada või teatama aja, mil hankija võtab olemasolevast kataloogist teenuste kohta andmed. Tegemist on direktiivist tuleneva piiranguga ning turuplatsi tehniline lahendus võiks sellise teate saatmise teha võimalikult lihtsaks – ühe nupuvajutusega esitada ettevõtjatele teade. Samas tekib siinkohal ajaline viivitus hankija poolt leitud sobiva teenuse ja ostu sooritamise vahele.

7.7. Kõrvaldamise aluste puudumise kahekordne kontrollimine

- 7.7.1.** Riigihangete direktiiv (art 59 lg 4 teine lõik) nõuab, et enne kui hankija sõlmib raamlepingu alusel hankelepingu valitud ettevõtjaga, peab ta kontrollima, ega sel ettevõtjal ei esine kõrvaldamise aluseid. Arvestades, et raamlepingu sõlmimisele eelnevalt kontrollis edukate pakkujate kõrvaldamise aluseid ka operaator, on tegemist topelt kontrolliga. Sellist topelt kontrolli ei pea tegema, kui raamleping oli sõlmitud ühe pakkujaga või kui hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimustel ilma minikonkurssi korraldamata (kindlaksmääratud tingimustega raamleping).
- 7.7.2.** Topeltkontrolli on teataval määral võimalik lahendada tehniliste vahenditega (näiteks liidestus päringute tegemiseks asjaomastesse registritesse Eesti ettevõtjate suhtes, tuginemine operaatori poolt tehtud kontrollidele ja jätkuvalt turuplatsi kaudu kättesaadavatele ettevõtjate esitatud dokumentidele, kui need on jätkuvalt kehtivad ja asjakohased), kuid automatiseerimist mitte võimaldavas ulatuses (näiteks kolmandate riikide ettevõtjate dokumendid) tekib hankijale siiski mõningane lisakoormus, mida saaks siiski osaliselt mõneti leevendada operaatori toel.

7.8. Pakkujate / teenuste võimalus turuplatsiga jooksvalt liituda on piiratud

- 7.8.1.** Vastavalt RHS § 29 lg-le 2 võib raamlepingu üldreeglina sõlmida tähtajaga kuni 4 aastat ning tähtajatu raamlepingu sõlmimine on keelatud (piirang, et raamlepingu võib sõlmida tähtajaga kuni 4 aastat on sätestatud ka direktiivi artikli 33 lg 1 kolmandas lauses). Nagu selgitatud, võiks selle mudeli puhul sarnaselt Ühendkuningriigi mudelile raamlepingu kehtivusaja pikkuseks olla üks aasta. Igal aastal uue raamlepingu sõlmimine tähendaks küll nii operaatorile kui ka pakkujale iga-aastasest halduskoormust, kuid võimaldaks uutel ettevõtjatel, lahendustel ja teenustel kiiremini turuplatsile tulla. Alternatiivselt võib raamlepingu sõlmida ka pikemaks ajaks, kuid see takistab uute ettevõtjate piisavalt kiiret lisandumist turuplatsile. Olenemata raamlepingu kestuse osas tehtud valikutest, soovime lisada raamlepingusse sätteid, millega saab raamlepingu kehtivusaega vajadusel piiratud ajaks pikendada, kui turuplatsi operaator ei ole jõudnud enne raamlepingu tähtaja lõppu uut raamlepingut sõlmida.
- 7.8.2.** Põhiliseks erinevuseks raamlepingu mudeli ja DHS-i mudeli vahel on see, et DHS-iga saavad pakkujad selle kehtivusajal jooksvalt liituda, kuid raamlepingu kehtivuse ajal sellega enam uusi pakkujaid liituda ei saa (avatud süsteem vs suletud süsteem). Seevastu on DHS-i puhul turuplatsi operaatoril suurem halduskoormus, kuna ta peab jooksvalt kontrollima süsteemiga liituda soovivate pakkujate soovivaldusi ja kvalifitseerimistingimustele vastavust.
- 7.8.3.** Kuna MKM-i eesmärgiks on, et turuplatsi kaudu saavad pakkujad pakkuda innovaatilisi teenuseid, mille olemasolust ja millistest lahendustest ei pruugi hankijal eelnevat täpset teadmist olla, ning mille puhul ei ole võimalik teenuste ja nende pakumise ulatuslik standardiseerimine, peaks turuplatsi platvormi tehniline lahendus võimaldama nii raamlepingu kui ka DHS-i mudelit.

7.9. Lõppkasutaja poolt lepingu sõlmimisel lubatud modifikatsioonid.

- 7.9.1.** Lõppkasutajatel ei ole lubatud sõlmida hankelepinguid raamlepingus või DHS-is sätestatud tingimustest erinevatel tingimustel. Muudatused hankelepingute sõlmimisel on võimalikud raamlepingus või DHS-is antud piirides ning meie poolt protsessiskeemis kirjeldatud viisidel (minikonkursi raames PEE esitamisel hankelepingu tingimuste täpsustamiseks, e-kataloogi ajakohastamine õigusaktides ettenähtud viisil).
- 7.9.2.** Raamlepingu enda, samuti raamlepingu ning DHS-i alusel juba sõlmitud hankelepingute muutmisele kohaldatakse RHS §-i 123 ehk üldisi hankelepingu muutmise sätteid.

8. VASTUSED LÄHTEÜLESANDES PÜSTITATUD KONKREETSETELE KÜSIMUSTELE

8.1. Juhul, kui digitaalse turuplatsi kontseptsiooni kasutuselevõtmiseks on vaja muuta või täiendada kehtivat õigust, siis milliseid sätteid tuleb muuta või täiendada, et digitaalse turuplatsi kasutuselevõtmine oleks soovitud kujul võimalik?

Vastused sellele küsimusele on leitavad analüüsi tekstist, sh on neid käsitletud analüüsi punktis 7. Arvestades turuplatsi eesmärke (sh kasvu eesmärki ja vajadust korraldada hankeid üle rahvusvahelise piirmäära), tuleneb enamus piiranguid direktiivist ning siseriiklikult neid muuta ei saa.

8.2. Kuidas ja milliste kriteeriumite alusel on mõistlik digitaalsele turuplatsile lisatavaid teenuseid piiritleda?

Mõistlikkus on seotud sellega, milliseid teenuseid turuplatsile tuuakse, kuid mitte niivõrd turuplatsile lubamise, vaid menetluse kujundamisel. Turuplatsile võib lisada igasugu teenuseid ning küsimus on üksnes nende edasise ostmise võimaluste loomises hankijatele.

Piiritlemise küsimus on oluline operaatori tasandil tehtava otsustusena menetluse valikul – mida rohkem on võimalik teenuseid standardiseerida ja paketeerida (näited võimalikest pakettidest: ainult teatud valdkonna – näiteks andmelaoteenuse SaaS; andmelaoteenuse SaaS koos 5 tunni konsultatsiooniteenusega; andmelaoteenuse SaaS koos 10 tunni konsultatsiooniteenusega; andmelaoteenuse SaaS + 5 tundi konsultatsiooniteenust + 5 tundi haldusteenust; jne), seda lihtsama hankimise menetluse saab kujundada ja vastupidi. Kõige lihtsamini saab lõpphankija turuplatsil osta siis, kui kõik tingimused on raamlepingus kindlaks määratud (nt ostan x tk täpselt piiritletud teenust koos paketi olevate lisadega, nt 5 tundi konsultatsiooni). Kui aga on vaja välja töötada mingi täpsem lõppkasutaja vajadusi rahuldav lahendus, mis eeldab ka nt vajaduste ja võimaluste väljaselgitamist teadmata hulga tundide jooksul, teenuse kohandamist, tuge jne, ei pruugi olla võimalik raamlepingus kõiki tingimusi kindlaks määrata, mistõttu peaks hankija viima raamlepingu alusel läbi minikonkursi või korraldama hanke DHS-i lisatud pakkujate hulgas.

8.3. Millised on õiguslikud nõuded ja piirangud digitaalse turuplatsi funktsionaalsustele, äriprotsessile ning selle vahendusel pakutavatele teenustele?

Meie disainitud mudel on koostatud lähtuvalt kehtivatest õiguslikest nõuetest ja piirangutest. Formaalsed nõuded turuplatsile kui elektroonilisele teabevahendile RHS-i ja riigihangete direktiivi tähenduses on kehtestatud RHS-is ning selle alusel kehtestatud määruses. Samuti ka elektroonilise teabevahetuse nõudeid, sh määrus "Nõuded elektroonilise teabevahetuse seadmele".¹³⁰

Nõuded ja piirangud sõltuvad menetlustest ja sellest, milliseid funktsionaalsusi on võimalik turuplatsi jaoks juurutada ning kuivõrd teenuseid ja protsesse standardiseerida ja automatiseerida. Funktsionaalsusega seondub näiteks filterdamise võimalus ning teatud etapis filterdamise tulemusel sõelale jäänud pakkumustest eduka välja selgitamine (st hindamiskriteeriumite rakendamine). Standardiseerimata teenuste puhul peaks funktsionaalsus olema hankija jaoks võimalikult mugav, et ta saaks raamlepingu alusel minikonkursi läbi viia turuplatsi keskkonnas – võimalus, mida intervjuueeritud välisriikides praegu ei pakuta.

Kui turuplatsi tehniline lahendus ei võimalda näiteks tegevuste logimist ja mugavat andmete salvestamise võimalust turuplatsi keskkonnas, langeb andmete salvestamine ja säilitamine (ehk auditeerimisjälje tekitamine) hankija kohustuseks.

8.4. Millised on piirangud teenusepakkujatele, kes soovivad oma teenuseid digitaalse turuplatsi vahendusel pakutada, millistele tingimustele peavad nad vastama?

¹³⁰ vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/115082017003>.

Kohalduvad kohustuslikud kõrvaldamise alused (§ 95 lg 1) ning raamlepingut ega hankelepingut ei tohi sõlmida sellise pakkujaga, kelle puhul sellised kõrvaldamise alused esinevad (karistus teatavate süütegude eest (illegaalne tööjõud, lapstööjõud, inimkaubandus), riikliku maksu võlg, rahvusvahelise sanktsiooni subjekt). Lisaks võib kõrvaldada teenusepakkuja, kelle puhul esinevad RHS § 95 lg-s 4 sätestatud kõrvaldamise alused.

Kvalifikatsiooni kontrollimine ei ole kohustuslik ning hankija ei pea kehtestama nõudeid teenusepakkuja kvalifikatsioonile. Olenevalt ostetavatest teenustest võib aga olla vajalik kehtestada näiteks turvalisust puudutavaid nõudeid (asjakohased sertifikaadid, load vmt), suuremahuliste lepingute puhul seada käibenõue jne (pakkuja ja taotleja kvalifikatsiooni kontrollimise kohta vt RHS § 98 – 101). Turvalisust puudutava info kuvamine on siiski mõistlik lahendada sellekohase filtri kaudu.

8.5. Kas digitaalse turuplatsi kasutamine IT-teenuste hankimiseks peab olema hankijatele vabatahtlik või on võimalik kasutada seaduslikke aluseid, mille abil tekiks hankijatel kohustus esmalt digitaalse turuplatsi kontseptsiooni vahendusel soovitud teenus leida?

Vt vastus küsimusele nr 1. Digitaalse turuplatsi kasutamine on võimalik kohustuslikuks teha, välja arvatud teatud hankijate jaoks (nende jaoks, kellele ei saa kohustuslikuks teha, jäävad vabatahtliku keskse hankimise ja ühishankimise võimalused). Eelkõige peaks turuplatsi tehniline lahendus olema kasutajasõbralik suurendamaks tõenäosust, et ka vabatahtlikud hankijad sellega ühinevad. Kaaluda võib, kas digitaalse turuplatsi kaudu võiks pakkuda ka muid IT teenuseid peale pilvepõhiste teenuste, aga miks mitte ka asju (ehk asendada IT sektori jaoks RHS loodava turuplatsiga).

8.6. Kas digitaalse turuplatsi platvormi vahendusel soetatava teenuse eest tasumine peab toimuma läbi platvormi pakkuja või saavad teenuse pakkuja ja teenuse kasutaja sõlmida omavahel lepingu ilma platvormi pakkujat kaasamata?

Teenuse eest tasumine ei pea toimuma läbi turuplatsi, aga võib. Kui tasumine toimub läbi portaali, on võimalik jälgida raamlepingute mahu täituvust, kuid mahu täitumise jälgimine võib olla korraldatud ka teistmoodi (raporteerimine, arvete analüüs jne).

Teenuse pakkuja ja teenuse kasutaja sõlmivad hankelepingu õiguslikult siiski omavahel ja ilma platvormi operaatorit kaasata ei ole vaja. Platvorm võib pakkuda võimalust lepingute tehniliseks sõlmimiseks (sh nt digitaalseks allkirjastamiseks).

8.7. Milline peaks olema platvormi pakkuja juriidiline vorm ja kas selleks saab kasutada näiteks mõnda kesket riigi IT-asutust või selleks sobivat sihtasutust (näiteks: RMIT; RIK; SMIT; TEHIK; KEMIT; RIKS)?

Juriidiline vorm on vaba, saab kasutada ka kesket riigi IT-asutust või sobivat sihtasutust. Küll aga tuli välisriikide esindajate intervjuudest välja, et kui asutuse ülesandeks ei tehta selgesõnaliselt innovatsiooni edendamist, siis nad seda ülesannet endale ka pigem ei võta ning julgete ja innovaatiliste lahenduste juurutamine ja edendamine jääb tagaplaanile (turvalised lahendused lennukate ja julgete asemel). UK rõhutas, et turuplatsi puhul on nii ministeeriumi kui turuplatsi operaatori tasandil oluline agiilne ja kasutajasõbralik mõtteviis (*agile and user friendly mindset*).

8.8. Millised tegevused peavad eelnema uue teenuse turuplatsil kättesaadavaks tegemisele?

Vt turuplatsi mudelite menetlusskeemid analüüsi punktides 4 ja 5. Eelkõige peab eelnema kas raamlepingu hanke või DHS-i loomise hange vastavalt sellele, mis konkreetset laadi teenustele paremini sobib, ning seda teeb operaator.

8.9. Millist infot ja dokumentatsiooni peab teenusepakkuja teenuse kohta avalikustama?

Olenevalt teenusest seda, mida operaator küsib ja mis konkreetset laadi teenuse puhul oluline on, ning etteantud formaadis. Andmed teenuse kohta ja nõutav formaat seonduvad eelkõige filtrite süsteemi loomisega. Põhiliselt teenuse kirjeldus, teenuse osutamise tingimused, mille raamleping on lubanud määratleda hankelepingus (kui selline võimalus on ette nähtud), ning teenuse hind.

8.10. Kas turuplatsile uute teenuste lisamine peab toimuma etapiviisiliselt või saaks neid lisanduda jooksvalt?

Pakkujad ja teenused saavad raamlepingu mudeli puhul lisanduda uute raamlepingutega. DHS-i mudel lubab jooksvalt uutel ettevõtjatele liituda koos uute teenustega, kuid arvestades DHS-is toodud teenuste määratlust.

Teatav teenuste kattuvus erinevate turuplatsi instrumentide raames on samuti võimalik, kuna võimaldab luua teatavaid erisusi teenuste ostmise viisis, arvestades näiteks teenuste standardiseerituse ja tingimuste kindlaksmääratuse taset.

Turuplatsi tehniline lahendus võiks võimaldada erinevate raamlepingute efektiivset ja mugavat haldamist (sh mahu täituvuse jälgimine).

8.11. Kas ja missugustel tingimustel võib teenusepakkuja turuplatsi vahendusel pakutava teenuse sisu või omadusi muuta?

See on raamlepingu muutmise (st raamlepingu tingimustest erineva hankelepingu sõlmimise) küsimus. Kohalduvad üldised raamlepingu muutmise reeglid RHS §-s 123, mille kohaselt on reeglina keelatud oluliste muudatuste tegemine (olulised muudatused on lubatud, kui raamlepingus on sätestatud selge, täpne ja ühemõtteline selliste muudatuste tegemise regulatsioon. Oluliseks muudatuseks saab pidada näiteks teenuse sisu olulist muutmist (näiteks raamleping on sõlmitud andmelao SaaS-i peale, aga teenusepakkuja otsustab asendada andmelao SaaS-i dokumendihalduse SaaS-iga või otsustavad hankija ja teenusepakkuja sõlmida raamlepingu dokumendihalduse SaaS-i peale; andmelao SaaS-i puhul mahtude vähendamine näiteks rohkem kui poole võrra jne). Teenusele uue funktsionaalsuse lisamine ei pruugi olla oluline muutmine, kui funktsionaalsus lisandub näiteks teenuse arendamise tulemusel uue versiooniga.

Ajakohastatud elektroonilise kataloogi puhul toimub kataloogi ajakohastamine (vt RHS § 40), aga ka seal on olulise muutmise piirang.

8.12. Millist laadi info peab säilima, kui toimub teenuse valimine tarbija poolt, et oleks hiljem võimalik auditeerida, millistel tingimustel valik toimus ja kas see oli õigustatud?

Üldised reeglid hankijatele, kui kaua ja milliseid andmeid soetuste kohta hoida tuleb (nt struktuurifondide kasutamisel kohalduvad erireeglid, raamatupidamise alusdokumentide säilitamise nõuded jne). Säilitada tuleks sõlmitud leping ning tõendid, mis näitavad, kuidas lepinguni jõuti (sealhulgas filtrite kohaldamine, hindamiskriteeriumite rakendamine ja parima pakkumuse väljavallimine). Tõendite säilitamine on võimalik korraldada turuplatsil (lepingute salvestamine turuplatsil, logide tekitamise ja väljavõtmise võimalus), aga ka nii, et turuplats võimaldab lõpptarbijal oma erinevatest tegevustest salvestada nt pdf-e. Lõpptarbijate endi asjaajamiskord – kas nt kirjalikud lepingud võivad olla kusagil mujal (nt turuplatsil) või tuleb neid arhiveerida hankija juures ja hankija haldussüsteemis.

Samuti on oluline, et operaatori (aga ka hankijatel) oleks võimalik jälgida raamlepingute mahu täituvust.

8.13. Kui kaua peab teenusepakkuja olema valmis teenust pakkuma ja millistel tingimustel ja kuidas tohib oma teenust selle perioodi jooksul muuta või selle platvormilt eemaldada?

Sõltub sellest, kas raamleping ja selle alusel sõlmitavad hankelepingud näevad ette ennetähtaegse lepingu ülesütlemise võimaluse või mitte. Raamlepingu lõppemine ei too üldjuhul kaasa selle alusel sõlmitud kehtivate hankelepingute lõppemist. Lepingud on siduvad ja täitmiseks kohustuslikud ning lepingu ennetähtaegne lõpetamine ja selle protseduur peab olema lepingus ette nähtud või toimub see lepingu rikkumise korral. Raamlepingus või selle aluseks olevas RHAD-is saab ka ette näha, et pakkuja ei pea raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmima, kui ta leiab, et tal pole piisavalt ressursse parajasti vms.

Teenuse muutmisega seonduvat on käsitletud ka ülal p-s 8.11. Pakkumuse ajakohastamisele ja hankija poolt lepingu sõlmimisel lubatud modifikatsioonidele annavad raamid direktiiv ja RHS, eelkõige hankelepingu muutmist puudutavad sätted (RHS § 123 ja direktiivi artikkel 72). E-kataloogi regulatsiooni puudutava ajakohastamise osas kohaldub samuti RHS-i ja direktiivi regulatsioon.

Väärrib siiski märkimist, et näiteks UK-s peab GC12 teenuse osutaja pakkumusega koos esitama ka kliendi *on-boardimise* ja *off-boardimise* (kliendiks või teenuse kasutajaks saamise ning kliendi staatuse või teenuse kasutamise lõpetamise) kava.

8.14. Kuidas toimuks teenuse eemaldamine turuplatsilt ning teenuseosutaja ja kasutaja vahelised potentsiaalsed vaidlused?

Üldjuhul jäävad raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingud kehtima ning see ei sõltu sellest, kas teenus on jätkuvalt ka turuplatsil.

Hankelepingu ennetähtaegse lõpetamise tingimused on raamlepingu ja DHS-i ning hankelepingute ja turuplatsi kasutamise reeglite küsimus. Võib reguleerida nt märkega, et kui pakkuja teatud teenust ei paku, siis selle juurde tehakse teatav märge ning pakkuja ei paku hankijatele neid teenuseid. Võib ka sätestada, et teatud tingimustel saab operaator teenuse ja/või teenusepakkuja turuplatsilt eemaldada.

Teenuseosutaja ja kasutaja vaheliste vaidluste lahendamise korra (sh poolte vastutuse) saab sätestada raamlepingus ning selle alusel sõlmitavas hankelepingus. Raamlepingus tuleks sätestada, et operaator ei vastuta hankelepingu täitmisega seotud kohustuste eest (seega kui vaidlus on hankelepingu täitmise üle, on see hankija ja pakkuja vaheline vaidlus). Me ei soovita operaatoril võtta hankelepingute täitmisega seotud vaidlustes hankijate esindamise rolli, sest operaatoril ei ole piisavalt informatsiooni hankelepingu täitmisega seotud asjaolude üle ning lisaks kaotaks operaator sellisel juhul pakkuja ja hankijate vahelise neutraalse platvormipidaja rolli. Õigusanalüüsi käigus uuritud Ühendkuningriigi, Taani ja Uus-Meremaa kesksed hankijad ei tegele hankijate (lõppkasutajate) ja pakkuja vahelistes vaidlustes hankijate esindamisega, mistõttu vaidlused, mis puudutavad hankija ja pakkuja vahel hankelepingu sõlmimist ning hankelepingu alusel teenuse osutamist, tuleb lahendada hankija ja pakkuja vahel. Vajadusel ja võimalusel platvormi operaator üksnes nõustab hankijaid (näiteks selgitab raamlepinguga seotud dokumente, õigusakte jne). Platvormi operaator vastutab raamlepingute sõlmimise ja DHS-i loomise eest ning kui vaidlus puudutab raamlepingu või DHS-ini jõudmise protsessi ja operaatori tegevust, siis peab neid vaidlusi operaator.

8.15. Kuidas toimuks digitaalse turuplatsi sulgemine, kui platvormi vahendusel pakutavatel teenustel on endiselt kasutajad ja tarbijad?

Raamlepingu ja selle alusel sõlmitud hankelepingute kehtivus ei ole seotud turuplatsi toimimisega (kui aga nt maksete tegemine on lahendatud läbi portaali, tekib turuplatsi sulgemisel vajadus lahendada maksete toimimise ümberkorraldamine – kui otsustatakse anda operaatorile maksete vahendaja funktsioon, tuleks platvormil sõlmitavates lepingutes ette näha lahendus juhuks, kui turuplatsi kaudu makseid teha ei saa).

8.16. Missugused on täiendavad, olulise õigusliku tähendusega aspektid, mida tuleks

digitaalse turuplatsi käivitamisele eelnevalt analüüsida?

Kõik oluline sisaldub meie hinnangul analüüsis.

Lisad:

- 1) Ühendkuningriigi keskse hankimise platvormil küberturvalisuse teenuste pakkumiseks pakkuja poolt täidetav info (filtrid).
- 2) Ühendkuningriigi keskse hankimise platvormil küberturvalisuse teenuste pakkumiseks pakkuja poolt täidetav küsimustik pakkuja enda ja tema poolt pakutava teenuse kohta;
- 3) Joonis 1 „Riigihankeõiguslik skeem (valikud);
- 4) Joonis 2 „*TO BE* mitme pakkujaga raamlepingu protsessiskeem (piiratud menetlus)“;
- 5) Joonis 3 „Riigihanke osadeks jaotamine“;
- 6) Joonis 4 „*TO BE* dünaamilise hankesüsteemi protsessiskeem;
- 7) Joonis 5 „*AS IS* mitme pakkujaga raamlepingu protsessiskeem (piiratud menetlus);
- 8) Joonis 6 „*AS IS* dünaamilise hankesüsteemi protsessiskeem.