



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigihangete ja riigiabi osakond

Riigihangete valdkonna 2019. aasta ülevaade

november 2020

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	4
1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded	5
1.1 Mis on riigihange	5
1.2 Õiguslikud alused	6
1.3 Rahandusministeeriumi roll riigihangete valdkonnas.....	7
1.3.1 Ülesannete jaotus.....	7
1.3.2 Riigihankepoliitika kujundamine ja õigusloome	9
1.3.3 Riigihangete nõustamine	9
1.3.4 Riigihangete järelevalve.....	10
1.3.5 Riigihangete register.....	11
2 Tähtsamad tegemised 2019. aastal.....	12
2.1 Õigusloome.....	12
2.2 Ülevaade riigihangete seaduse koolitustest.....	12
2.2.1 2019. aastal läbiviidud uue riigihangete seaduse koolitused.....	12
2.2.2 Koolitused 2020. aastal	13
2.3 Riigihangete nõustamine.....	13
2.3.1 Üldine ülevaade arvudes	13
2.3.2 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal	14
2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused	15
2.3.3.1 Hankelepingute muutmine.....	15
2.3.3.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine.....	15
2.3.3.3 Pakkumuse vastavus.....	16
2.4 Riigihangete järelevalve	16
2.4.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade	16
2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade.....	17
2.4.2.1 Juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid.....	17
2.4.2.2 Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid	18
2.5 Riigihangete register.....	20
2.5.1 Uue registri arenduste seisu ülevaade	20
2.5.2 Riigihangete Registri teemalised koolitused 2019. aastal	21

3	2019. aasta riigihanked arvudes.....	22
3.1	Statistiline ülevaade	22
3.1.1	Statistilised üldandmed	22
3.1.2	Riigihangete statistika andmebaas.....	23
3.2	2019. aasta riigihangete analüüs.....	23
3.2.1	Üldnäitajate dünaamika ning prognoos 2020 – 2021. aastaks	23
3.2.2	Eesti riigihankepoliitika strateegiliste eesmärkide analüüs	27
3.2.2.1	E-hanked.....	27
3.2.2.2	Keskkonnahoidlikud hanked.....	29
3.2.2.3	Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavad riigihanked.....	30
3.2.2.4	Innovatsioonihanked	30
3.2.2.5	Hindamiskriteeriumide kasutamine riigihangetes	31
3.2.2.6	Raamlepingute kasutamine	33
3.2.2.7	Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur	35
3.2.2.8	Konkurents riigihangetes.....	38
3.2.2.9	Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud.....	40
3.2.3	Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest	42
3.3	Järeldused.....	46
	Kokkuvõte.....	49

Sissejuhatus

Riigihangete valdkonna ülevaates antakse ülevaade kokkuvõtte koostamisele eelnenud kalendriaastal riigihangete valdkonnas toimunu kohta. Käesolev ülevaade võtab kokku riigihangete valdkonna tegevused 2019. aastal.

Ülevaatest leiab infot Rahandusministeeriumi tegevuste kohta õigusloomes, järelevalves, nõustamistegevuses ning riigihangete registri arendamisel. Kokkuvõtte sisaldab ka 2019. aasta riigihangete valdkonna statistilist üldinfot koos prioriteetvaldkondade analüüsiga.

2019. aastal viidi läbi 8127 riigihanget, kogumaksumusega 2 893 miljonit eurot. Võrreldes 2018. aastaga oli algatatud riigihangete arv sisuliselt sama suurenedes 2019. aastal 158 riigihanke võrra. Ka riigihangete kogumaksumus on eelmise aastaga samal tasemel ulatudes pea 3 miljardi euroni.

2019. aastal lisandusid riigihangete registrisse mitmed uued rakendused ja täienes oluliselt hankepassi funktsionaalsus, samuti parendati süsteemi lähtuvalt kasutajate tagasisidest.

Juba 2018. aasta kevadel alustas Rahandusministeerium riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamisega. Väljatöötamiskavatsus saadeti kooskõlastamiseks 2019. aasta märtsis.

Riigihangete järelevalve ülevaatest leiab info 2019. aastal läbiviidud plaanilistest ja taotluspõhistest järelevalvemenetlustest ning samuti ka ülevaate enamlevinud probleemidest, mis on eelmise aasta järelevalvemenetluste käigus selgunud.

Käesolev kokkuvõtte võtab kokku ka riigihankemaastiku arvulised põhinäitajad 2019. aastal ning analüüsib riigihankepoliitika prioriteetvaldkondade seisu ja muutusi võrreldes eelnevate aastatega. Järelduste osast leiab rõhuasetusi, mis on sisendiks riigihankepoliitika kujundamisel. 2019. aasta riigihangete statistika avalikustamiseks koostas Rahandusministeerium andmed veebipõhisesse interaktiivsesse keskkonda, mis võimaldab huvilistel mugavalt tutvuda riigihangete statistiliste andmete ning nende muutustega alates aastast 2010.

Riigihankevaldkonna ülevaade koostatakse igal aastal kokkuvõtte koostamisele eelnenud kalendriaasta kohta. Eelnevate aastate kokkuvõtted on kättesaadavad Rahandusministeeriumi veebilehel.

1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded

1.1 Mis on riigihange

Riigihange on asja ostmine, teenuse tellimine, ideekavandi saamine, ehitustöö tellimine või kontsessioonilepingu sõlmimine hankija poolt (riigihangete seaduse § 4 punkt 16). Termin "riigihange" hõlmab üldmõistena hankija poolt kõikide asjade, teenuste, ehitustööde ja kontsessioonide hankimist/ostmist esimesest eurosendist alates. Käesolevas kokkuvõttes käsitletakse riigihankena riigihangete registris algatatud riigihankeid.

Riigihangete seadus määratleb riigihanke teostamise korra ehk menetlusreeglitiku. Riigihangetele kohaldub riigihangete seaduse alusel sõltuvalt soetuse olemusest ning eeldatavast maksumusest erineva keerukus- ja rangusastmega reeglistik.

Üldistatuna võib riigihanked jagada järgnevatesse gruppidesse:

Riigihanke tüüp	Kirjeldus	Kohalduv reeglistik
Väikehange	Hange, mille eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära	Riigihangete seaduse 1. peatükk, eelkõige § 3 üldpõhimõtted ning hankija hankekord
Lihthange	Hange, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne lihthanke piirmääraga ja jääb klassikalise sektori puhul alla riigihanke piirmäära, võrgustiku- ja kaitse-julgeolekuvaldkonna hangete puhul alla rahvusvahelist piirmäära	Riigihangete seaduse lihthankemenetluse regulatsioon arvestades riigisiseste lihthankemenetluse avalikustamise nõuete ning tähtaegadega.
Siseriiklik riigihange	Hange, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne klassikalise sektori puhul riigihanke piirmääraga ja jääb alla rahvusvahelise piirmäära	Riigihangete seaduse avatud hankemenetluse, piiratud hankemenetluse, võistleva dialoogi, konkurentsipõhise ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse ning innovatsioonipartnerluse regulatsioon arvestades riigisiseste avalikustamise nõuete ning tähtaegadega.
Rahvusvaheline riigihange	Hange, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga	Riigihangete seaduse avatud hankemenetluse, piiratud hankemenetluse, võistleva dialoogi, konkurentsipõhise ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse ning innovatsioonipartnerluse regulatsioon arvestades rahvusvahelisele hankemenetlusele kohalduvate avalikustamise nõuete (TED) ning tähtaegadega.

1.2 Õiguslikud alused

Riigihanke korraldamise reeglid, riigihankega seotud isikute õigused ja kohustused, riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve tegemise, vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse riigihangete seaduse rikkumise eest sätestab riigihangete seadus (riigihangete seaduse § 1 lg 1).

Vastavalt riigihangete seaduse §-le 2 on riigihanke eesmärgiks tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. Antud eesmärgist lähtuvalt reguleerib riigihangete seadus hankija soetuste, ideekonkursside ja kontsessioonide andmise menetluskorda, et tagada seaduse eesmärgi täitmine.

Riigihanked on Euroopa Liidu direktiividega harmoneerimisele kuuluv valdkond ning direktiivide reguleerimisalasse kuulub hankemenetluse reeglistik alates rahvusvahelistest piirmääradest.

Käesoleval ajal kehtivad Euroopa Liidus järgmised riigihangete valdkonda reguleerivad direktiivid:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64);
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242);
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.03.2014, lk 243–374);
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ;
5. Nõukogu Direktiiv, 89/665/EMÜ, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta;
6. Nõukogu direktiiv 92/13/EMÜ, 25. veebruar 1992, veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta;
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ, 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas.

Loetletud direktiivid on üle võetud 1. septembril 2017. aastal jõustunud riigihangete seadusega. Riigihangete seadus reguleerib ka riigihangete menetluskorda direktiivide kohaldamisalast väljajäävate, ehk alla rahvusvahelise piirmäära, riigihangete osas.

Riigihangete seaduse alusel on antud järgmised rakendusaktid:

1. Riigihalduse ministri 09.08.2017 määrus nr 61 „Nõuded elektroonilise teabevahetuse seadmele“
2. Riigihalduse ministri 17.07.2017 määrus nr 60 „Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus“

3. Riigihalduse ministri 09.08.2017 määrus nr 62 „Euroopa Komisjoni teate alusel Rahandusministeeriumile esitatava informatsiooni käsitlemise ja Euroopa Komisjonile edastamise kord“
4. Vabariigi Valitsuse 31.08.2017 määrus nr 137 „Riigihangete registri põhimäärus“.

Riigihangete seadust on selle kehtivuse jooksul kolm korda muudetud. 15.juulil 2018. aastal jõustunud muudatused on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. Lisati direktiivist tulenev ettevõtja riigihankelt kõrvaldamise alus, kui ettevõtjat või tema esindajat on karistatud välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamise, sealhulgas seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmise eest.

Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse vastuvõtmisega, mis jõustus 15. märtsil 2019. aastal, tehti riigihangete seaduses muudatused seoses isikuandmete töötlemisega elektroonilises riigihangete keskkonnas.

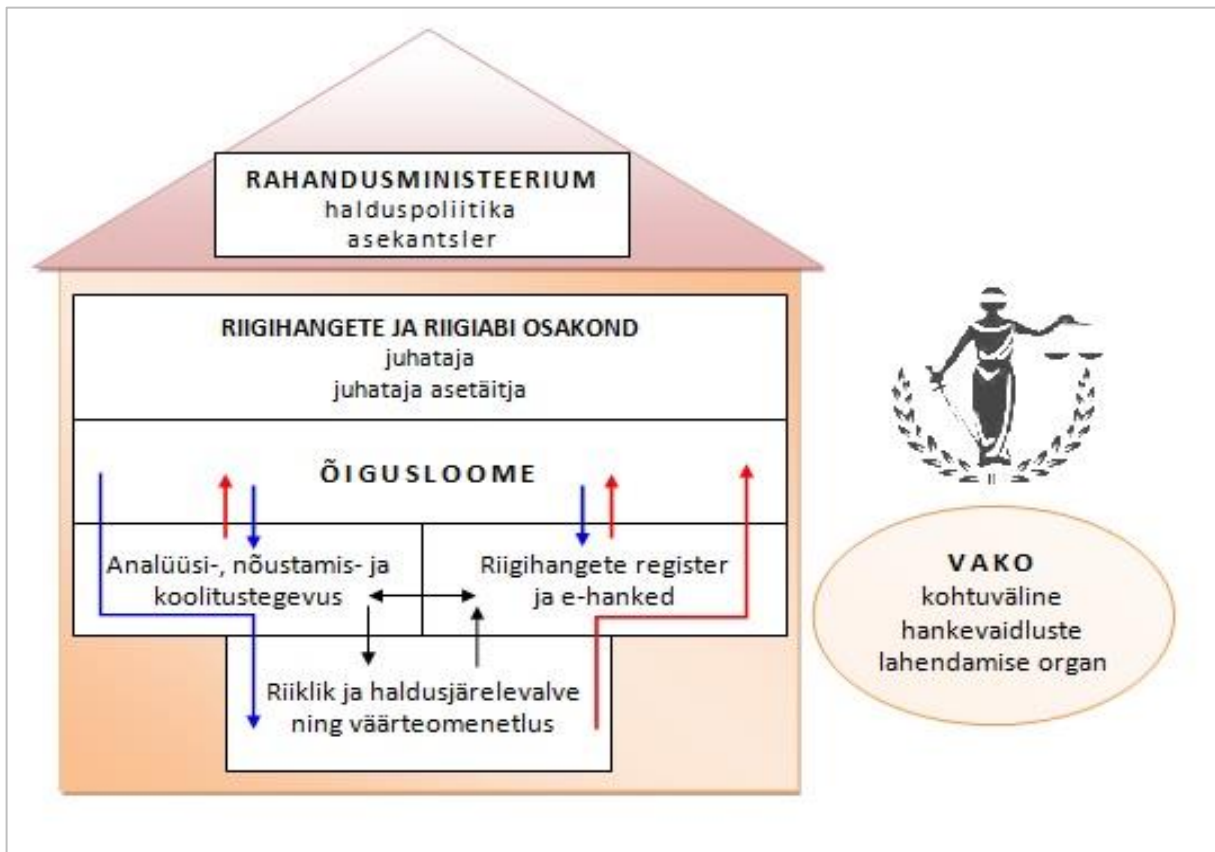
Viimased muudatused, mis jõustusid 15. juulil 2020. aastal, võimaldavad leebematele turvalisuse nõuetele vastavat elektroonilist teabevahetust sellistes riigihangetes, mille maksumus jääb alla lihthanke piirmäära või riigihanke piirmäära, kui selle riigihanke kohta ei ole riigihangete seaduses lihthanke piirmäära sätestatud.

1.3 Rahandusministeeriumi roll riigihangete valdkonnas

1.3.1 Ülesannete jaotus

Vastavalt rahandusministeeriumi põhimäärusele on rahandusministeeriumi põhiülesanded Vabariigi Valitsuse nõustamine eelarve, maksunduse, makromajanduse, ruumilise planeerimise, finants-, haldus- ning regionaalpoliitika ja regionaalhalduse küsimustes, ettepanekute esitamine ning poliitika kujundamine ja elluviimine temale antud pädevuse piires.

Halduspoliitika hõlmab riigi personalipoliitika ning haldusorganisatsiooni korralduse, avaliku teenistuse arendamise, riikliku statistika, riigivara-, riigiabi- ja riigihangete alase poliitika kujundamist, analüüsi, nõustamist, õigusloomet ning riiklikku ja haldusjärelevalvet riigihangete alal. Riigihankepoliitika eest vastutab rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond.



Rahandusministeeriumil on siseriiklikult riigihankevaldkonna arendamisel ja riigihankeõiguse väljatöötamisel ning rakendamisel kandev roll, mis avaldub ministeeriumi järgmistes funktsioonides:

- olla riigihankepoliitika kujundajaks, arendajaks ja koordineerijaks, sealhulgas vastutada valdkonna õigusloome eest, koguda ning töödelda statistilisi andmeid ning korraldada andme- ja teabevahetust Euroopa Komisjoniga;
- nõustada ja koolitada hankijaid ja pakkujaid riigihangete seaduse tõlgendamisel ja riigihangete läbiviimisel ning avaldada veebilehel riigihangetealast ajakohast teavet;
- pidada elektroonilise andmekoguna riigihangete registrit;
- teostada hankijate üle süsteemselt riiklikku ja haldusjärelevalvet ning süüteotunnuste ilmnemisel toimetada väärtegude kohtuvälist menetlust.

Loetletud ülesandeid täidab Rahandusministeeriumis riigihangete ja riigiabi osakond (RRO), alludes halduspoliitika asekanterile.

Rahandusministeeriumi juures asub ka riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO), mis on organisatsiooniliselt ja funktsionaalselt ministeeriumist sõltumatu kohtuväline riigihangete vaidluste lahendamise organ riigivastutuse seaduse § 15 lõike 2 punkti 1 tähenduses. VAKO ülesandeks on hankeasjades vaidlustuste ja kahju hüvitamise taotluste läbivaatamine. Vaidlustuskomisjoni liige on sõltumatu ja lähtub oma otsuste tegemisel üksnes seadusest ja muudest õigusaktidest ning Eestile kohustuslikest välislepingutest.

1.3.2 Riigihankepoliitika kujundamine ja õigusloome

Riigihankepoliitika lähtepositsiooniks on lähtuvalt riigihankedirektiivides sätestatud:

- kaupade ja teenuste vaba liikumine
- võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimine
- vastastikune tunnustamine
- proportsionaalsus
- läbipaistvus.

Riigihanked mängivad ka olulist rolli Euroopa majanduskasvu strateegias „Euroopa 2020“.

Euroopa Liidu tasandil reguleeritakse riigihankevaldkonda riigihankedirektiividega ja määrustega. Eestis harmoneeritakse eelnimetatud direktiivid riigihangete seadusega, mis on seni olnud riigihankepoliitika kujundamise peamiseks väljundiks.

Lisaks direktiivide harmoneerimisele reguleeritakse riigihangete seadusega ka direktiivide kohaldamisalasse mittekuuluvate, alla rahvusvahelise piirmäära, riigihangete menetluskord.

Riigihankevaldkonna direktiivid ja Euroopa Liidu poliitika käsitleb riigihankeid olulise Euroopa Liidu ja riigi sekundaarsete sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnavalaste eesmärkide saavutamise vahendina.

Kuna riigihanked mängivad riigi majanduses olulist rolli, moodustades riigi sisemajanduse kogutoodangust märkimisväärse osakaalu, on Euroopa-üleselt riigihankevaldkonda peetud ka oluliseks sekundaarsete strateegiliste eesmärkide elluviimise vahendiks. Oma suurte mahtudega on läbi riigihankepoliitika kujundamise riigil võimalik olla suunanäitajaks nii sotsiaalsete ja keskkonnavalaste väärtuste edendamisel, kui ka innovatsiooni soodustamisel.

Rahandusministeerium alustas 2018. aastal ettevalmistusi riigihangete seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse koostamiseks. Selle tarbeks kohtuti 18 hankija ja pakkuja esindajatega, kaardistamaks riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) rakendumisel tõusetunud kitsaskohti. Väljatöötamiskavatsus saadeti kooskõlastamiseks ja avaldati arvamuse andmiseks 2019. aasta märtsis. Väljatöötamiskavatsuse ja sellele esitatud ettepanekute põhjal esitas Rahandusministeerium 2020. aasta kevadel riigihangete seaduse ja kutsiteoste tellimise seaduse muutmise seaduse eelnõu, muudatused jõustusid 15. juulil 2020. Lisaks töötab Rahandusministeeriumi 2020. aastal välja riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis sisaldab suuremat hulka muudatusi.

1.3.3 Riigihangete nõustamine

Riigihangete alane nõustamistegevus on tagatud Rahandusministeeriumi poolt hankijatele ja pakkujatele ning teistele seotud osapooltele nii telefoni kui ka e-maili teel. Telefoni teel nõustamine on avatud kolmel päeval nädalas ning e-maili teel esitatud päringutele vastatakse üldjuhul 7 tööpäeva jooksul.

Rahandusministeerium annab nõustamistegevuse käigus õiguslaseid selgitusi riigihangete seaduse kohta ning seeläbi aitab hankijaid ja pakkujaid riigihangete seaduse rakendamisel. Riigihangetealase nõu saamiseks võivad Rahandusministeeriumi poole pöörduda ka teised asjassepuutuvad isikud.

1.3.4 Riigihangete järelevalve

Hankijate poolt läbi viidud riigihangete üle teostab Rahandusministeerium nii riiklikku kui ka haldusjärelevalvet. Riiklikku järelevalvet tehakse eraõiguslikust juriidilisest isikust hankijate üle, kes haldusülesannet ei täida. Haldusjärelevalvet tehakse avalik-õiguslikust juriidilistest isikust hankijate ja nende asutuste, sh teise ministeeriumi või selle valitsemisalas oleva asutuse, samuti kohaliku omavalitsuse ja selle asutuse hanketegevuse üle. Eraõiguslike juriidiliste isikute puhul, kellele on seaduse, haldusakti või halduslepinguga täitmiseks volitatud haldusülesanne, tuleb küsida, millises rollis isik riigihanget läbi viies tegutses. Kui hange oli osa talle pandud haldusülesande täitmisest, on tegu haldusjärelevalvega. Kui hange viidi läbi oma ettevõtluse tarbeks, on tegu riikliku järelevalvega.

Kuigi põhiseaduslikud institutsioonid ja nende haldusala asutused (sh kantseleid kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindavad asutused) on kahtlemata hankijateks RHS-i tähenduses, ei ole põhiseaduslikud institutsioonid ja nende haldusala asutused allutatud täitevvõimu, so Rahandusministeeriumi, poolsele riiklikule ega haldusjärelevalvele.

Järelevalvemenetluse korraldus ei ole RHS-is riikliku ja haldusjärelevalve põhiselt diferentseeritud. Järelevalvemenetluse suunitlust, algamise ja lõppemise spetsiifikat arvestades, on relevantsem eristada ajendi ja aluse olemasolul alustatavaid järelevalvemenetlusi ning valimipõhise kontrollina alustatavaid järelevalvemenetlusi.

Seega jaotuvad RHS-is reguleeritud järelevalvemenetlused, s.t nii riigihangete riiklik- kui haldusjärelevalve, kaheks põhitüübiks:

- Juhtumipõhine järelevalve, mille vältimatuks eelduseks (*sine qua non*) on Rahandusministeeriumi põhjendatud kahtlus võimaliku rikkumise suhtes. Juhtumipõhist järelevalvet võidakse alustada *ad hoc* põhjendatud kahtluse korral järelevalveteate (s.o riigihangete seaduse rikkumisele osutava märgukirja) põhjal või mõnel muul ajendil (nt ajaleheartikkel), kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad RHS-i rikkumisele, ja puuduvad imperatiivsed järelevalvemenetlust välistavad asjaolud. Juhtumipõhises järelevalvemenetluses on võimalik ettekirjutuse tegemine ning sellest lähtuvalt seondub seda liiki järelevalve tavaliselt mõne konkreetse riigihanke menetlusega – riigihanke menetluseta juhtumipõhist järelevalvemenetlust reeglina ei toimu ja riigihanke menetluse lõppemine tingib juhtumipõhiselt alustatud järelevalvemenetluse lõpetamise.
- Valimipõhine järelevalve, mille alustamine ei eelda rikkumiskahtluse olemasolu. Valimipõhine järelevalve, sh vastavalt järelevalve tööplaanile *ex post* retrospektiivse plaanilise järelkontrollina läbiviidav järelevalvemenetlus, hõlmab üldjuhul mitut või kõiki hankija riigihanke menetlusi kontrollitaval ajaperioodil. Valimipõhine järelevalve võib toimuda ka temaatilise kontrollina. Valimipõhise järelevalve fookus on juhtumipõhise järelevalvemenetlusega võrreldes oluliselt laiem. Valimipõhise järelevalvemenetluse käigus ei ole ettekirjutuse tegemine hankijale võimalik. Ajendi ja aluse olemasolu korral ning seaduses sätestatud absoluutsete menetlustakistuste puudumisel võib Rahandusministeerium paralleelselt valimipõhise järelevalvemenetlusega küll alustada juhtumipõhist järelevalvemenetlust, kuid üldjuhul on valimipõhise järelevalvemenetluse, iseäranis retrospektiivse plaanilise järelevalvemenetluse, alustamise ajaks tuvastatud rikkumised juba lõpule viidud ja riigihanke menetlus lõppenud, mis omakorda tähendab, et juhtumipõhist järelevalvemenetlust seadusest tulenevalt enam alustada ei saa. Kui valimipõhise järelevalve

käigus tuvastatud rikkumistes ilmnevad mõne RHS §-des 213-215 sätestatud väärteo tunnused, on Rahandusministeeriumil kohtuvälise menetlejana (RHS § 216) võimalik reageerida tuvastatud õigusrikkumistele sanktsiooniõiguslike mõjutusvahenditega. Ent see toimub juba eraldiseisvas menetluses – väärteomenetluses. Valimipõhine järelevalvemenetlus ise aga lõpeb alati kirjaliku kontrolliaktiga.

Seega on juhtumipõhised järelevalvemenetlused, nende suunitlust, menetluse algamise ja lõppemise spetsiifikat arvestades, valimipõhise järelevalvemenetlusega võrreldes olemuselt erinevad. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused võimaldavad Rahandusministeeriumil efektiivselt sekkuda õigusrikkumise tõkestamiseks pooleliolevasse riigihanke menetlusse ning vajadusel kohaldada konkreetse rikkumisega seoses haldussundi. Valimipõhise järelevalve fookus on aga oluliselt laiem kui üks konkreetne riigihanke menetlus. Valimipõhise järelevalve eesmärgiks on hankija riigihanketegevusest adekvaatse tervikpildi saamine, vajadusel hankija tähelepanu juhtimine puudustele, samuti riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Juhtumipõhine järelevalve püüab vastata kitsalt küsimusele, kas konkreetne riigihanke menetlus on läbi viidud õiguspäraselt. Seevastu valimipõhine järelevalve keskendub sellele, kas kontrollitaval ajavahemikul hankija tehtud toimingud ja tehingud on toimunud RHS-is sätestatud nõudeid järgides.

1.3.5 Riigihangete register

Eestis on kasutusel keskne riigihangete avalikustamise, pakkumuste ja taotluste esitamise ning menetlemise elektrooniline keskkond riigihangete register <https://riigihanked.riik.ee>. Riigihangete registris on kohustus avaldada hankega seotud teateid ning võimalus viia elektrooniliselt läbi riigihanke korraldamisega ja riigihankele pakkumuse esitamisega seotud toiminguid. Riigihangete register võimaldab hankijatel ja pakkujatel ning huvitatud osapooltel saada keskselt infot riigihangete kohta ning annab võrdse võimaluse huvilistele hankevõimalustega tutvumiseks. Samuti on riigihangete register väärtuslik andmebaas riigihankepoliitika kujundamise lähteinfo kogumiseks.

2 Tähtsamad tegemised 2019. aastal

2.1 Õigusloome

Nõustamispraktikast on ilmnenuv vajadus täiendada 1. septembril 2017 jõustunud RHS-i, et paremini rakendada seaduse eesmärke ning lihtsustada hankijate ja ettevõtjate töö- või halduskoormust. Mõningaid kitsaskohti on ka Euroopa Liidu õiguse harmoneerimises. Sellest tulenevalt alustas Rahandusministeerium 2018. aasta kevadel RHS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamisega. Selleks kohtuti võimalike kitsaskohtade kaardistamiseks ja sihtrühma huvide selgitamiseks 18 hankija või pakkuja esindajatega. Ettepanekuid ja mõtteid esitati arvukalt ka väljaspool viidatud kohtumisi. 2019. aasta märtsis saadeti väljatöötamiskavatsus kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning avaldati Rahandusministeeriumi veebilehel arvamuse andmiseks huvitatud osapooltele. Tagasisidet andsid 5 advokaadibürood, 8 ministeeriumit, 11 erialaliitu, 2 ülikooli ja 6 riigi valitseva mõju all olevat hankijat. Kokku esitati 295 ettepanekut. Kõige rohkem esitati ettepanekuid kõrvaldamise aluste ja heastamise, seaduse üldosa ja eriosadega hõlmatud sätete kohaldumise ja põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste regulatsiooni kohta.

2.2 Ülevaade riigihangete seaduse koolitustest

2.2.1 2019. aastal läbiviidud uue riigihangete seaduse koolitused

Keskse koolitusprogrammi alusel korraldati kahepäevaseid riigihangete koolitusi ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ tegevuse „Inimressursi koolitus ja arendamine“ raames, mis rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest. Koolitusprogrammi esimesel päeval käsitleti riigihangete õiguslikke küsimusi, teisel riigihangete registriga seonduvat. Õiguslikke küsimuste osas koolitati 9. aprillil ja 17. oktoobril Tallinnas, ministeeriumide ühismajas, 17. aprillil ja 31. oktoobril Tartus. Koolitajateks olid nõunikud Mario Sõrm (teenistusest lahkunud) ja Evelin Karindi-Kask, osakonnajuhataja asetäitja Estella Põllu ning lektoriteks kaasati ka teisi avaliku ja erasektori riigihangete eksperte. Koolitustel keskenduti riigihanke ettevalmistamisega seotud aspektidele nagu üldpõhimõtted, turu-uuringud, hankekord ja –plaan ning huvide konflikti vältimine. Samuti käsitleti sagedasemaid riigihangete nõuete rikkumisi, mis on ilmnenuv riigihangete järelevalve ning struktuurivahendite kasutamise auditite käigus. Lisaks korraldati üle hankelepingu muutmise võimalused ja ohud.

Lisaks kesksele koolitusprogrammile osaleti 13. veebruaril Eesti Vee-ettevõtjate liidu seminaril ja 21. märtsil Addenda OÜ poolt korraldatud eksklusiivümarlaval ettekandega seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse kohta ja vestlusringis pakkuja kõrvaldamisest eelnevate hankelepingu rikkumiste tõttu. 11. septembril käsitleti väljatöötamiskavatsust Eesti Kaubandus-Tööstuskoja korraldataval koolitusel.

2.2.2 Koolitused 2020. aastal

Keskse koolitusprogrammi koolitused jätkusid ka 2020. aastal. Kevadel planeeritud koolitused jäid kahjuks Covid-19 pandeemia tõttu kehtestatud eriolukorrast tulenevatest piirangutest johtuvalt ära. 12. oktoobril ja 4. novembril Tartus toimusid koolitused virtuaalses keskkonnas. Koolitajateks on osakonnajuhataja asetäitja Estella Põllu, nõunik Evelin Karindi-Kask ning erinevad eksperdid avalikust ja erasektorist. Ettekanded on suunatud edasijõudnud hankijale, käsitletakse riigihanke alusdokumentide koostamist, sh tehnilist kirjeldust, hindamiskriteeriume ja raamlepinguid ning korraldatakse üle ettevõtjate teavitamist puudutavad põhitõed.

Lisaks kesksele koolitusprogrammile toimusid raamlepingute alased koolitused 30. jaanuaril Riigi Tugiteenuste Keskuses ja 5. märtsil SA Archimedes. 11. juunil koolitati Riigi Tugiteenuste Keskuse korraldamisel Euroopa Liidu struktuurivahenditega tegelevaid spetsialiste hankelepingute muutmise riigihankevaldkonna arengute teemal. 7.oktoobril toimus koolitus politseiuurijatele ning osaleti ka Addenda OÜ korraldatud riigihangete TREFFil tutvustades riigihangete valdkonna aktuaalseid arenguid ja riigihangete konverentsil ettekandega riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

2.3 Riigihangete nõustamine

2.3.1 Üldine ülevaade arvudes

Riigihankealase nõustamispäringu esitamise võimalus on eranditult tagatud kõikidele isikutele, kuivõrd Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond vastab nii hankijate, pakkujate kui ka huvitatud isikute küsimustele. Oma küsimuse saab saata läbi Rahandusministeeriumi veebilehe päringuvormi, e-kirjaga aadressile riigihanked@fin.ee, kui ka helistada nõustamistelefonile, mille tööaeg on avaldatud Rahandusministeeriumi veebilehel. Vaatamata asjaolule, et nõustamispäringute näol on tegemist selgitustaotlustega, on RRO eesmärgiks vastata päringutele hiljemalt seitsme tööpäeva jooksul, toetamaks riigihangete võimalikult sujuvat ja tõrgeteta läbiviimist.

2019. aastal said e-kirja teel saadetud küsimustest valdav enamus ehk 97% päringutest vastuse seitsme tööpäeva jooksul. Pikem vastamisaeg oli reeglina tingitud küsija poolt päringu täpsustamisest või uute küsimuste lisamisest.

E-kirja teel esitati 2019. aastal 1240 päringut, telefoni teel pöörduiti nõu saamiseks 1064 korral, aasta kokkuvõttes pöörduiti niisiis nõu saamiseks 2304 korda. Võrdluseks: 2018. aastal vastas RRO päringutele kirjalikult 1387 korral ning telefoni teel 1317 korral, kokku vastati 2704 päringule.

Endiselt pöörduvad küsimustega RRO poole põhiliselt hankijad (e-kirja teel esitatud päringutest 73%). Tutvu nõustamispäringute arvulise jaotusega ka allolevas tabelis.

2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused

2.3.3.1 Hankelepingute muutmine

Sarnaselt eelnevatele aastale tekitas hankijatele ka 2019. aastal hankelepingu muutmise puhul küsimusi see, kuidas lubatud muudatuse suurust arvutada ja kas muudatus on lubatav olukorras, kus see otsest muudatust lepingu maksumuses kaasa ei too (näiteks tähtaja pikendamine). Asendustööde korral on võimalik muudatuse väärtust arvestada kahtemoodi: kas asendustööde maksumuse hinnavahe kaudu või siis summeerides ära jäetud tööde ja lisandunud tööde maksumused. Maksumuse hinnavahet on võimalik muudatuse maksumusena arvestada siis, kui esialgsed ja asendustööd on omavahel samaväärsed. Kui aga muudatuse rahalist väärtust välja selgitada võimalik ei ole, tuleb hankelepingu muudatuse lubatavust hinnata selle kaudu, kas tegemist on olulise ja seega lubamatu või ebaolulise muudatusega, mis on lubatud.

Lisaks esitati korduvalt küsimusi seoses muudatustega, mille on põhjustanud hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud. Ettenägematute asjaolude all mõistetakse asjaolusid, mida hankija ei saanud hoolimata esialgse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst ette näha, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid, konkreetse projekti olemust ja omadusi, vastava valdkonna häid tavasid ning vajadust tagada mõistlik tasakaal lepingu sõlmimise ettevalmistamisele kulunud ressursside ja lepingu eeldatava maksumuse vahel. Seega peab olema kõnealuse muudatuse vajadus tekkinud väliste tegurite mõjul ega tohi olla seotud hankija enda tegevuse või tegevusetusega ehk hoolsuskohustuse puuduliku täitmisega.

Samuti tekitas hankijatele küsimusi hanelepingus algselt ette nähtud lepingu muutmise võimaluse kasutamine. Selleks, et algses riigihankes ette nähtud muutmise võimalusi saaks õiguspäraselt kasutada, peavad muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused olema selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt riigihanke alusdokumentides ette nähtud. Samuti ei tohi sellise muudatusega muuta lepingu üldist olemust.

Hankelepingute muutmisega seonduvat on käsitletud ka KKK rubriigis, mis on leitav riigihangete teemalehel Rahandusministeeriumi [veebilehel](#).

2.3.3.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine

2019. a pöörduti arvukalt raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist puudutavate küsimustega. Raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimisel tuleb esmalt hankijal kindlaks teha, millist tüüpi raamleping sõlmitakse, kas tegemist on ühe pakkujaga või mitme pakkujaga raamlepinguga ning kas ja kui palju on hankijal võimalik ette ära määrata tulevaste hankelepingute tingimused. Kui mitme pakkujaga raamlepingute alusel kavandatavate hankelepingute tingimusi ei ole võimalik piisava täpsustusega määratleda, tuleb iga hankelepingu sõlmimiseks korraldada minikonkurs.

Raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimisel on oluline tähele panna ka seda, et hindamiskriteeriumid, mida hankija kavatses kasutada minikonkursil pakkumuste hindamiseks, tuleb määratleda raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke alusdokumentides, näidates sealjuures ära ka kriteeriumi osakaalu. Kui kriteeriumile ei ole võimalik täpset osakaalu ette näha, siis saab hankija

sättestada ka osakaalude vahemiku, millega kohaldamisega ei tohi aga kriteeriumide tähtsuse järjekord muutuda. Lisaks on võimalus sätestada hindamiskriteeriumid tähtsuse järjekorras.

Nõustamistegevuses on olnud vaja hankijate tähelepanu juhtida ka Euroopa Kohtu seisukohale kohtuasjas C-216/17, mille kohaselt kui ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu eeldatav maht on saavutatud, kaotab raamleping kehtivuse. Nimetatud kohtulahendist tulenevalt soovib Rahandusministeerium raamlepingu eeldatavat maksumust hankelepingute sõlmimisega mitte ületada olenemata sellest, kas raamleping on sõlmitud ühe või mitme pakkujaga.

2.3.3.3 Pakkumuse vastavus

Pakkumuste kontrollimisel ilmneb sageli, et esitatud pakkumuses esineb puudusi, näiteks ettevõtja esitatud andmed on ebapiisavad, vastuolulised või esineb arvutusvigu. Pakkumuses esinevate puuduste korral tuleb hankijal kaalutleda, kas tegemist on pigem sisulise või vormilise veaga. Kohtupraktikas kinnistunud seisukohtadest tulenevalt tuleks vormiliste puuduste korral anda pakkujale võimalus viga parandada ja vajadusel küsida ettevõtjalt selgitusi või vajalikke andmeid. Kui tegemist on aga pakkumuses esineva sisulise puudusega, näiteks ei ole ettevõtja esitanud andmeid, et pakutav toode või teenus vastab hankija kehtestatud tingimustele, siis tuleb hankijal pakkumus tagasi lükata. Viimasel juhul ettevõtjale vea parandamiseks võimaluse andmine ei oleks kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Arvutusveaks saab lugeda pakkumuses matemaatilise tehte tegemisel tehtud viga, mille tulemusena esitav arv, nt pakkumuse kogumaksumus ei ole matemaatiliselt korrektne. Arvutusvea leidmisel parandab hankija arvutusvea ja teavitab sellest pakkujat, kui pakkuja vea parandamisega ei nõustu, siis lükkab hankija pakkumuse tagasi.

2.4 Riigihangete järelevalve

2.4.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade

Rahandusministeerium viis 2019. aastal läbi kokku 12 juhtumipõhist *ad hoc* järelevalvemenetlust.

2019. aastal laekus Rahandusministeeriumile kokku 59 järelevalveteadet¹, mille ajendil viidi läbi 11 juhtumipõhist järelevalvemenetlust. 47 korral järelevalvemenetlust ei alustatud², ka põhjusel, et pärast hankijalt järelevalvemenetluse alustamise üle otsustamiseks selgituste küsimist ja võimalikule rikkumisele tähelepanu juhtimist tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks või kõrvaldasid rikkumise muul viisil, ootamata ära järelevalvemenetluse alustamist ning ettekirjutuse tegemist.³

Ühe juhtumipõhise järelevalvemenetluse viis Rahandusministeerium läbi ilma järelevalveteateta muul ajendil – tutvudes järelkontrolli raames eRHR-is avaldatuga, tuvastati, et hankija oli taaskord

¹ Sh. riigihangete vaidlustuskomisjoni poolt RHS § 195 lg 10 alusel Rahandusministeeriumile edastatud teated ning riigihangete registri kasutajatoe ja riigihangetealase nõustamise kontaktidel laekunud pöördumised, millest nähtusid riigihangete seaduse rikkumisele viitavad asjaolud.

² Kaks järelevalveteadet, mille ajendil alustati järelevalvemenetlust, puudutasid sama riigihanke menetlust.

³ 6 juhul tunnistasid hankijad riigihanke menetluse kehtetuks ja 4 juhul kõrvaldasid rikkumise juba enne järelevalvemenetluse alustamist.

kehtestanud kvalifitseerimise tingimuse, mille õigusvastasusele oli Rahandusministeerium juba varasema riigihanke menetluse kontrollimisel tähelepanu juhtinud. Pärast ettekirjutuse tegemise kavatsuse hankijale teatavaks tegemist tunnistas hankija hankemenetluse kehtetuks.

Järelevalve tööplaanile tuginedes viis Rahandusministeerium 2019. aastal läbi 12 valimipõhist ehk plaanilist järelevalvemenetlust. 2019. aastal kuulusid järelevalve tööplaani valimisse 9 hankijat juhuvaliku alusel ja 3 hankijat riskianalüüsi alusel. Plaanilise järelevalvemenetluse käigus kontrollitud hankijate kõigi riigihangete maksumus kokku ületas 190 mln eurot.

2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade

2.4.2.1 Juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid

Peamised rikkumised, mille esinemissagedus oli teiste rikkumistega võrreldes suurem, olid järgmised:

- Seaduses sätestatust lühem pakkumuste esitamise tähtaeg, sh riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmise;
- Ebaseaduslik, sh EL-i ettevõtjaid diskrimineeriv kvalifitseerimise tingimus;
- Riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmise;
- Muud puudused riigihanke alusdokumendis, sh ebaselge, läbipaistmatu või vastuoluline tehniline kirjeldus, tehnilises kirjelduses kaubamärkide nimetamine võimaldamata pakkuda samaväärseid tooteid, seaduses ettenähtust suurema pakkumuse tagatise nõude kehtestamine, hankelepingu kavandatud alguskuupäeva kehtestamisel kohustusliku ooteajaga arvestamata jätmise;
- Riigihanke alusdokumentide muutmise selgituste kaudu;
- Riigihankemenetluse jätkamine kavatsusega sõlmida hanke- või raamleping alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel.

Lisaks tuvastati vähemal arvul ka järgmisi rikkumisi:

- vale hankemenetluse liigi valik;
- riigihanke alusdokumentide kohta selgituste andmisel ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine;
- riigihanke alusdokumentide muutmise pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva;
- pakkumuste elektroonilise esitamise mittevõimaldamine;
- hankija otsustest ettevõtjate teavitamata jätmise;
- hankija otsuste kohta põhjenduste esitamata jätmise;
- ehitustööde hankemenetluses enne edukaks tunnistamist töötasu tõendi küsimata jätmise;
- kohalike maksuvõlgade kontrollimata jätmise;
- ebamõistlik viivitus riigihanke menetluse läbiviimisel;

- aritmeetiline viga pakkumustele antud hindepunktide liitmisel ja eduka pakkuja valikul.

Juhtumipõhise järelevamenetluse käigus tegi Rahandusministeerium:

- ühe ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks;
- neli ettekirjutuse kavatsust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks.

Seega 12 läbi viidud juhtumipõhisest järelevamenetlusest kaasnes ettekirjutus või ettekirjutuse tegemise kavatsus viiel juhul. Lisaks eelnevale tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks neljal korral pärast järelevamenetluse alustamist, ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist. Ühel korral oli rikkumine kõrvaldatav ja pärast Rahandusministeeriumi sekkumist hankija kõrvaldas selle. Ühel korral tuvastati küll rikkumine, kuid järelevamenetlus kuulus lõpetamisele põhjusel, et riigihanke menetlus lõppes järelevamenetluse kestel kõigi pakkumuste tagasilükkamisega.

Ühel juhul lõpetati järelevamenetlus rikkumist tuvastades, kuid ettekirjutust tegemata. Kui riigihanke menetlus on jõudnud staadiumisse, milles rikkumist enam objektiivselt kõrvaldada ei saa (ei saa teha ettekirjutust rikkumise lõpetamiseks), tuleb Rahandusministeeriumil igakordselt kaaluda, kas ettekirjutuse tegemine riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks on vajalik ja mõõdukas. Olukorras, kus hankija poolt toime pandud riigihangete seaduse rikkumised ei saanud mõjutada riigihanke lõpptulemust, riivaks riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemine ebamõistlikult edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud ettevõtja õiguspäraselt ja põhjendatud majandushuvi. Kuna kõnealuses riigihanke menetluses tuvastatud rikkumine riigihanke lõpptulemust ei mõjutanud, toodi järelevamenetluse lõpetamisel tuvastatud rikkumine välja, kuid ettekirjutust kogu riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ei tehtud.

2019. aastal ei lõpetatud ühtegi alustatud järelevamenetlust põhjusel, et hankija tegevuses rikkumist ei tuvastatud. Rahandusministeerium hindab juba järelevaveteate saamisel, kas esiletoodud asjaolud on põhjendatud ja rikkumiskahtluseks küllaldased. Põhjendatud rikkumiskahtluse puudumisel või kui rikkumise puudumine on ilmselge, järelevamenetlust ei alustata.

Eeltoodu võimaldab järeldada, et Rahandusministeeriumi sekkumine on olnud endiselt mõjus, eesmärgipärane ja efektiivne. Reeglina on hankijad lõpetanud õigusrikkumise koheselt järelevameetniku pöördumise peale juba enne järelevamenetluse alustamist, samuti kirjaliku järelevalve algatamise teate saamisel või vastavasisulise ettepaneku tegemisel või siis hiljemalt ettekirjutuse tegemise kavatsuse (koormava haldusakti projekti) teatavaks tegemisel.

2.4.2.2 Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid

2019. aastal kontrollis Rahandusministeerium valimipõhiselt retrospektiivse plaanilise järelevalve menetluse käigus kokku 12 erineva hankija riigihankeid. 2019. aastal järelevalvele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2018-31.12.2018. Riigihangete registris end hankijana registreerinud ja algselt järelevalvevalimisse võetud kahe juriidilise isiku puhul viidi läbi õiguslik analüüs, millest järeldus, et tegemist ei ole hankijatega riigihangete seaduse tähenduses.

Olles analüüsinud plaanilise järelevalve käigus tuvastatud riigihanke-eeskirjade rikkumisi, saab välja tuua järgmised õigusrikkumised, mille esinemissagedus oli teiste rikkumistega võrreldes suurem:

- riigihangete alusdokumentide koostamise nõuete eiramine, sh vastuolud tingimustes, ebaseaduslikud kvalifitseerimise, kõrvaldamise või vastavuse tingimused, õigusvastased hindamiskriteeriumid, avatud hanke-menetluses läbirääkimiste võimaluse sätestamine;
- puudused registrile teabe esitamisel;
- kõrvaldamise aluste kontrollimise mittenõuetekohasus;
- hankekorra, harvem hankeplaani, mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele;
- hankija otsustest teavitamata jätmine või puudulik põhjendamine;
- eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine, sh. riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine;
- hanke- või raamlepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel;
- hankelepingu õigusvastane muutmine.

Vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, nt:

- pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal;
- riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine;
- puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel;
- selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmine;
- selgitustaotlustele vastamata jätmine või selgituste andmisega hilinemine;
- ELT-le teate edastamata jätmine (sellekohase märke tegemata jätmine eRHR-is);
- kohustusliku ooteaja kohaldamata jätmine lepingu sõlmimise eel;
- puudused pakkumuse vastavuse kontrollimisel;
- üldpõhimõtete rikkumine alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel.

Juhtumipõhiselt alustatud järelevalvemenetluse ja järelevalveasutuse poolt tööplaani alusel algatatud valimipõhise järelevalve käigus selguvad erinevat liiki ning erineva iseloomuga riigihanke-eeskirjade rikkumised. Kuivõrd riigihanke menetluse lõppemine on juhtumipõhist järelevalvemenetlust välistavaks asjaoluks, on nõutud riigihanke menetluse korraldamata jätmise, sh riigihanke õigusvastane osadeks jaotamise ja hankelepingu õigusvastase muutmise tuvastamine võimalik üksnes valimipõhiselt alustatud järelevalvemenetlustes.

Valimipõhiste järelevalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised olid peamiselt tingitud hankijate teadmatusest või hooletusest, kuid esines ka süstemaatilisi rikkumisi. Endiselt leidub kõige tõsisemat liiki riigihanke-eeskirjade rikkumisi, so riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning hankelepingu esemele ja selle eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmist.

2.5 Riigihangete register

22. oktoobril 2018. aastal võeti kasutusele täielikku e-menetlust toetav kaasaegne e-riigihangete keskkond. Uus riigihangete register pakub kaasaegset ja tõhusat töökeskkonda hankijatele riigihangete korraldamiseks ning pakkujatele uute ettevõtlusvõimaluste leidmiseks ja riigihangetel osalemiseks. Uues registris on oluliselt rohkem võimalusi otsida infot hangete, lepingute ja vaidlustuste kohta. Suurim muudatus on üleminek tegevuspõhisele süsteemile, mis soodustab failipõhiselt hangetelt üleminekut andmepõhiste hangetele. Register pakub paindlikke ja innovaatilisi e-hanke lahendusi, nagu hankedokumentide kooskõlastamine, osade eriaegadel menetlemise võimalus, integreeritud hankepass või e-kataloog lepingute raames tellimiseks sarnaselt e-poele. Register abistab kasutajaid ka mitmete muude riigihangete korraldust hõlbustavate abivahenditega, nagu automaatkontrollid, abiinfod, ühekordsete andmete esitamise põhimõte või päringud teistesse infosüsteemidesse.

2.5.1 Uue registri arenduste seisu ülevaade

Rahandusministeeriumil koostöös Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskusega on alates 2015. aastast käimas projekt "Täieliku e-riigihangete võimekuse loomine". Projekt on ellu kutsunud eesmärgiga luua täielikule e-menetlusele sobiv, tõrgeteta toimiv, kasutajasõbralik, hankijate ja pakkujate kulusid vähendav ja kaasaegne riigihangete register koos paindlike menetlusvõimaluste ja innovaatiliste tööriistadega. 2018. aasta 22. oktoobril juurutati uue registri I arendusetapp. Vana register suleti ja andmed migreeriti uue kujunduse ja funktsionaalsete võimalustega registrisse. Uues registris saab alates selle kasutusse võtmisest läbi viia kõiki samu menetlusliike, mis vanas registris kasutusel olid. Lisati väikestu korraldamise võimalus alla lihthanke piirmäära jäävate ostude tegemiseks. Riigihangete registrit on hanke korraldamiseks võimalik kasutada ka asutustel ja ettevõtetel, kellel pole riigihangete seadusest tulenevalt riigihanke korraldamise kohustust, kuid kes on toetuse saajad. Hanke tingimuste osas on eesmärk suunata hankijaid üle minema failipõhiselt pakumuste küsimiselt andmevormide põhisele lähenemisele. Koostöös Registrate ja Infosüsteemide Keskusega loodi võimalus kasutada e-katalooge.

2019. aastal lisandusid registrisse riigihangete uued innovaatilised vahendid, nagu e-oksjon, dünaamiline hankesüsteem ja kvalifitseerimissüsteem. Alates 1. augustist 2019. aastal on registris kasutusel hankepassi (ESPD) laiendatud versioon 2.0.2, mis sisaldab nii pakkuja kinnitusi kui ka hankija tingimusi. Koostöös Maksu- ja Tolliametiga lisandus registrisse alltöövõtjate kontrolli tingimuste lisamise ja kontrollimise funktsionaalsused lepingute täitmise perioodil. Lisaks teostati aasta jooksul registris mitmeid kasutajate tagasisidest saadud mugavustäiendusi.

2020. aastal arendustööd jätkuvad. Lisandunud on turu-uuringute võimalus, masintöödeldavad avaandmed ja hankijapõhised aruanded.

Projekti analüüsi- ja testimise protsessi on järjepidevalt kaasatud hankijatest ja pakkujatest lõppkasutajad. Projekti rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist. Arendusprojekti kohta saab lähemalt lugeda Rahandusministeeriumi veebist riigihangete [teemalehelt](#).

2.5.2 Riigihangete Registri teemalised koolitused 2019. aastal

Registri uusi võimalusi tutvustati hankijatele neljal koolituspäeval (kevadepool ja sügisel vastavalt Tartus ja Tallinnas). Koolitajad olid Maarika Tork rahandusministeeriumist ja Külli Raidma Nortal AS-ist.

Aasta jooksul toimus kuus kasutajakoolitust hankijatele erinevates linnades (21.02 Tallinnas, 29.03 Tartus, 11.04 Tallinnas, 9.05 Pärnus, 20.09 Tallinnas, 25.10 Rakveres) ja kaks kasutajakoolitust pakkujatele (28.11 ja 10.12). Koolitajad olid Maarika Tork ja Toomas Laigna Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast.

Alltöövõtjate kontrollimist ehitustööde hangetel tutvustati kolmel koolituspäeval (11.11 Tartus, 18.11 Rakveres ja 6.12 Tallinnas). Koolitajad olid Maarika Tork rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast ning Merle Siibak ja Kadri Viitas Maksu- ja Tolliametist.

Koolitusi rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja riigieelarvest.

Tellimisel tutvustati uue riigihangete registri võimalusi Kaitseinvesteeringute Keskusele.

Kokku osales 2019. aastal riigihangete registri teemalistel koolitustel 816 inimest.

Eesti riigihangete korraldus, sealhulgas eriti e-riigihangete süsteem, pakub huvi ka väliskülalistele. 2019. aastal tegi Maarika Tork Eesti e-riigihangete valdkonnast ülevaateid Aruba, Soome, Moldova, Ukraina, Uus-Meremaa ja Austraalia valitussektori esindajatele ning Põhjamaade ja Balti riikide e-riigihangete võrgustiku esindajatele kohtumisel Tallinnas.

3 2019. aasta riigihanked arvudes

3.1 Statistiline ülevaade

3.1.1 Statistilised üldandmed

2019. aastal algatati riigihangete registris 8127 riigihanget, sh 1244 väikehanget, millest 7989 (98,3%) olid e-riigihanked (2018. aastal 7969 riigihanget, sh 117 väikehanget, millest 7651 (96%) olid e-riigihanked). 2019. aasta riigihangete kogumaksumus 6. oktoobri 2020. aasta seisuga on 2 893 388 029,31 eurot (2018. aastal 3 005 miljonit eurot), seega 2019. aasta riigihangete kogumaksumus võrreldes 2018. aastaga on 112 miljonit väiksem. 6. oktoobri 2020. aasta seisuga ei ole aga kõik 2019. aastal algatatud riigihanked veel lõppenud, mille arvelt võib riigihangete kogumaksumus veel kasvada. 2019. aastal algatati võrreldes 2018. aastaga märkimisväärselt rohkem väikehankeid – kokku 1244 väikehanget (väikehanke korraldamise võimalus tekkis 2018. aasta oktoobris, 2018. a korraldati 117 väikehanget). Lisaks hankijate poolt korraldatavatele riigihangetele korraldati riigihangete registris veel lisaks ka 352 (2018. aastal 47) toetuse saaja ostu Euroopa Liidu toetusi saavate asutuste poolt, kes ei ole hankijad riigihangete seaduse mõistes.

2019. aasta riigihangete valdkonna ülevaade on koostatud riigihangete registri andmete alusel. Alusandmeteks on valdavalt 2019. aastal alustatud, võrdlusbaasina ka varasematel aastatel alustatud hankemenetlused, mille seis on fikseeritud 6. oktoobril 2020. aastal.

6. oktoobri 2020. aasta seisuga on 2019. aastal alustatud riigihangetest registris avaldatud andmetel 76 veel pooleli :

- 10 riigihanget oli alustatud staatuses;
- 60 riigihanget oli staatuses „hindamisel“;
- kaks riigihanget olid lahenduse ootel;
- üks menetlus oli liitumiseks avatud;
- üks menetlus oli liitumiseks suletud;
- kaks menetlust olid staatuses „taotlus esitatud“.

Lisaks 2019. aastal alustatud ja kokkuvõtte koostamise ajal pooleliolevatele menetlustele lõpetati lepingut sõlmimata 1169 riigihanget. Levinumad põhjused hangete lepinguta lõpetamiseks on järgmised:

- kõikide pakkumuste tagasilükkamine;
- pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste mitteesitamine;
- hankemenetluse kehtetuks tunnistamine Rahandusministeeriumi või hankija otsusel;
- kõikide pakkumuste tagasilükkamine põhjusel, et ühtegi pakkumust ei tunnistatud vastavaks;
- kõikide pakkujate või taotlejate hankemenetlusest kõrvaldamine või kvalifitseerimata jätmine.

2019. aastal alustatud 8127 riigihanke tulemusel on 6. oktoobri 2020. aasta seisuga sõlmitud 13821 hanke- ning raamlepingut kokku summas 4 155 miljonit eurot arvestusega, et iga raamlepingu osapoolega sõlmitud raamlepingu kogumaksumus on summeeritud. Riigihangete kogumaksumus arvestades ühekordse raamlepingute maksumusega oli 2019. aastal 2 893 miljonit eurot.

3.2 2019. aasta riigihangete analüüs

3.2.1 Riigihangete statistika andmebaas

2019. aasta riigihankevadkonna ülevaate koostamise raames on Rahandusministeerium koondanud riigihankeid puudutava statistika alates aastast 2010 ühtsesse interaktiivsesse andmebaasi, mille leiab Rahandusministeeriumi kodulehel lingilt: [riigihangete 2010-2020 statistika](#).

Riigihangete 2010-2020 statistika andmebaasist leiab viimase 10 aasta kohta riigihangete statistilised üldandmed, nagu riigihangete üldarv, kogumaksumus, eeldatav maksumus. Seal saab tutvuda erinevatel aastatel algatatud keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ning innovatsioonihangete statistikaga. Samuti on kättesaadavad statistilised vaated erinevate menetlusliikide kasutamise andmetega, hankija liigi, rahvusvahelise piirmäära ületamise, hanke eseme ja hankelepingu liigi järgsete jaotustega. Lisaks on kajastatud info riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute statistiliste andmetega, sh on võimalik tutvuda ka pakkujate päritoluriikidega.

Kajastatud on ka info toetuse saaja ostude kohta.

Statistika andmebaas on interaktiivne ning kasutajale on avatud erinevad valikud aruannete ning jooniste kohandamiseks oma soovitud informatsiooniga.

Seoses interaktiivse statistiliste andmete avaldamisega ei korrata käesoleva ülevaate raames enam kogu statistilist informatsiooni, kuna igale huvilisele on informatsioon kättesaadav avaldatud statistilisest ülevaatest.

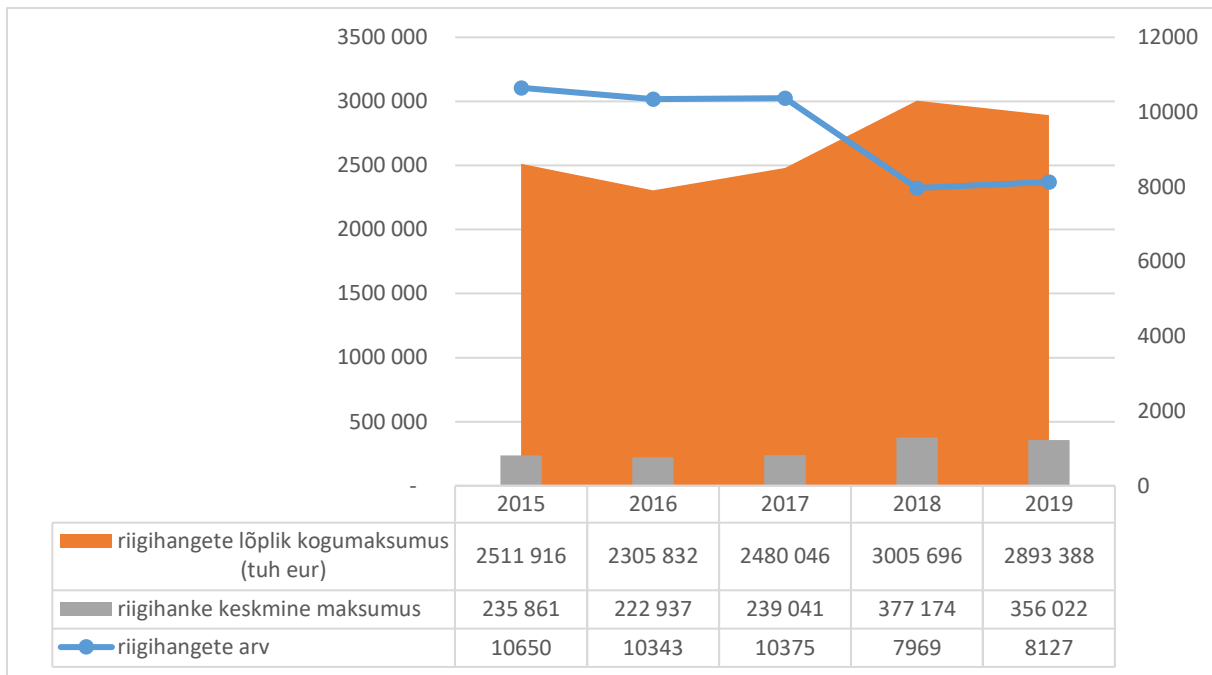
3.2.2 Üldnäitajate dünaamika ning prognoos 2020 – 2021. aastaks

2019. aastal riigihangete registris väljakuulutatud riigihangete arv võrreldes 2018. aastaga kasvas 158 hanke võrra. Samas on lõpetamata riigihangete maksumust arvestamata riigihangete aastane kogumaksumus 112 miljonit eurot vähenenud.

2017. aasta 1. septembril jõustus riigihangete seaduse muudatus, millega jõustusid kõrgemad piirmäärad asjade ja teenuste hangetes, kuid ehitustööde piirmäärad alanesisid. Selle muudatuse tulemusena riigihangete registris algatatud riigihangete keskmine maksumus kasvas ning hangete arv vähenes. Samuti on lisandunud riigihanke piirmäära ületavate riigihangete ühe hankemenetluse raames osadeks jaotamise kohustus, osadeks jaotamata jätmist tuleb hankijal põhjendada.

Alloleval joonisel kajastub 2017. aasta lõpus jõustunud riigihangete seaduse muudatuse mõju – riigihangete koguarv on alates 2018. aastast märkimisväärselt vähenenud, samas keskmine ühe riigihanke maksumus ja riigihangete kogumaksumus on märkimisväärselt kasvanud.

Joonis 3. Riigihangete kogumaksumuse, keskmise maksumuse ja riigihangete arvu dünaamika 2015. aastast

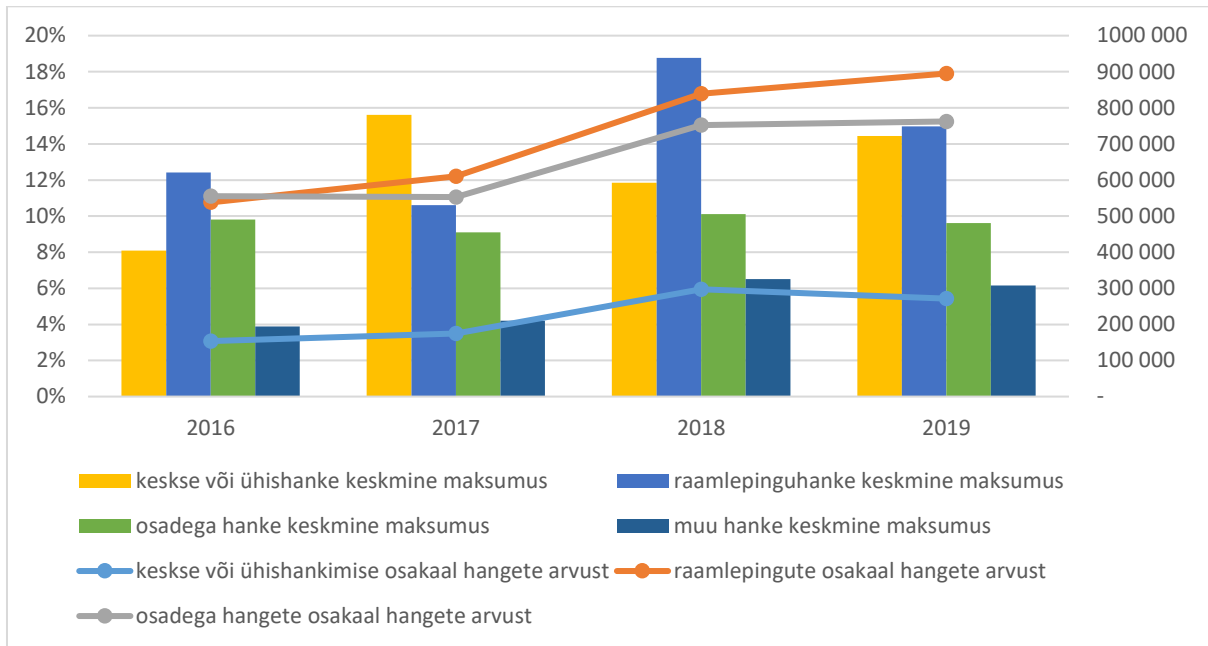


Riigihangete kogumaksumuse kasvus viimasel paaril aastal omab mõningat mõju ka alates 2018. aastast riigihangete registrisse loodud vabatahtliku menetluse läbiviimise võimalus, milleks on väikehangete algatamise võimalus on hankijal, kui ta soovib kasutada riigihangete registrit alla lihthanke piirmäära jääva riigihanke väljakuulutamiseks ja pakkumuste vastu võtmiseks. Väikehangete algatamine riigihangete registri kaudu on olulisel määral kasvanud – kui 2018. aastal algatati riigihangete registris 117 väikehanget, siis 2019. aastal juba 1244 väikehanget. Väikehankeid viiakse läbi väikese maksumusega riigihangete korraldamiseks ja see on hea võimalus riigihanketurule sisenemiseks väike- ja mikroettevõtete jaoks. Samuti on see hea võimalus hankijale läbipaistvalt ja avatult riigihanke läbiviimiseks ning ettevõtjate hankesse kaasamiseks.

Kuigi riigihangete registris algatatud riigihangete koguarv on langenud, on riigihangetena majandusse suunatud rahaline maht siiski tõusnud. See viitab hankimise iseloomu muutumisele – rohkem viiakse läbi suuremahulisi hankeid, kasutatakse hangete osadeks jaotamist ja raamlepingu kaudu hankimist. Samuti omab keskmise hanke mahu kasvus mõju keskse hankimise osakaalu suurenemine – kesksel hankijatel on võimalus hankevajadusi konsolideerida. Korraldades vähem menetlusi ja kattes sellega üheaegselt mitme hankija vajadusi võimaldab keskne hankimine saavutada soodsama ja efektiivsema hanketulemuse.

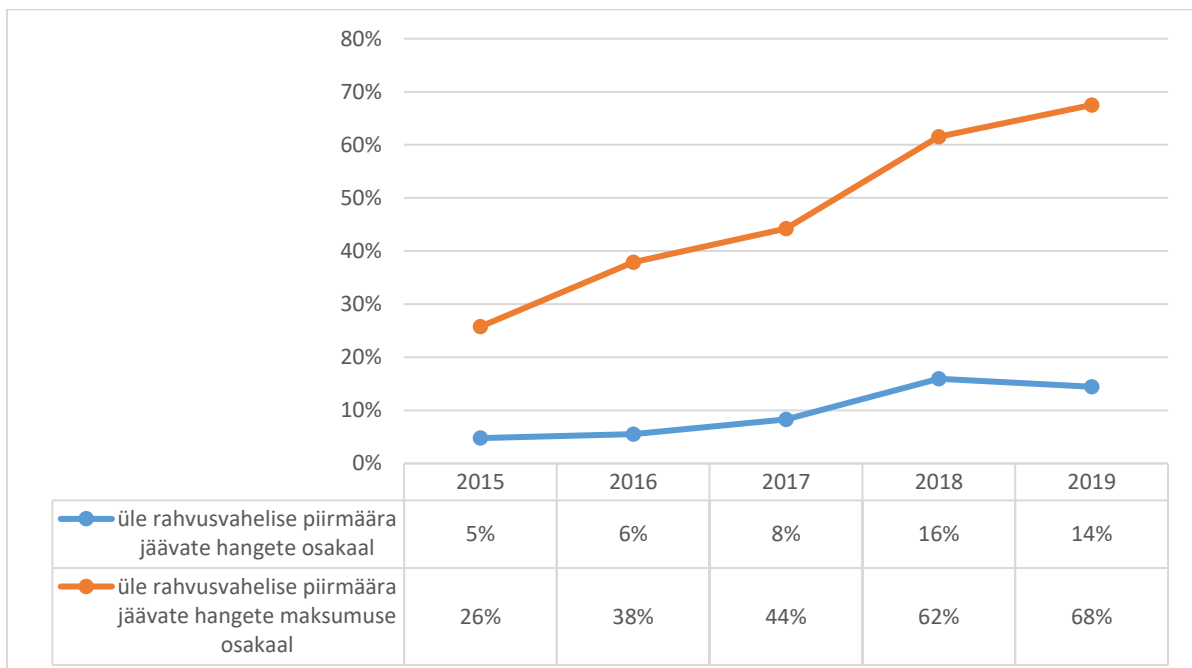
Alljärgneval joonisel on kajastatud viimaste aastate hankimise iseloomu muutumist kajastavad näitajad. Joonisel kajastatakse keskse ja ühishankimise osakaalu, raamlepingute osakaalu ja osadega hangete osakaalude muutusi. Jooniselt on näha, et kõikide eelnimetatud hangete osakaalud on kasvanud. Samuti on kajastatud ka keskse ja ühishankimise, raamlepinguhangete ja osadega hangete keskmised maksumused võrrelduna nn tavahangete keskmise maksumusega. Kuna nii keskne kui ka ühishankimine, raamlepingute hanked kui ka osadega hanked on kõik suurema keskmise rahalise mahuga, selgitab see viimastel aastatel toimunud ühe hanke keskmise maksumuse kasvu üldise riigihangete arvu vähenemise juures.

Joonis 4. Keskse ja ühishankimise, raamlepingute ja osadega hangete osakaalude ja keskmise maksumuse dünaamika 2016-2019



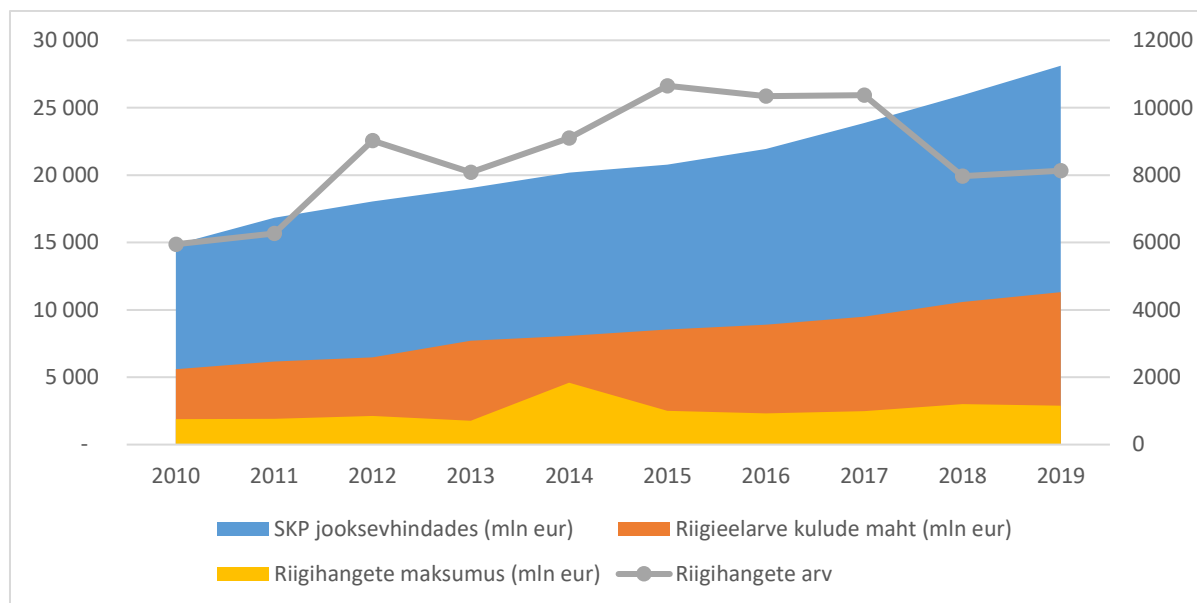
Samuti on viimase kahe aastaga kasvanud ka EL direktiivide kohaldamisalasse jäävate üle rahvusvahelise piirmäära jäävate hangete ja nende kogumaksumuse osakaalud. Tutvu infoga järgneval joonisel. Kui veel 2017. aastal jäi üle poole Eestis korraldatavate riigihangete kogumaksumusest riigisisese seadusandluse kohaldamisalasse, siis 2019. aastal jäi maksumuselt üksnes 32% EL direktiivide kohaldamisalast välja.

Joonis 5. Üle rahvusvahelise piirmäära riigihangete ja nende kogumaksumuse osakaalud alates aastast 2015



Ka riigihangete arvu prognoos⁴ järgmiseks kaheks aastaks näitab, et riigihangete arv natuke tõuseb. Riigihangete arvuks 2020. aastal prognoositakse veidi üle 9100 hanke summas ca 3,3 miljardit eurot. 2021. aastaks prognoositakse riigihangete arvuks ca 10000 hanget summas ca 3,8 miljardit eurot. Tutvu SKP, riigieelarve, riigihangete mahu ja arvu dünaamikaga järgmisel joonisel.

Joonis 6. SKP, riigieelarve, riigihangete mahu ja arvu dünaamika läbi aastate

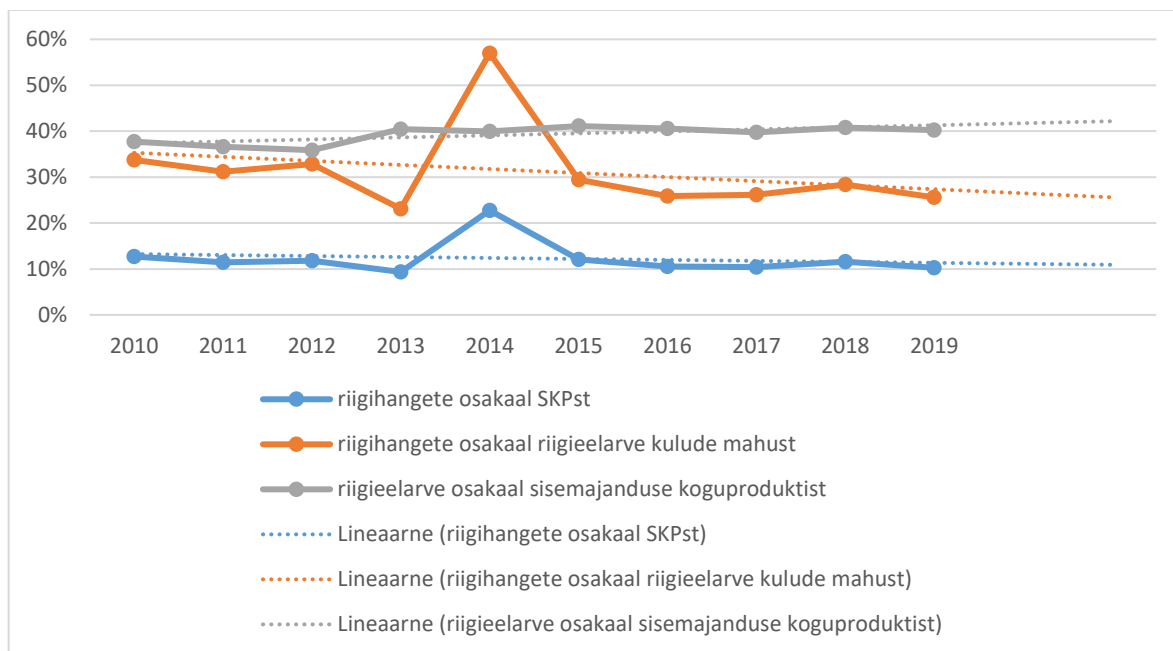


Allikas: Statistikaamet www.stat.ee, Rahandusministeerium www.fin.ee ja riigihangete statistika andmebaas 2010-2020

Jooniselt on näha, et nii SKP kui ka riigieelarve kulude mahu kasv on olnud riigihangete mahu kasvust veidi kiirem. Järgnevalt vaatleme riigihangete osakaalu dünaamikat nii sisemajanduse koguproduktist kui ka riigieelarve kulude mahust. Jooniselt näeme, et riigihangete osakaal riigieelarvest on kerges langustrendis. Riigihangete osakaal rahvuslikust koguproduktist on püsinud siiski kümne aasta vältel 10% kandis olles ka siiski väheses langustrendis. Riigieelarve on aga SKP suhtes olnud kiiremas tõus, mis selgitab ilmselt ka riigihangete osakaalu langust riigieelarvest. Ilmselt on riigieelarves kasvanud kiiremas tempos kulude maht, mis ei kuulu riigihangete seaduse kohaldamisalasse.

⁴ usaldusväärsuse tasemel 95% jääb tulemus 80% tõenäosusega prognoosituid tasemele

Joonis 7. Riigihangete, riigieelarve ja SKP osakaalude dünaamika alates aastast 2010



2019. aastal moodustas riigihangete rahaline maht SKP-st 10% ja riigieelarve kuludest 26%.

Jooniste aluseks olevad SKP andmed põhinevad Statistikaameti kodulehe andmetel. Arvesse on võetud sesoonselt ja tööpäevade arvuga korrigeerimata jooksevhindades SKP andmed. Statistikaamet korrigeerib iga-aastaselt SKP andmeid ka tagasiulatuvalt. Vastavalt andmete muutumisele Statistikaameti andmetes, on iga-aastaselt korrigeeritud ka SKP aegrida antud ülevaates. Riigieelarve andmed pärinevad Rahandusministeeriumi kodulehelt ning arvesse on võetud riigieelarve kulude andmed. Riigihangete arvu ja maksumuse andmed põhinevad riigihangete registri andmete alusel koostatud riigihangete statistilisel ülevaatel aastate 2010-2020 kohta. Prognoosi lähteandmetena on kasutatud Rahandusministeeriumi majandusprognoosi SKP prognoositava kasvu andmeid ning Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna andmeid 2020. aasta ja 2021. aasta riigieelarve mahu kohta.

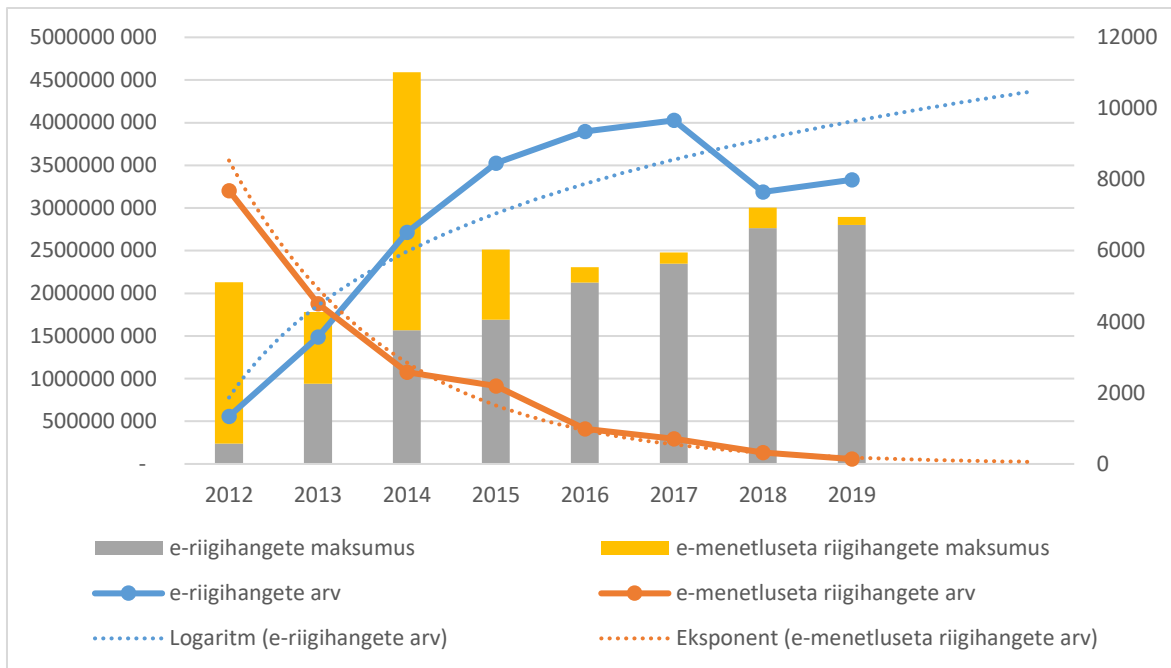
3.2.3 Eesti riigihankepoliitika strateegiliste eesmärkide analüüs

3.2.3.1 E-hanked

EL direktiividest⁵ tulenevalt pidid liikmesriigid hiljemalt 18. oktoobriks 2018. aastal üle minema täielikult e-riigihangetele. Eestis on viimastel aastatel e-riigihangete osakaal olnud pidevalt tõusutrendis, nagu on näha ka järgnevalt jooniselt. E-menetluseta riigihangete osatähtsus on aina vähenenud ja seda nii maksumuse kui ka hangete arvu osas.

⁵ Direktiivid 2014/24/EL artikkel 22 ja 90; 2014/25/EL artikkel 40 ja 106

Joonis 8. E-riigihangete ja e-menetluseta riigihangete dünaamika aastast 2012 kuni aastani 2019



2019. aastal on Eesti e-riigihangete osakaal 98%, 2018. aastal oli veidi madalam – 96%.

Kui 2018. aastal algatati veel 318 e-menetluseta riigihanget, siis 2019. aastal algatati vaid 138 e-menetluseta riigihanget, millest 125, ehk 90%, olid väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega riigihanked. 125 e-menetluseta väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega riigihankest 54 riigihanget algatati asjade ostmiseks ja 60 teenuste ostmiseks. Nende hangete tulemusel sõlmiti 145 lepingut kogusummas peaaegu 100 miljonit eurot. Arvuliselt kõigest 38, kuid maksumuselt üle 75% oli tegemist raamlepingu hangetega.

E-menetluseta väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega riigihangete tulemusel on sõlmitud 23 lepingut lepingute rahalisest mahust üle 60% ulatuses, Euroopa Liidu väliste pakkujatega, mis võib eeldatavalt olla ka põhjuseks e-menetluseta riigihanke korraldamiseks.

Kuna enamuse e-menetluseta riigihanked (138-st 125) on väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega menetlused, millel on riigihangete seaduses sätestatud väga piiratud kasutamisalused, võib järeldada, et valdavalt enamuses e-menetluseta riigihangete korraldamised on seotud erakorraliste asjaoludega. Ühtlasi fakt, et selliseid hanked on läbi viinud kokku 57 erinevat hankijat, viitab sellele, et tegemist on hankijate jaoks erandlike olukordade ja asjaoludega, mistõttu ei olnud tavapäraselt e-riigihanget võimalik kasutada. Ilmselt ei ole ka edaspidi võimalik 100% e-riigihangetele üle minna kas ettenägematute asjaolude või Euroopa Liidu väliste ainuõigust omavate pakkujate tõttu, kelle elektroonilised platvormid või elektrooniliste menetluskeskkondade kasutamise oskused ei pruugi ühilduda Eesti riigihangete registri menetluskeskkonnaga. E-menetluseta riigihangeteks loetakse kõik riigihanked, mille menetlustoimingud ei toimu riigihangete registris.

3.2.3.2 Keskkonnahoidlikud hanked

Keskkonnahoidlike riigihangete kasutamine võimaldab riigil toetada läbi hanketegevuse ka keskkonnapoliitika elluviimist eelistades hankimisel keskkonnasäästlikke tooteid, teenuseid, ehitustöid.

Keskkonnahoidlike riigihangete põhieesmärk on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju, mis tuleneb nii tootmisest, kasutamisest kui ka kasutusest kõrvaldamisest, st kogu toote/teenuse olelusringi jooksul. Nii on võimalik vähendada riske inimese tervisele ja ümbritsevale keskkonnale. Tegemist ei ole riigihanke eritüübiga, vaid see on tavapärane avaliku sektori läbiviidud hange, mille puhul võetakse arvesse lisaks muudele nõuetele ka keskkonnanõudeid. Keskkonnahoidlike tingimusi saab kasutada kõikides riigihanke etappides. Keskkonnahoidlike tingimusi saab lisada hankelepingu eseme tehnilisse kirjeldusse, kvalifitseerimistingimustesse, hindamiskriteeriumitesse ning hankelepingu tingimustesse.⁶

Hangete keskkonnahoidlikkuse määrab riigihangete registrisse hanget sisestades hankija ise. Alates 1. septembrist 2017. aastal peab hankija lisama täpsema selgituse hanke keskkonnahoidliku osa kohta. Varasematel aastatel loeti hange keskkonnahoidlikuks üksnes hankija vastavasisulise märke järgi ja täpsemalt selgitust selle kohta, milles seisneb hanke keskkonnahoidlikkus, lisama ei pidanud. Tulenevalt antud muudatusest langes keskkonnahoidlike hangete märkimine riigihangete registrisse märkimisväärselt. Kui aastatel 2014-2016 olid hankijad märkinud keskkonnahoidlikuks hanked kokku 6% ulatuses hangete koguarvust ja 2017. aastal 4%, siis 2018. aasta infos vastas uue sisestamismetoodika alusel keskkonnahoidliku hanke tingimusele üksnes 14 riigihanget ja 2019. aastal 56 riigihanget, mis mõlemal aastal jääb alla 1% riigihangetest.

Kuna sisuliselt ei ole võimalik kontrollida varasematel aastatel (2014-2017) sisestatud hangete keskkonnahoidlikkuse tingimusi, tuleb lähtuda edaspidi üksnes uut tüüpi esitatud informatsioonist.

Kuna riigihangete registris hankijate endi poolt vastavalt märgistatud keskkonnahoidlike riigihankeid on tehtud Eestis väga vähe, on see kahtlemata valdkond, mida tuleb edaspidi täiendavalt fookuses hoida.

Keskkonnaministeerium keskkonnahoidlike hangete edendajana on välja töötanud täpsemad juhised ning tingimused hanke keskkonnahoidlikkuse määramiseks, millega saab tutvuda Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <https://www.envir.ee/et/keskkonnahoidlikud-riigihanked>. Samuti on Keskkonnaministeeriumil kavas edaspidi kehtestada kohustuslikud keskkonnahoidlikud nõuded teatud hangete jaoks, need on mööbel, puhastustooted ja -teenused, kontori IT-seadmed ning koopia- ja joonestuspaberer.

Nii varasematel aastatel kui ka 2018. ja 2019. aastal on kõige enam keskkonnahoidlike tingimusi riigihangetes kasutanud Riigimetsa Majandamise keskus ja Riigi Tugiteenuste Keskus.

⁶ <https://www.envir.ee/et/keskkonnahoidlikud-riigihanked> 23.09.2019

3.2.3.3 Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavad riigihanked

Läbi sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate riigihangete läbiviimise saab riik toetada sotsiaalpoliitika edendamist. Hanketegevuse raames on riigil võimalik eelistada sotsiaalselt haavatavamate ühiskonnagruppide pakutavaid tooteid ja teenuseid olles seeläbi nõudluse tekitajaks ning suunanäitajaks turul kui ka ettevõtlusvõimaluste pakkujaks haavatavatele ühiskonnagruppidele.

Alates 2017. aasta 1. septembrist on võimalik riigihangete registris tuvastada sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete olemasolu. Vastava info kogumist alustati pärast riigihangete registri uuendust 1. septembril 2017. aastal. Tutvu infoga allolevas tabelis.

Tabel 2. Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavad hanked 2018. aastal

	Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete arv	Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete lõplik kogumaksumus	Riigihangete koguarv	Riigihangete lõplik kogumaksumus	Sotsiaalselt vastutustundlike hangete arvu osakaal kõigist riigihangetest	Sotsiaalselt vastutustundlike hangete maksumuse osakaal riigihangete kogumaksumusest
2017	17	2 959 399,8	10375	2 480 046 098	0,2%	0,1%
2018	29	13 022 207,3	7969	3 005 696 235	0,4%	0,4%
2019	7	1 751 422,73	8127	2 893 388 029	0,1%	0,1%

Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete osakaalu suurendamine on üks direktiivides sätestatud Euroopa Liidu üleseid prioriteete, mistõttu hakatakse edaspidi ka käesolevas aruandes jälgima ning analüüsima selliste hangete dünaamikat.

2018. aasta sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete osakaalu võib pidada madalaks näitajaks, kuna kõigist sama perioodi jooksul alustatud hangetest sisaldas sotsiaalseid kriteeriume alla 1% hankeid. 2019. aastal on sotsiaalselt vastutustundlike hangete arv ja osakaal on langenud veelgi.

3.2.3.4 Innovatsioonihanked

Läbi uudsete ja innovaatiliste toodete ja võimaluste hankimise saab riik toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning anda võimaluse ja toetada uute lahenduste nii loomist kui turuletoomist.

2017. aastal 1. septembrist on võimalik riigihangete registris tuvastada ka innovatsioonihangete olemasolu. Hanke innovaatiliste aspektide olemasolu saab riigihangete registris määratleda vastates Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt välja töötatud järgmisele lühikesele küsimustikule hanke objekti kohta:

Kas hangite selle hanke raames teadus- ja arendustegevust?

Kas selle hanke ese on uus nii hankija kui ka pakkujate jaoks?

Kas selle hanke raames hangitav lahendus on uus hankija jaoks?

Kas hangitav lahendus muudab hankija asutuse tööprotsesse efektiivsemaks?

Tutvu innovaatilisi aspekte sisaldavate hangete andmetega tabelis järgmisel leheküljel.

Tabel 3. Innovaatilisi aspekte sisaldavad 2018. aastal alustatud hanked

	Innovaatiliste riigihangete arv	Innovaatiliste riigihangete lõplik kogumaksumus	Riigihangete koguarv	Riigihangete lõplik kogumaksumus	Innovatsioonihangete arvu osakaal kõigist riigihangetest	Innovatsioonihangete maksumuse osakaal riigihangete kogumaksumusest
2017	10	2 847 619	10375	2 480 046 098	0,1%	0,1%
2018	22	26 694 773,53	7969	3 005 696 235	0,3%	0,9%
2019	16	15 079 967,6	8127	2 893 388 029	0,2%	0,5%

Sarnaselt sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete arvuga, on ka innovatsioonihangete osakaal alustatud hangete arvust väga väike. Kuna aga innovatsioonihangete edendamine on seatud prioriteediks Euroopa Liidus, sh ka riigihangetes, tuleb ka Eestis innovaatiliste aspektide kasutamise võimalusi hankepraktikas silmas pidada.

Eestis on Riigikantselei eestvedamisel vastu võetud Eesti konkurentsivõime strateegia „Eesti 2020“, mille tegevuskavas on seatud aastaks 2020 eesmärk, et innovatsioonihangete osakaal peab tõusma 3 protsendini⁷ kõikidest valitsemisalade riigihangetest.

3.2.3.5 Hindamiskriteeriumide kasutamine riigihangetes

Riigihangete seadus sätestab selgelt, et hindamiskriteeriumid seatakse majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks. Riigihangete seaduse § 85 lõiked 1 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

(1) Hankija sätestab riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid.

(4) Hankija võib majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvestada ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui hankija jaoks sõltub pakkumuse majanduslik soodsus ainult pakkumuse hinnast või kulust ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on riigihanke alusdokumentides ammendavalt kindlaks määratud.

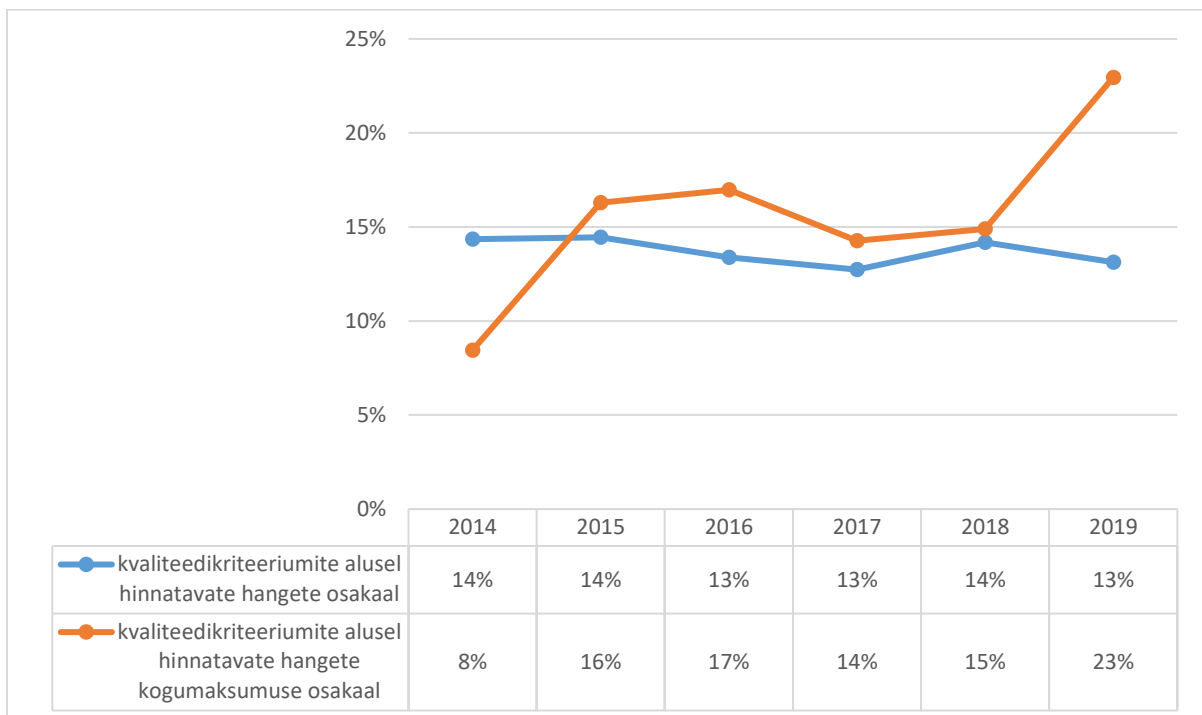
Ainult madalaima hinna kasutamine tagab üksnes madalaima soetusmaksumuse, jättes arvesse võtmata toote, teenuse või ehitustöö kvaliteedi ja muud omadused, mis tihtipeale on hankija ja riigi jaoks pikas perspektiivis nii olulisemad kui ka soodsamad. Sealhulgas ei arvesta madalaima hinna kriteerium ka keskkonnaalaste, sotsiaalsete või teiste sekundaarsete kriteeriumitega, mis võivad hakata tootma pikas perspektiivis nii kaudseid kui otseseid lisakulusid. Madalaima hinna surve võib mõju omada ka turul tegutsevatele pakkujatele, kes sellest tulenevalt ei suuda võidetud riigihankelepingu täitmisel järgida kokkulepitud kvaliteeti.

⁷ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tegevuskava_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf

2019. aastal alustatud hangetest on 87% hangetest lähtunud hindamisel üksnes madalaimast hinnast ja kulu, seejuures riigihangete rahalisest mahust on madalaima hinna ja kulu alusel hinnatud 77% hangetest. Alloleval joonisel on esitatud novembris 2020. aastal korrigeeritud andmed kvaliteedikriteeriumite (majandusliku soodsuse) ja madalaima hinna kasutamise kohta. Andmete korrigeerimise vajaduse tingis Euroopa Ühtse turu indikaatortabeli informatsiooni mittekattuvus Eesti esialgsete andmetega, kus madalaima hinna arvestusse loetakse lisaks madalaimale soetusmaksumusele ka teised kulu kriteeriumi alusel hinnatud hanked.

Järgneval joonisel on kajastatud kvaliteedikriteeriumi(te) alusel hinnatud hangete osakaalud hangete arvust ning kogumaksumusest.

Joonis 9. Kvaliteedikriteeriumite kasutamise osakaalud alates aastast 2014



Jooniselt näeme, et kvaliteedikriteeriumite hindamiskriteeriumina kasutamise osakaal on püsinud suhteliselt madalal tasemel, kuid positiivse trendina võib esile tuua asjaolu, et hangete kogumaksumusest moodustab kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud hangete osakaal eelnevatest aastatest suurema osa.

Vaadates aga madalaima hinna kasutamise osakaalusid teistes Euroopa Liidu (EL) riikides, siis paistab silma, et enamuses riikides on madalaima hinna kasutamise osakaalud olnud siiski väiksemad ja paljudes riikides (Norra, Inglismaa, Holland ja Prantsusmaa) oluliselt madalamad kui Eestis. Seega tuleb Eestis pöörata täiendavat tähelepanu kvaliteedikriteeriumite kaasamisele pakkumuste hindamisel.

Üksnes madalaima hinna kasutamist pakkumuste hindamisel soodustab madalaima hinna näiline objektiivsus, mida riigihangete raames pakkumuste hindamisel hankijatelt eeldatakse. Lisaks on üsna tugevalt juurdunud eksiarvamus, et riigihangete seadus sunnib hankijat alati valima odavaimat pakumust. Kahtlemata kuulub riigihangete üldpõhimõtete hulka ka hankija rahaliste vahendite säästlik kasutamine, kuid silmas tuleb pidada, et rahaliste vahendite säästlik kasutamine hõlmab endas

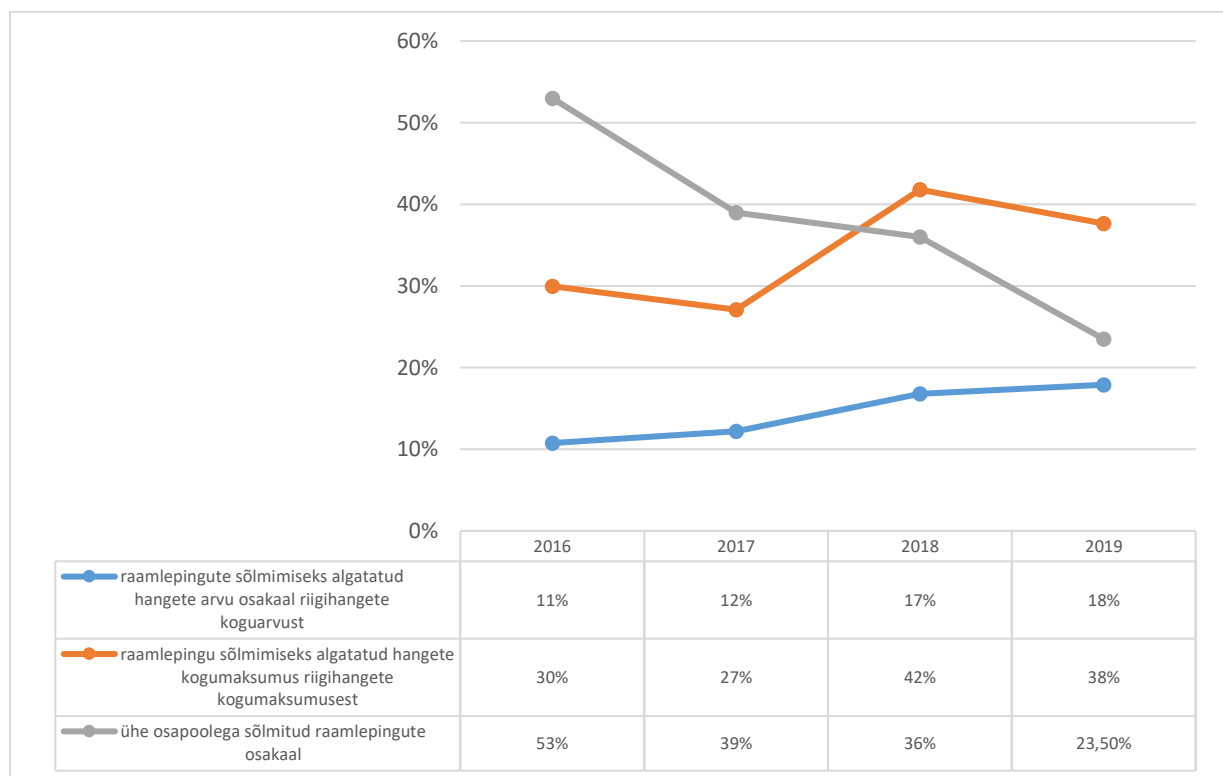
ka hanke eseme kõrvalkuludega ja kvaliteediga arvestamist ning pikema perspektiivi vaadet kui üksnes soetusmaksumus.

Rahandusministeeriumi veebi riigihangete poliitika alalehele on koondatud ka valdkondlikke juhiseid (sh innovatsioonihangete, keskkonnanahoidlike ja sotsiaalseid väärtusi edendavate hangete kohta), mille leiab siit lingilt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihangete-juhised>.

3.2.3.6 Raamlepingute kasutamine

Raamlepinguid eelistatakse kasutada üldjuhul nende paindlikkuse tõttu. Sarnaselt 2018. aastale on ka 2019. aasta jooksul on alustatud raamlepingute hangete osakaal kõikidest riigihangetest olnud tõusuteel kuigi mõnevõrra on vähenenud eelmise aastaga võrreldes raamlepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete rahaline maht.

Joonis 10. Raamlepingute arvu ja maksumuse dünaamika 2016. aastast

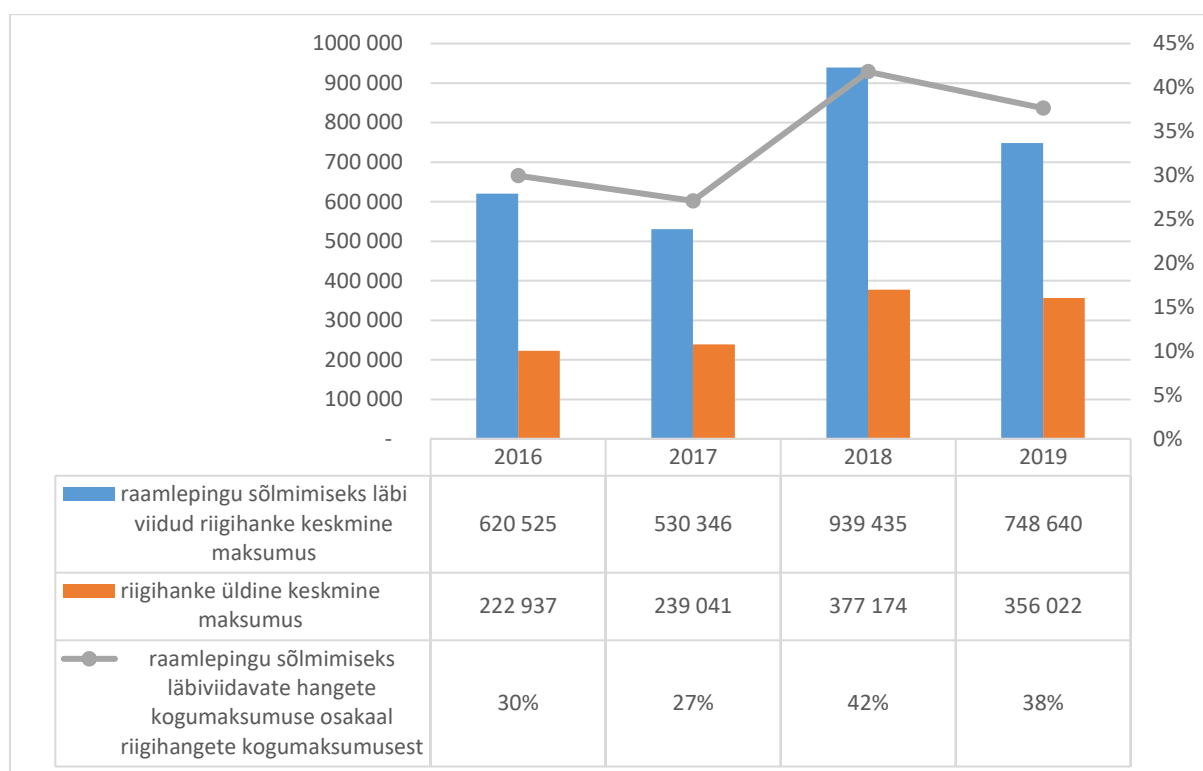


Nagu eelnevalt öeldud, on peamine raamlepingute eelis nende paindlikkus. Seoses raamlepingute paindlikkusega tuleb aga enam tähelepanu pöörata riigihanke üldpõhimõtete järgimisele raamlepingu täitmisel ning läbipaistvuse tagamisele. Üldpõhimõtteid järgitakse paremini mitme osapoolega raamlepingutes, juhul kui raamlepingu sisened minikonkursid on korraldatud läbipaistvalt. Seeläbi on tagatud ka raamlepingu sisene konkurents ning efektiivsem tulemus.

2016. aastal sõlmiti ühe osapoolega raamlepinguid 53% ja 2017. aastal 39% hangetest, mis olid algatatud raamlepingu sõlmimiseks. Ühe osapoolega raamlepingute puhul on riigihanke üldpõhimõtete järgimise tagamine keerulisem, konkurents võib olla küll tugev raamlepingu sõlmimiseks, kuid hankelepingute sõlmimisel konkurents puudub. Seetõttu on positiivne trend, et ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute hangete osakaal on ka 2018. aastal natukene langenud, tasemeni 36% ja 2019. aastal tasemeni 23,5%.

Läbipaistvuse eesmärgil on uue riigihangete seaduse jõustumisega lisandunud täiendav aruandluskohustus raamlepingutele. Kui varasemalt tuli riigihanke aruanne esitada ühe korra raamlepingu lõppemisel, siis seaduse jõustumise järgselt tuleb raamlepingute raames aruanded esitada iga 12 kuu kohta.

Joonis 22. Raam- ja hankelepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete arvu ja maksumuse osakaalud alates 2016. aastast



Ülalolevalt jooniselt on näha, et ühe riigihanke keskmine maksumus on ühe raamlepingu sõlmimiseks läbi viidava riigihanke keskmisest maksumusest oluliselt madalam. Samuti on näha, et raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate riigihangete osakaal riigihangete kogumaksumusest on viimase kahe aasta jooksul tõusnud. Seega on seadusandja poolt raamlepingute täitmisele kui rahalise mahu poolest märkimisväärsele osale riigihangetest, täiendava aruandluskohustuse lisamine põhjendatud.

Kuna raamlepingute sõlmimiseks läbiviidavate hangete osakaal riigihangete arvust on viimaste aastate jooksul kasvanud, võib järeldada, et vaatamata lisandunud aruandluskohustusele on säilinud raamlepingute eelis nende paindlikkuse näol.

3.2.3.7 Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur

Euroopa Liidu riigihankedirektiivi 24/2014/EL preambuli punkti 78 kohaselt tuleks riigihankeid kohandada väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) vajadustele. Avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKEde juurdepääsu riigihankelepingutele” sätestatud parimate tavade koodeksit, milles juhendatakse, kuidas nad saavad kohaldada hankemenetluse raamistikku viisil, mis hõlbustab VKEde osalemist hankemenetlustes. Sel eesmärgil ja konkurentsi suurendamiseks tuleks avaliku sektori hankijaid eelkõige kutsuda üles jaotama suured lepingud osadeks. Selline osadeks jaotamine tuleks teha kvantitatiivsel alusel, et eri riigihankelepingute suurus vastaks paremini VKEde suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ja spetsialiseerumisega, et kohandada eri riigihankelepingute sisu täpsemalt VKEde spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ja kooskõlas erinevate järgnevate projektietappidega.

Seega on VKEde riigihanketurule pääsu võimaldamine üks Euroopa Liidu prioriteete. Eestis kui väikeriigis on ettevõtluskeskkond baseerunud peamiselt VKEdele, mistõttu on selle Euroopa Liidu tasandil seatud eesmärgi täitmine Eesti ettevõtluskeskkonnale soodne.

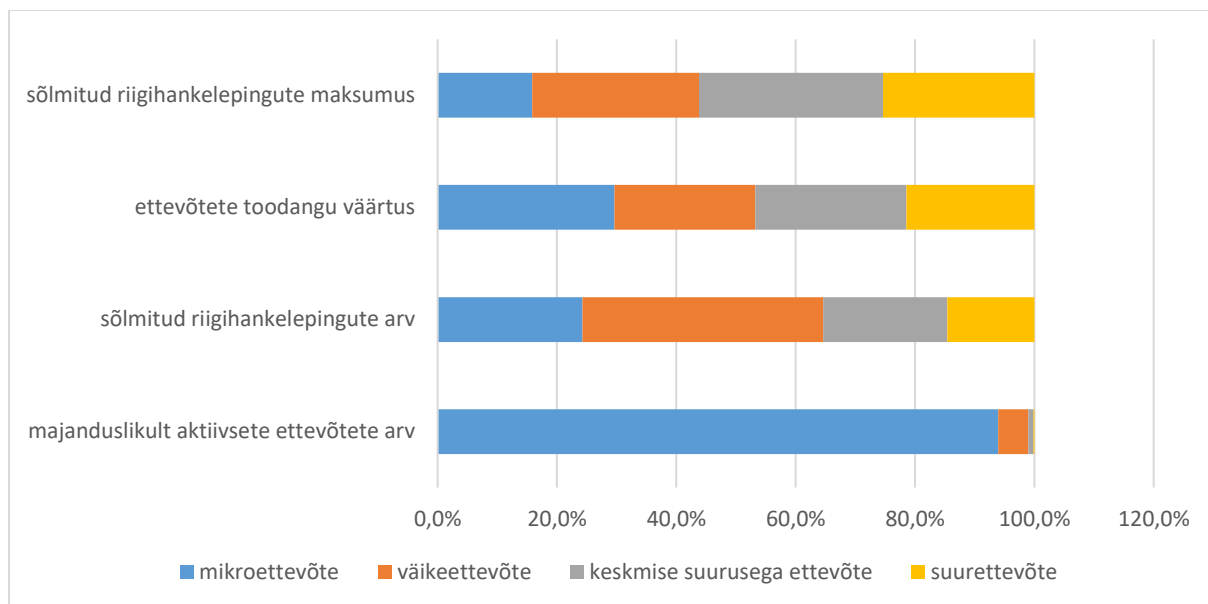
Riigihangete registris tuleb ettevõtte registreerimisel määrata ka hankes osaleva ettevõtte suurus. Antud peatükis käsitletavat andmed põhinevad pakkujate enda poolt määratud andmetel ettevõtte suuruse kohta. Riigihangete registris hakati ettevõtete suuruse määramist küsima alates 2016. aastast.

VKEde määramine on sätestatud Euroopa Komisjoni soovitus 2003/361/EÜ, mille uus versioon võeti vastu 6. mail 2003 (esimene soovitus pärineb 1996. aastast). Uus soovitus jõustus 1. jaanuaril 2005 ning seda kohaldatakse kogu poliitika, kõikide programmide ja meetmete suhtes, mida komisjon VKEde suhtes teostab. VKEdeks loetakse kõiki ettevõtteid töötajate arvuga kuni 250, aastase käibega kuni 50 miljonit eurot ja/või aastase bilansilehega kuni 43 miljonit eurot.

Et saada indikatiivset ülevaadet Eestis tegutsevatest ettevõtetest ja nende suurusest, kasutatakse infot Statistikaameti kodulehelt majanduslikult aktiivsete ettevõtete kohta töötajate arvu järgi⁸. Statistikaameti andmete alusel on üle 250 töötajaga ettevõtteid ehk ettevõtteid, mis töötajate arvu kriteeriumi alusel vastavad suurettevõtte klassifikatsioonile, Eestis 2019. aastal kokku 184 (2018. aastal 186), ehk 0,14% kõikidest Eestis tegutsevatest majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest. Peaaegu 94% ettevõtetest on töötajate arvuga alla 10 inimese ning kokku 99,86% ettevõtetest vastavad töötajate arvu kriteeriumi järgi VKE suurusele.

⁸ https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_ettevetjad/ER025 06.11.2020

Joonis 11. Riigihankelepingute arvu, maksumuse ja majanduslikult aktiivsete ettevõtete osakaalude võrdlus



Sõlmitud riigihankelepingutest 14,6% on sõlmitud suurettevõtetega ja 85,4% riigihankelepingutest on sõlmitud VKE-dega. Arvestades Eesti ettevõtluskeskkonda, millest üle 99% moodustavad VKE-d (töötajate arvu kriteeriumi järgi), siis võib öelda, et riigihankelepinguid võitnud suurettevõtete osakaal ei ole proportsioonis Eesti ettevõtluskeskkonna struktuuriga.

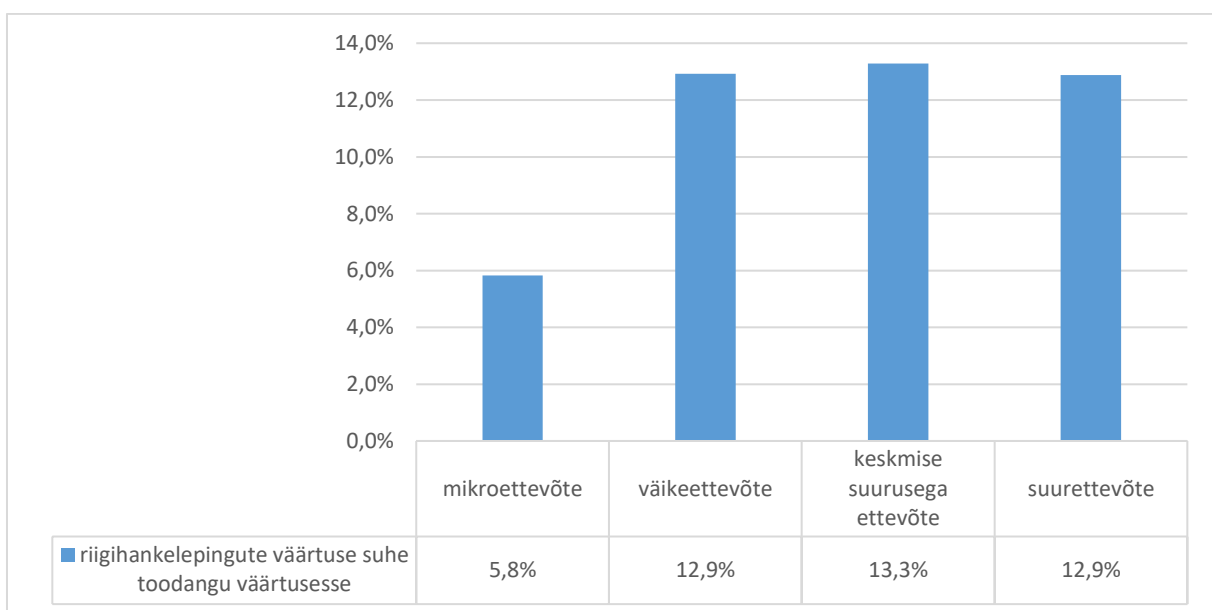
Statistikaameti andmete alusel on Eestis 2019. aastal majanduslikult aktiivseid ettevõtteid, mille töötajate arv on alla 250 (üks VKE määratlemise kriteeriumitest), kokku 133 600. Riigihankelepingute osapoolteks on olnud erinevaid keskmise -, väikese - ja mikrosuurusega ettevõtteid kokku 3257, nendest 3025 on Eesti VKE-d. Seega on 2019. aastal seotud erinevate riigihankelepingutega 2,3% majanduslikult aktiivsetest VKE-dest. Suurettevõtteid tegutseb Eestis 2019. aastal 184, riigihankelepinguid on 2019. aastal sõlminud 106 erinevat, ehk 58% Eesti päritolu suurettevõtetest. Seega on suurettevõtte jaoks riigihankelepingu osapoolteks saamine oluliselt tõenäolisem kui VKE-l.

2019. aastal esitasid pea- või ühispakkujatena pakkumusi kokku 6001 erinevat ettevõtet, kellest 5709 olid väikese- ja keskmise suurusega ettevõtted. Nendest omakorda edukaks osutus 3912 erinevat ettevõtet, kes olid rollis pea- või ühispakkuja. Erinevaid suurettevõtteid osales 292 (Eesti ettevõtteid 152) ja nendest osutus edukaks 195 (Eesti ettevõtteid 123). Seega VKEdest osutus edukaks 68,5% ja suurettevõtetest osutus edukaks võrreldav 66,7%.

Eelnevast võib järeldada, et riigihangetes osalemise otsuse teeb oluliselt suurem osa suurettevõtetest, kui seda teevad väikese ja keskmise suurusega ettevõtted. Kui aga ettevõte juba otsustab riigihankel osaleda, on edukaks osutumise tõenäosus võrdne nii suurettevõtete kui ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks. Konkurentsi suurendamine hangetes annab eelduslikult hankijale parema hanketulemuse, mistõttu on hankijate jaoks oluline jälgida hankes kvalifitseerimistingimuste seadmist selliselt, et osalemine oleks võimalik ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks.

Vaadates riigihankelepinguid sõlminud ettevõtete struktuuri rahalise mahu järgi ning kõrvutades seda ettevõtete poolt loodava toodangu väärtusega, on proportsionaalsus riigihankelepingute ja ettevõtete toodangu vahel võrdelisem. Alljärgnevalt näeme, et riigihankelepingute maksumuse suhe ettevõtete toodangu väärtusesse on võrreldaval tasemel nii väike-, keskmise suurusega kui ka suurettevõtete jaoks. Üksnes mikroettevõtete poolt sõlmitud riigihankelepingute maksumuse suhe antud suurusgrupi ettevõtete poolt loodud toodangu väärtusesse on madalam. Antud asjaolu on selgitatav mikroettevõtete väiksemate käibemahtudega, mis ei ole kooskõlas riigi poolt tellitavate koguste ja mahtudega, sest riik on pigem suurostja. Mikroettevõtete kaasamiseks riigihankesektorisse on abiks väikehanke läbiviimise võimalus riigihangete registris, samuti ka hangete osadeks jaotamine, mille võimalik kasu mikroettevõtete kaasamiseks võib olla siiski piiratud.

Joonis 12. Riigihankelepingute kogumaksumuse suhe ettevõtete toodangu väärtusesse ettevõtte suuruse gruppide järgi



Eestis on viimastel aastatel olnud keskmine riigihangetes osalenud pakkujate arv 3,4-3,6 pakkujat hanke kohta. 2019. aastal on see näitaja 3,8 pakkujat hanke kohta (väikehankeid arvestamata on antud näitaja 3,68). Võrreldes eelmise aastaga on keskmine pakkujate arv hanke kohta tõusnud. Arvestades, et varasemate aastate statistikas ei kajastu väikehanked, on näha, et keskmise pakkujate arvu kasvu veab väikehangete läbiviimine. Kindlasti omab keskmise pakkujate arvu tõusus mõju ka suuremas mahus osadega hangete ja raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate hangete läbiviimine. Keskmine pakkujate arvu kasv on üks riigihankepoliitika eesmärke.

Arvestades, et Eesti suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud juba üle 50%, samal ajal kui VKEdest on riigihankelepingutega seotud vaid 2,3%, on konkurentsi suurendamine riigihangetes võimalik eelkõige VKEde riigihangetes osalemise suurendamise arvelt. Selle toetamiseks on riigihangete seaduses ette nähtud ka erinevad meetmed, nagu hanke osadeks jaotamise võimaluse kaalumise, käibenõude seadmise piirangud ning lihtsustused pakumuse esitamiseks. Täiendavalt on loodud võimalus riigihangete registris alla lihthanke piirmäära jäävate väikehangete läbiviimiseks.

Vaatamata sellele, et riigihangete ning ettevõtete poolt loodud rahalisi mahte ning nende omavahelist kooskõla silmas pidades on ootuspärane praegune riigihankelepingute mahtude jaotumine

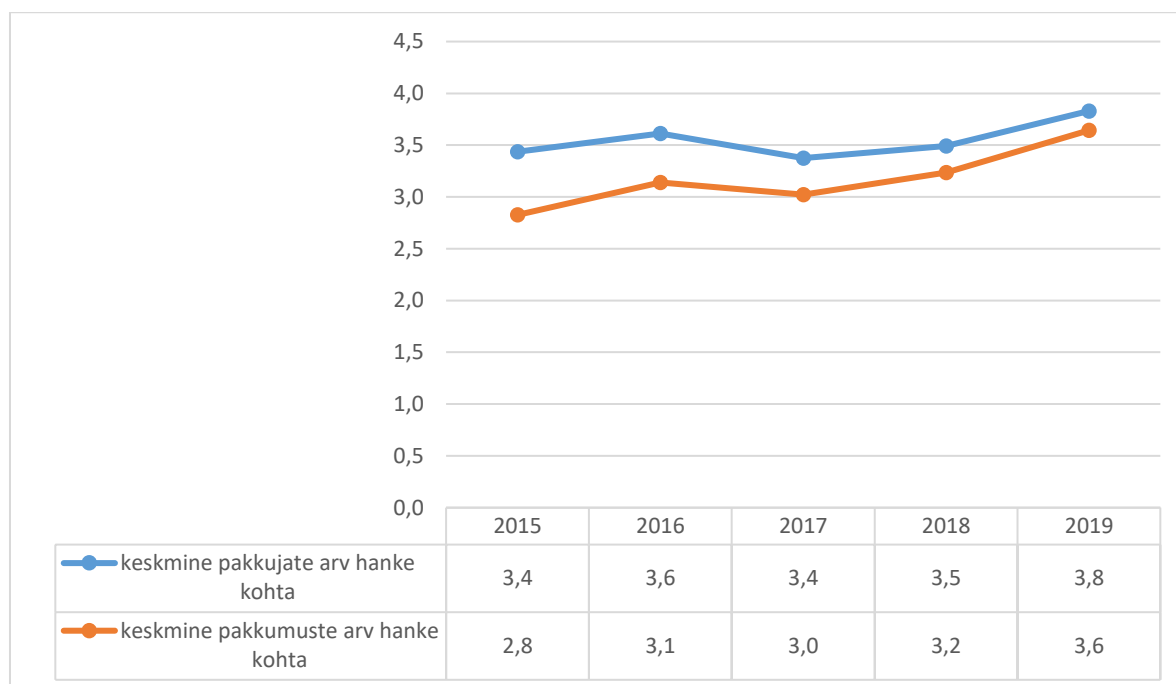
suurettevõtete ja VKEde vahel, on siiski potentsiaali riigihangete valdkonnas konkurentsi tõstmiseks eeskätt läbi VKEde osaluse suurendamise ja mikroettevõtete täiendava kaasamise riigihanketurule.

3.2.3.8 Konkurents riigihangetes

Üks riigihangete reguleerimise eesmärke, lisaks läbipaistvuse tagamisele, on ka turul eksisteeriva konkurentsi ärakasutamine, et saavutada soetustel majanduslikku soodsust. Riigihangetes eksisteerivat konkurentsi peegeldavaks näitajaks võib pidada esitatud pakkumuste ja pakkumusi teinud ettevõtete ehk pakkujate arvu.

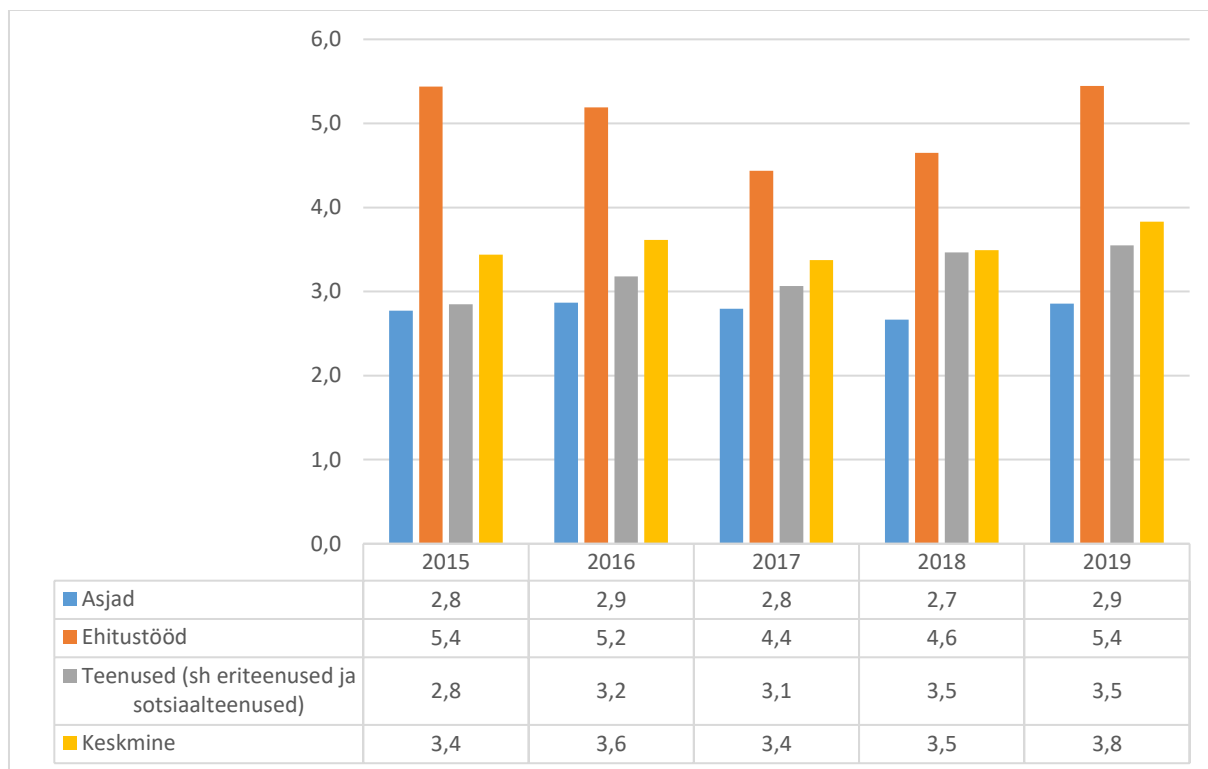
Keskmine pakkujate arv on 2019. aastal tõusnud 3,8 pakkujani hanke kohta, samuti on tõusnud ka esitatud pakkumuste arv hanke kohta. Tõusu on tinginud väikehangete läbiviimise võimaluse tekkimine riigihangete registrisse, mis on laialdast kasutust leidnud. Väikehangete läbiviimine riigihangete registris võimaldab riigihanketuru avamist väiksematele ettevõtetele ja selle toimimist praktikas on kinnitanud ka keskmise pakkujate arvu kasv 2019. aastal. 2019. aasta keskmine pakkujate ja pakkumuste arv väikehankeid arvesse võtmata on 0,1 võrra väiksem, ehk keskmine pakkujate arv ilma väikehankeid arvestamata on 3,7 ja keskmine pakkumuste arv 3,5 hanke kohta.

Joonis 13. Keskmine pakkujate ja pakkumuste arv hanke kohta aastatel 2015-2019



Pakkujate ja pakkumuste arvu tõusu näol on tegemist positiivse arenguga, mis on kooskõlas Eesti riigihankepoliitika eesmärgiga suurendada konkurentsi riigihanketurul.

Joonis 14. Keskmine pakkujate arv riigihanke eseme lõikes aastatel 2015-2019



Keskmine pakkujate arv ületab keskmist pakkumuste arvu seetõttu, et osades hangetes esitatakse ühispakkumusi. Samas peegeldab keskmine pakkujate arv siiski paremini ettevõtjate huvi teatud hangete vastu. Keskmises pakkumuste näitajas on mitme ettevõtja poolt ühiselt esitatud ühispakkumus loetud üheks pakkumuseks. Ühispakkumuste esitamine toimub ettevõtjate koostöös, et tugevdada ühiselt pakkumust esitades selle konkurentsivõimalusi ja ühendada lepingu täitmiseks vajalikud vahendid. Kuna pakkumuste arvu näitaja ei arvesta erinevate ettevõtjate arvu, on ettevõtjate konkurentsi ja huvi peegeldavana eelkõige kasutusel keskmine pakkujate arv.

Kõige kõrgem keskmine pakkujate näitaja on ehitustööde hangetes. Ehitustööde hangetes on hanke vastu huvi keskmiselt 5,4 ettevõttel, samas kui teenuste hangetes on keskmine pakkujate arv 3,5 ning asjade hangetes 2,9.

Järgmisel leheküljel on kajastatud tabel keskmise pakkujate arvu näitajaga hankemenetluse liikide kohta. Ootuspäraselt on kõige madalam keskmine pakkujate arv väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses. Kõige kõrgem keskmine pakkujate arv on avatud ideekonkursitel, väikehangetes ja avatud hankemenetluses.

Tabel 4. 2019. aasta keskmine pakkujate arv menetluse liigi lõikes

2019	Riigihangete arv	Pakkujaid kokku	Keskmine pakkujate arv
Avatud ideekonkurss	35	290	8,3
Väikehange	1244	5784	4,6
Avatud hankemenetlus	3296	14027	4,3
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	341	1360	4,0
Kokku	8127	31122	3,8
Piiratud osalejate arvuga ideekonkurss	2	7	3,5
Lihthange	2469	8555	3,5
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	47	146	3,1
Piiratud hankemenetlus	22	64	2,9
Võistlev dialoog	7	17	2,4
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	1	2	2,0
Kontsessiooni erimenetlus	48	92	1,9
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	613	778	1,3
Dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetlus	2	0	0

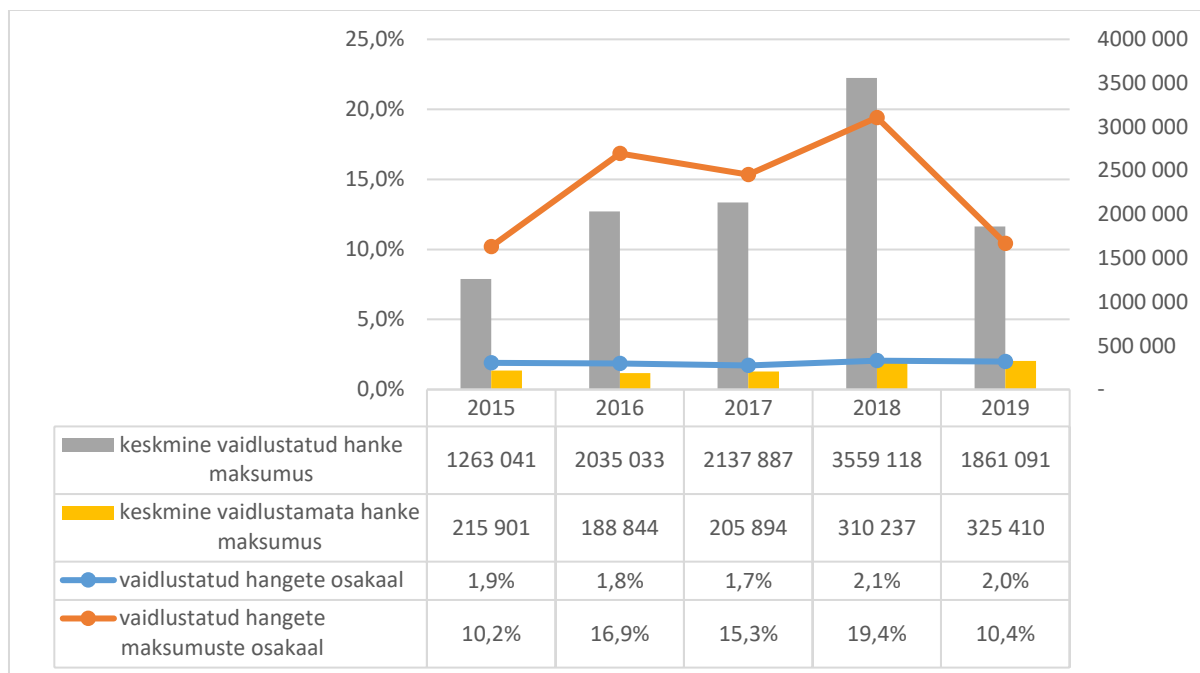
Nagu ka eelmises peatükis analüüsitud, on konkurentsi peegeldava keskmise pakkujate arvu suurendamiseks vaba ressursi Eestis rohkem VKEdes seas. Ka riigihangete seaduses on erinevad meetmed VKEdes riigihanketurule pääsemise toetamiseks, nagu hangete osadeks jaotamata jätmise põhjendamise kohustus, hankepass lihtsamaks pakkumuse esitamiseks, piirangud kõrgete käibenõuete seadmisele jms. Samuti toetab seda eesmärki riigihangete registris väikehanke läbiviimise võimalus. Keskmise pakkujate arvu tõusust võib järeldada, et liigutakse soovitud suunas.

3.2.3.9 Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud

2019. aastal alustatud 8127 hankele on esitatud 195 vaidlustust ning vaidlustatud on seejuures 162 hanget. Seega võib öelda, et 2019. aastal vaidlustati 2% hangetest. 138 hankele esitati üks vaidlustus ja 18 hankele esitati kaks vaidlustust ja ülejäänud kuuele hankele esitati kolm ja neli vaidlustust, mis oli ühtlasi ka suurim arv vaidlustusi, mis 2019. aastal alustatud ühele hankele esitati. Rekordarv vaidlustusi, mis on ühele hankele esitatud, on 33 ja see hange algatati 2018. aastal.

Käesolevas kokkuvõttes esitatud vaidlustuste andmed põhinevad riigihangete registrisse sisestatud vaidlustuste infol. Iga aasta avalikustab vaidlustuste statistikat ka [VAKO](#). Riigihangete registrisse sisestatud vaidlustuste andmed ning käesolev info põhineb hangete põhisel statistikal, VAKO statistika lähtekohaks on esitatud vaidlustused, mistõttu ei ole käesoleva kokkuvõtte ja VAKO statistika andmed üks-ühele võrreldavad.

Joonis 15. Vaidlustatud hangete osakaalud ja keskmiste maksumuste võrdlus ajavahemikul 2015-2019



162 vaidlustatud hankest, mis algatati 2019. aastal, 42 lõpetati ilma lepingut sõlmimata. Võib eeldada, et nende hangete puhul oli kehtetuks tunnistamine vähemal või suuremal määral seotud vaidlustuste esitamisega. 162 vaidlustatud hankest 115 on kokkuvõtte koostamise ajal staatustes „teostatud“ või „täitmisel“, mis viitab sellele, et enamus vaidlustatud hangetest siiski jõudsid lepinguni ning lepingut täidetakse. Viie vaidlustatud hanke seisund on käesoleval hetkel staatuses „hindamisel“.

Joonisel kajastub ka vaidlustatud ja vaidlustuseta hangete keskmine maksumus. 2018. aastal on vaidlustatud hanke keskmine maksumus olnud oluliselt kõrgem teiste aastate vaidlustatud hanke keskmisest maksumusest, kuna vaidlustati üks erakordselt kõrge maksumusega hange. 2019. aastal on vaidlustatud hanke keskmine maksumus langenud.

1. jaanuarist 2019. aastal jõustunud riigihangete seaduse sätte alusel on vaidlustuse esitamisel pakkujal või kolmandal isikul õigus esitada ka taotlus õigusabikulude hüvitamiseks.

Antud muudatusega võib suurenda ka pakkujate motivatsioon väiksemamahuliste hangete korral vaidlustuse aluste olemasolul vaidlustust esitada. Seetõttu tõenäoliselt suureneb vaidlustuste arv, mis on esitatud väiksemamahulistele hangetele. Läbi suurema vaidlustuste arvu võib eeldada, et paraneb hankijate hankepraktika ning seoses õigusabikulude hüvitamise taotluse esitamise võimalusega on kvaliteedi paranemise mõju oodatav ka väiksemamahulistest hangetes.

Tabel 14. Vaidlustatud hangete arv menetlusliikide lõikes aastatel 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Kokku
Avatud hankemenetlus	146	115	113	96	110	580
Lihthange	35	46	39	28	23	171
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	9	10	11	5	4	39
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus			6	18	10	34
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	12	12	4		1	29
Kontsessiooni erimenetlus			2	12	6	20
Piiratud hankemenetlus		2		4	2	8
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	1	1	2	1		5
Avatud ideekonkurss		1	1		2	4
Võistlev dialoog		4				4
Väikehange					4	4
Kokku	203	191	178	164	162	898

Tabelist näeme, et läbi aastate on esitatud vaidlustusi kõige rohkem avatud hankemenetlustes, mis on ka kõige enam kasutatav menetlusliik. Kuid 2019. aastal on esitatud vaidlustusi ka väikehangetes. Suurem vaidlustuste hulk avatud hankemenetlustes, kui eeldatava maksumuse poolest keskmisest kallima hankemenetluse liigi puhul, on ootuspärane, sest kõrgem eeldatav maksumus on seotud ka ettevõtjate suurema huviga hanketulemuse osas.

3.2.4 Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest

Euroopa Komisjon avaldab igal aastal Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli. Indikaatortabeli andmed põhinevad Euroopa Liidu Teataja võrguväljaandes TED avaldatud teadetele, see tähendab, et arvesse on võetud rahvusvaheliste hangete info ja üksnes riigisiselt avaldatud teadete infot arvesse võetud ei ole. Indikaatorid ning nende põhjal tehtud arvutused on teinud Euroopa Komisjon. Otselink materjalile on leitav siit:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

Indikaatortabel koosneb 12 indikaatorist järgmiselt:

1. Ühe pakkujaga hangete osakaal – mida rohkem pakkujaid hankes on, seda parem on hankija valikuvõimalus parima tulemuse saavutamiseks. Indikaator mõõdab ühe pakkujaga hangete osakaalu, mis on välja kuulutatud hankelepingu sõlmimiseks ja sinna ei ole arvestatud hankeid, mis viiakse läbi raamlepingu sõlmimiseks.
2. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hangete osakaal – avaldamisteatega hanke alustamine on läbipaistvam ja ergutab paremini konkurentsi. Indikaator mõõdab avaldamisteatega hangete osakaalu.
3. Hangete avaldamise osakaal SKP-st – hanketeadete avalikustamine on läbipaistev ning konkurentsi ergutav. Mida kõrgem on TED-is avalikustatud hangete osakaal riigi SKP-st, seda

rohkem on avaliku sektori poolt teostatavate soetuste kohta infot avalikkusel ning paremini on täidetud avalikustamise ning läbipaistvuse tingimused.

4. Ühishangete osakaal – ühishanked annavad võimaluse hankijatevaheliseks parima info jagamiseks ning võimaluse paremate hindadega soetuste tegemiseks. Indikaator mõõdab hangete osakaalu, kus ostjaks on rohkem kui üks hankija.
5. Hindamiskriteeriumid – hindamiskriteeriumi valik sõltub küll ostu sisust, kuid liigne madalaima hinna kasutamine viitab, et hankija ei pruugi olla teinud parimat valikut. Indikaator mõõdab hangete osakaalu, mille pakkumuste hindamisel on lähtutud vaid madalaima hinna kriteeriumist.
6. Otsuste tegemise kiirus – liiga pikk otsustusprotsess on kallis ning põhjustab ebakindlust nii avaliku sektori hankijale kui ka pakkujatele. Indikaator mõõdab hankelepingu sõlmimiseks välja kuulutatud avatud hankemenetluse pakkumuste esitamise tähtaja ja otsuse tegemise aja keskmist vahet.
7. VKEd lepingupartneritena – Euroopa Liidus on enamus ettevõtetest VKEd, mistõttu tuleb võimaldada VKEdele ka ligipääs riigihangetele. Väga madalad selle indikaatori näitajad võivad viidata ebavajalikele piirangutele, mis takistavad VKEdel riigihangetel osaleda.
8. VKEde pakkumused – kuna enamus ettevõtteid Euroopa Liidus on VKEd, peaks antud näitaja olema kõrge. Madal näitaja võib viidata ebavajalikele piirangutele VKEde poolt pakkumuste esitamiseks.
9. Osadeks jaotatud hangete osakaal – hanke väiksemateks osadeks jaotamisel on eelised VKEde jaoks, kuna väiksematele osadele on väiksematel ettevõtetel lihtsam pakkumusi esitada ning konkureerida. Kui üle rahvusvahelise piirmäära jäävaid hankeid ei jaotata piisavalt väiksemateks osadeks, võib see viidata, et hankijad ei kasuta VKEde poolt pakutavaid võimalusi ära.
10. Puudulik hanke sisu info – läbipaistvuse nõude täitmiseks on oluline, et hankija esitatud info hanke sisu kohta on selge ja arusaadav. Antud indikaator mõõdab hangete osakaalu, mille osas oli hanketeade välja kuulutatud, kuid hanke sisu ja hindamiskriteeriumid ei olnud arusaadavad.
11. Puuduv pakkuja registrinumber – mõõdab hangete osakaalu, kus hankija ei ole esitanud teavet pakkuja registrikoodi kohta, mistõttu on ebaselge, kes täpselt tema lepingupartner on.
12. Puuduv hankija registrinumber – mõõdab hangete osakaalu, kus hankija ei ole esitanud teavet oma registrikoodi kohta. Registrikood on oluline hankija identifitseerimiseks.

Järgmisel leheküljel on esitatud Eesti tulemused viimasel neljal aastal võrrelduna Soome andmetega. Andmed on võetud Euroopa ühtse turu indikaatortabeli [ülevaatest](#).

Tabel 15. Euroopa ühtse turu indikaortabeli ülevaade aktsepteeritavuspiiride, Eesti ja Soome keskmiste kohta aastatel 2016 – 2019

Jrk nr	Indikaator	Aktsepteeritavad piirid		Eesti				Soome			
		Väga hea	Mitterahuldav	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
1	Ühe pakkujaga hangete osakaal	<=10%	>20%	14%	29%	20%	20%	13%	11%	13%	13%
2	Avaldamisteateta hangete osakaal	<=5%	>=10%	8%	7%	4%	9%	1%	2%	2%	2%
3	Avaldatud hangete osakaal SKP-st	>5%	<2,5%	4,6%	5,6%	N/A	N/A	4,2%	4,6%	N/A	N/A
4	Ühishangete osakaal	>=10%	<10%	9%	9%	16%	16%	18%	19%	17%	18%
5	Madalaima hinna alusel hinnatud hangete osakaal	<=80%	>80%	65%	76%	84%	87%	52%	53%	55%	54%
6	Otsustusprotsessi kiirus päevades	<=120	>120	58	52	64	53	70	89	85	87
7	VKE lepingute osakaal	>60%	<45%	N/A	71%	79%	82%	N/A	61%	62%	61%
8	VKE pakkumuste osakaal	>80%	<60%	N/A	58%	68%	84%	N/A	76%	68%	74%
9	Osadeks jaotatud hangete osakaal	>40%	<25%	29%	29%	29%	32%	19%	24%	23%	26%
10	Ebaselge sisuga hangete osakaal	<=3%	>3%	1%	1%	1%	0%	11%	5%	1%	1%
11	Pakkuja registrinumbri puudumise osakaal	<=3%	>3%	0%	0%	0%	0%	N/A	18%	2%	0%
12	Hankija registrinumbri puudumise osakaal	<=3%	>3%	0%	0%	0%	0%	67%	40%	10%	1%

Üleüldine hinnang leitakse kõikide eelnevalt kirjeldatud indikaatorite kaalutud keskmisena ja andmeid korrigeeritakse ka tagasiulatuvalt. Vastavalt andmete muutumisele on korrigeeritud ülevaadet ka ülaltoodud tabelis. Hinnang esitatakse skaalal mitterahuldav, keskmine, rahuldav.

Eesti on 2016-2019 aastate koondtulemusena EL riikide hulgas saavutanud kolmest koondhinnangu tasemest kõige kõrgema ehk rahuldava taseme. Siiski tuleb märkida, et kahe indikaatori osas on Eestil tulemus mitterahuldaval tasemel. Mitterahuldavaks on Eestil liiga kõrge üksnes madalaima hinna kasutamise osakaal hindamiskriteeriumina ja seda nii 2018. kui ka 2019. aasta osas ja 2017. aastal on ületanud ka aktsepteeritava piiri avaldamisteateta (väljakuulutamisetähtaegaga menetlus) hangete osakaal. Võrdluseks valitud Soomes on head tulemused kõigi 12 indikaatori lõikes, ühtegi mitterahuldavat tulemust ei ole.

2019. aasta koondtulemus on kõige kõrgemal tasemel lisaks Eestile veel Lätis ja Leedus, Soomes, Rootsis, Norras, Inglismaal, Islandil ja Horvaatias. Keskmine tulemus on Prantsusmaal, Saksamaal, Belgias, Poolas, Slovakkias, Ungaris ja Iirimaa. Osadel Euroopa lõunapoolsematel riikidel on koondtulemus kõige madalamal tasemel (Portugal, Hispaania, Itaalia, Rumeenia, Sloveenia, Austria, Kreeka).

Eesti riigihankepoliitika kujundamise seisukohast on Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite tulemusi vaadates võimalik näha, et Eesti riigihankekorralduse viimaste aastate arengud on toimunud Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkidega kooskõlas. Lähtuvalt Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite tulemustest tuleb Eestis soodustada edaspidi kvaliteedikriteeriumite kasutamist pakkumuste hindamisel.

3.3 Järeldused

Riigihangete arv 2019. aastal on võrreldes eelneva aastaga veidi, 158 riigihanke võrra, tõusnud. Riigihangete arvu tõusule on kaasa aidanud väikehanked. Riigihangete kogumaksumus on jäänud eelneva aastaga sarnasele tasemele ulatudes peaaegu 3 miljardi euroni.

Tulenevalt 2017. aasta lõpus kehtima hakanud riigihangete seadusest, millega tõsteti lihthangete asjade ja teenuste piirmäärasid ning tehti ka teisi põhimõttelisi muudatusi, on riigihangete korraldamises toimunud mitmeid olemuslikke muutusi. Piirmäärade tõstmise tulemusena riigihangete üldarv esialgu langes, kuid samal ajal riigihangete kogumaksumus kasvas. Märkimisväärselt on pärast seaduse jõustumist kasvanud ka riigihangete keskmine maksumus ja seda sõltumata sellest, et riigihangete registris saab alates 2018. aasta sügisest läbi viia ka alla lihthanke piirmäära jäävaid väikehanked. Statistilistest andmetest on näha, et viimaste aastate jooksul on tuntavalt tõusnud nii keske- kui ka ühishankimise osakaal, samuti raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate hangete osakaal ja ka osadega hangete osakaal. Kõigi eelnimetatud hangete näol on tegemist keskmisest suuremate hangetega, mille osakaalude tõus kannabki endas kõrget riigihangete kogumaksumust ja keskmist hanke maksumuse kasvu. Positiivse arenguna võib välja tuua ka asjaolu, et ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingute osakaal on jätkuvalt langustrendis.

Kui veel 2017. aastal jäi üle poole Eestis korraldatavate riigihangete kogumaksumusest üksnes riigisisese seadusandluse kohaldamisalasse, siis 2019. aastal jäi maksumuselt üksnes 32% EL direktiivide kohaldamisalast välja. Eestis on riigihangete rahaline maht olnud läbi aastate 2,5 miljardi ringis, 2018. aastast aga on tõusnud 3 miljardi euroni, kasvades Eesti sisemajanduse koguproduktiga enamvähem samas tempos püsides 10% ümber.

E-riigihangete osakaal on jätkuvalt tõusuteel ning on jõudnud 98%. E-menetluseta viiakse läbi veel vaid eeldavalt erandlikke hankeid, mis 2019. aastal olid valdavalt väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise menetlusega hanked, millel on seaduses sätestatud väga piiratud kasutamise alused. Ilmselt jääb ka järgnevatel aastatel väike osa hangetest jätkuvalt e-menetluseta hangeteks mingite erandlike olukordade tõttu, kas on selleks välismaise pakkuja süsteemide mitteühilduvus või muu vajadus.

Keskkonnahoidlike hangete ja sotsiaalselt vastutustundlike hangete osakaalud, mis on seatud prioriteediks Euroopa Liidu tasandil, on Eestis viimaste aastate jooksul olnud liiga madalad. Samuti ei ole Eestis jõutud soovitud 3% tasemeni kõikidest algatatud riigihangetest innovatsioonihangetega.

Sõltumata asjaolust, et riigihangete osakaal riigieelarve mahust on vähenemas, on riigihangete kaudu siiski viimasel kahel aastal suunatud ettevõtlusse ca 3 miljardit eurot aastas. Sellise olulise rahalise mahuga on riigi käes vahend ettevõtluskeskkonna mõjutamiseks ning seal soovitud trendide ning muudatuste esile kutsumiseks läbi riigihangetele väärtuspõhiste tingimuste lisamise. Tegemist on ka Euroopa-ülese prioriteediga riigihankepoliitikas. Paraku on väärtuspõhiste keskkonnahoidlike ja sotsiaalselt vastutustundlike hangete osakaal võrreldes eelnevate aastatega Eestis veelgi langenud ning alakasutatud on võimalus riigihangete abil saavutada keskkonnakaitselisi või innovatsiooni edendamise eesmärgi või lahendada sotsiaalvaldkonnas esinevaid probleeme.

Täiendavalt tuleb tähelepanu pöörata laiemalt kvaliteedikriteeriumite kasutamisele riigihangetes pakumuste hindamisel. Võrreldes Euroopa riikidega on Eestis kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatavate hangete osakaal madal ja ei vasta ka Euroopa Komisjoni poolt koostatava Euroopa ühtse turu tulemustabelis aktsepteeritavale tasemele. Siiski on vaatamata sellele Eesti saavutanud juba mitu

aastat järjest kõikide indikaatorite koondtulemusena hea taseme (roheline), mis näitab, et Eesti liigub Euroopas seatud prioriteetide kontekstis soovitud suunas.

Eesti riigihangete korralduse vastu, eriti riigihangete registri toimimise vastu, tuntakse huvi üle maailma. Riigihangete register annab olulise panuse Eesti kui digiriigi positiivsesse kuvandisse.

Raamlepingute sõlmimisel on oluline märkida ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute osakaalu jätkuvat langust juba tasemeni 24%, võib pidada positiivseks trendiks, sest ühe osapoolega raamlepingute puhul on riigihangete üldpõhimõtete järgimise tagamine kõige keerulisem. Eriti arvestades raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate hangete osakaalu kasvu, mille on tinginud raamlepingute suur paindlikkus hankija jaoks.

Jätkuvalt on valdav enamus, so üle 80%, riigihanklepingutest sõlmitud Eestis VKEdega. Riigihanklepingute kogumaksumuse suhe ettevõtete toodangu väärtusesse ettevõtete suurusegruppide järgi jääb sarnasele 13% tasemele nii väike-, keskmise kui ka suurettevõtete jaoks. Üksnes mikroettevõtete puhul jääb riigihanklepingute kogumaksumuse suhe mikroettevõtete toodangu koguväärtusesse vaid 5% tasemele, seega riigi poolt pakutavatest ettevõtlusvõimalustest saavad vähim osa mikroettevõtted. Siin on hankijatel võimalus avada riigihanketurk ka väiksemate ettevõtete jaoks läbi mikro- või väikeettevõtetele sobilike väikehangete läbiviimise riigihangete registris.

Positiivne on märkida, et keskmine pakkujate arv on olnud tõusuteel, jõudes 2019. aastal juba tasemeni 3,8 pakkujat hanke kohta. Suurim on ettevõtjate huvi ehitustööde hangetes ja madalaim asjade hangetes. Arvestades, et majanduses valitsevas keerulises olukorras on erasektori tellimused vähenemas, on järgmisel aastal oodata ettevõtjate veel suuremat huvi riigihangetes osalemise vastu.

Ka 2019. aastal vaidlustati 2% hankemenetlustest, seega vaidlustatud hangete osakaal on Eestis jätkuvalt madal. Eelmise aastaga sarnaselt on vaidlustatud enim suuremamahulisi avatud hankemenetluse hankeid.

Võrreldes eelneva kahe aastaga nõustamispäringute arv kokkuvõttes vähenes. See näitab, et 2017. a jõustunud seadus vajab endiselt selgitamist, kuid rakenduspraktika hakkab välja kujunema ning rakendajatel on abi Rahandusministeeriumi avaldatavatest abimaterjalidest ja korraldatud koolitustest.

Teadvustamiseks võimalust kasutada pakkumuste hindamisel erinevaid hindamiskriteeriume lisaks madalaimale hinnale, käsitleti hindamiskriteeriume ja pakkumuste hindamist hankijatele Rahandusministeeriumi poolt 2020. aastal korraldatud koolitustel.

Sekundaarsete, see tähendab keskkonnahoidlike, innovaatilisi või sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete arvu kasvule aitaks kaasa valdkonna eest vastutavate asutuste suurem huvi riigihangete kaudu valdkonna edendamise vastu. Riigihangetesse vastavate tingimuste vabatahtlik või kohustuslik lisamine annab võimaluse saavutada riiklike või Euroopa Liidus kokkulepitud valdkondlike eesmärgid. Näiteks on keskkonnaministeeriumil kavas kehtestada kohustuslikud keskkonnahoidlikud nõuded avaliku sektori hankijate poolt hangitavatele teatud toodetele ja teenustele.

Seaduses kehtestatud nõuete järgmist kontrollib Rahandusministeerium järelevalvetegevuses, toetades sellega riigihanke-eeskirjade teadvustamist, jõustamist ning hankepraktika paranemist.

Lähtuvalt riigihangete valdkonna 2019. aasta tulemustest jätkab Rahandusministeerium riigihangete seaduse võimaluste aga ka kohustuste praktikasse rakendamise ning seda toetavate tegevustega. Olulisel kohal saab lähiajal olema riigihangete seaduse rakendamisel ilmnenud õiguslike probleemide

lahendamine seaduse muutmise kaudu. E-riigihangete taseme hoidmiseks, seadusandluses kui ka tehnoloogilises arengus toimuvate muudatustega kaasas käimiseks tuleb jätkuvalt arendada riigihangete registrit. Samuti on prioriteediks jätkuvalt riigihangete registri kasutusmugavuse parandamine.

Kokkuvõte

Käesolevas riigihangete valdkonna 2019. aasta kokkuvõttes on koondatud ülevaade Rahandusministeeriumi poolt riigihangete valdkonnas läbi viidud tegevustest. Kajastatud on tegevused õigusloome valdkonnas, nõustamises, koolitustegevuses ja riigihangete registri arendamisel, samuti koondatakse statistiline põhiinfo 2019. aastal riigihangete registris algatatud riigihangete osas ning analüüsitakse statistilise info baasil riigihankevaldkonnas toimunud muudatusi ja trende.

2019. aasta riigihangete arv ja maksumus on jäänud 2018. aastaga sarnasele tasemele, samas on toimunud siiski riigihangete läbiviimisel olemuslikke muutusi. Palju on algatatud uut liiki väikehankeid, mille eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära. Tulenevalt raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate hangete, osadega hangete ja keskse- ja ühishankimise osakaalu suurenemisele on kasvanud ühe riigihanke keskmine maksumus, seega viiakse läbi rohkem suuremahulisi hankeid. E-riigihangete osakaal on jõudnud 98 protsendini ja ettevõtjate huvi riigihangetes osalemiseks on kasvanud võrreldes eelnevate aastatega. Arvestades, et mõningad erandid e-riigihangetele jäävad, siis on Eesti saavutanud e-hangete peaaegu maksimaalse taseme. Et uuendustega kaasas käia ja toetada elektroonilist teabevahetust, jätkus ka 2019. aastal riigihangete registri arendamine.

Eesti on ka Euroopa Liidu seatud eesmärkide mõistes liikunud jätkuvalt õigel kursil, kuid hankijatel tuleb teadvustada väärtuspõhiste ning innovatsioonihangete olulisust. Kvaliteedikriteeriumite lisamine riigihangetele annab võimaluse riigil olla suunanäitaja ning luua läbi riigihangete turul uusi võimalusi. Riigihanked moodustavad rahvuslikust koguproduktist jätkuvalt 10%, olles oluline osa majandusest.

2019. aastal jätkas Rahandusministeerium koolitamise ja nõustamisega. Keskse koolitusprogrammi raames toimusid koolitused üle Eesti ja suuremate hankijate juures. Samuti jätkati nõustamistegevusega, kuid nõustamispäringute arvu vähenemine viitab 2017. aastal jõustunud riigihangete seaduse rakenduspraktika välja kujunemisele.

Järelevalvemenetluste tulemusel saab endiselt järeldada, et valdav osa riigihangete rikkumistest tulenevad hooletusest, teadmatuses või tähelepanematuses. Kõige enam levinud veaks on eksimused riigihanke alusdokumentide koostamisel, jätkuvalt leidub, kuigi eelnevatest aastatest vähem, riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning lihthanke ja hankemenetluse korraldamata jätmist.

Lähtuvalt riigihangete valdkonna 2019. aasta tulemustest jätkab Rahandusministeerium riigihangete seaduse võimaluste aga ka kohustuste praktikasse rakendamise ja seda toetavate tegevustega läbi riigihangete seaduse muutmise ja prioriteediks saab olema ka riigihangete register ja selle kasutusmugavus.

Riigihangete valdkonna kokkuvõtet koostatakse igal aastal eelneva kalendriaasta kohta.