

## 2022. riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte

Koostatud: 08.05.2023

Riigihangete registri alusandmestik seisuga: 23.03.2023

Käesolevas 2022. aasta riigihangete valdkonna ülevaates esitab Rahandusministeerium riigihangete registri andmete põhise statistilise ülevaate 2022. aasta kohta. Andmete aluseks olev väljavõte on riigihangete registrist võetud 23. märtsi 2023. aasta seisuga. Lisaks statistilisele infole antakse ülevaade ka olulisematest õigusloomelistest ja riigihangete registriga seotud tegevustest 2022. aastal.

2022. aastal avalikustasid hankijad kokku 8 825 riigihanget, sh 2 216 lihthanget ja 1 643 väikehanget. Lisaks riigihangetele viidi riigihangete registris läbi ka 238 toetuse saaja ostu ja 44 turu-uuringut.

- Riigihangete arv suurenes aastaga 361 võrra.
- 23. märtsi 2023. aasta seisuga on 2022. aastal alustatud riigihangete maksumus juba veidi üle 5,6 miljardi euro.
- 2022. aastal alustatud 8 825 hanke tulemusel on sõlmitud 12 101 riigihankepingut, kuid kuna osad hankemenetlused ei ole veel lõppenud, siis sõlmitud lepingute arv veel suureneb.

Riigihangete väljakuulutamise on hoogsalt alanud ka 2023. aastal, kui esimese pea kolme kuuga on alustatud juba üle 2000 riigihanke.

Kuigi oleme läinud üle e-riigihangetele, püsib e-menetluseta riigihangete osakaal 3% piires. Peamiselt korraldatakse e-menetluseta väljakuulutamistega läbirääkimistega hankemenetlusi. 248 e-menetluseta riigihankest on väljakuulutamistega läbirääkimistega hankemenetlusi 242.

Kokku on väljakuulutamistega menetluste arv vaatamata koroonapandeemia raugemisele siiski kasvanud. 2022. aastal viidi läbi 725 väljakuulutamistega läbirääkimistega hankemenetlust, mis on 77 menetlust rohkem kui eelneval aastal ja 63 menetlust rohkem kui 2020. aastal.

Väljakuulutamistega menetlusi korraldatakse viimastel aastatel rohkem, sest Eestis on viimastel aastatel olnud mitmeid erakorralisi olukordi seoses koroonapandeemia, energiakriisi ning Ukraina sõjaga. Väljakuulutamistega menetlusi korraldatakse ka seetõttu, et avatud menetluses ei ole laekunud pakkumusi, hankepingut on võimalik sõlmida vaid ühe pakkujaga või ostetakse toidukaupu.

Eestis on väljakuulutamistega riigihangete kasutamise osakaal Euroopa riikidega võrreldes suhteliselt kõrge. Konkurentsi tõhusamaks ärakasutamiseks ja läbipaistvuse tagamiseks, mis võimaldab hankijal saavutada paremat hanke eseme hinna ja kvaliteedi suhet, soovib Rahandusministeerium väljakuulutamistega läbirääkimistega riigihankemenetlustele eelistada väljakuulutatavaid hankemenetlusi, selle võimaluse puudumisel avada ka väljakuulutamistega hankemenetlused võimaluste piires konkrentsile.

Keskmiselt osales 2022. aastal riigihankes 3,6 pakkujat ühe hanke kohta. Kõige rohkem on ettevõtted riigihangete vastu huvi tundnud 2020. aastal, mil keskmine pakkujate arv oli 4,6 pakkujat ühes riigihankes. Praegune osalejate hulk, 3,6 pakkujat ühe riigihanke kohta, on Eestis läbi aegade tavapärase konkurentsi tase.

Sarnaselt eelnevate aastatega, selgitati ka 2022. aastal hanke võitja välja 87% riigihangetest madalaima hinna või kulu alusel. Hanke eseme kvaliteeti või omadusi kirjeldavate kriteeriumite alusel valiti hanke võitja välja 13% riigihangetest.

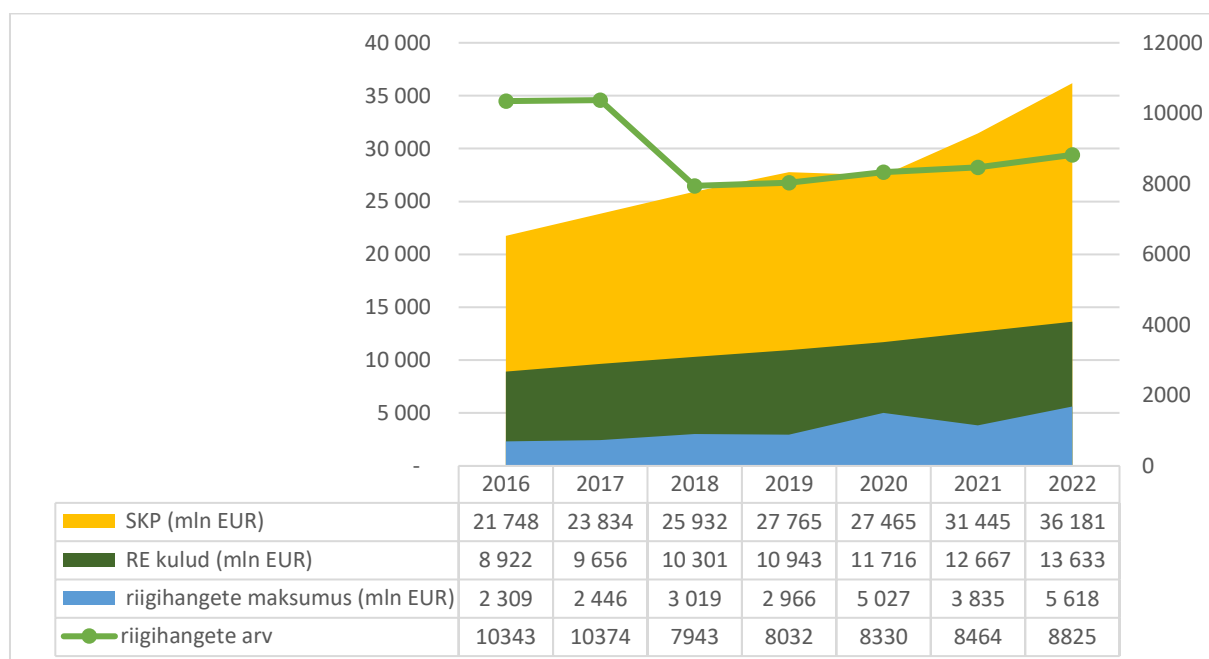
Eesti riigihankemaastikul alustatakse üha enam riigihankeid ka raamlepingute sõlmimiseks. Raamlepingud on hankijatele paindlikuks võimaluseks toodete, teenuste või ehitustööde tellimisel, kui hankijal puudub täpne ülevaade hangitavate esemete kogusest. 2022. aastal alustati riigihankeid raamlepingu sõlmimiseks 87 võrra rohkem kui aastal 2021 ja 178 võrra rohkem kui aastal 2020. Raamlepingu sõlmimiseks alustati 2022. aastal 1727 riigihanget.

Paindlikuks hankelepingute sõlmimiseks on 2022. aastal enam kasutusele võetud ka dünaamilisi hankesüsteeme. Kui 2020. aastal alustati 22, 2021. aastal 33 dünaamilist hankesüsteemi, siis 2022. aastal alustati juba 59 dünaamilist hankesüsteemi. Dünaamiline hankesüsteem on paindlik võimalus hankelepingute sõlmimiseks, nii on 2021. aastal alustatud dünaamiliste hankesüsteemide alt sõlmitud 23. märtsi 2023. aasta seisuga juba 482 hankelepingut ja 2022. aastal alustatud dünaamiliste hankesüsteemide alt sõlmitud 293 hankelepingut.

2022. aastal vaidlustati rekordiliselt vähe riigihankeid. Kui tavapärane on, et Eesti riigihangetest vaidlustatakse vahemikus 1,8-2% riigihankeid, siis 2022. aastal vaidlustati vaid 1,46% riigihankeid, ehk 8825 algatatud riigihankest 129 riigihanget. Samas vaidlustatakse enam just suuremahulisi riigihankeid. Kõrgeim on olnud vaidlustatud riigihangete osakaal aastal 2020, mil vaidlustati 2,7% riigihangetest.

Joonis 1 kajastab riigihangete arvu dünaamikat läbi aastate. Alates aastast 2018, mil loodi riigihangete registrisse vabatahtlik väikehangete läbiviimise võimalus, kajastub hangete arvu dünaamikas ka hangete koguarv koos väikehangetega.

Joonis 1. Riigihangete arvu ja mahu dünaamika võrrelduna SKP ja riigieelarvega



## Riigihankepoliitika strateegilised põhimõtted

Avalikul sektoril on ostjana märkimisväärne mõju turule ning vastutus maksumaksja vahendite kasutamisel oma tegevuste elluviimiseks tagada võimalikult hea tulemus. Riigihanked oma suure ostujõuga on avalikule sektorile heaks töövahendiks muuhulgas ka erinevate strateegiliste eesmärkide saavutamise toetamisel, nagu näiteks rohepööre ja jätkusuutliku toimimise tagamine ning innovatsioon.

Riigihangete potentsiaali kasutamine strateegiliselt on Euroopas viimase kümnendi jooksul kogunud üha enam poolehoidjaid, sest riigihangete strateegiline juhtimine on ennast tõestanud nii majanduslike, sotsiaalsete kui ka keskkonnahoidlike eesmärkide saavutamisel.

2015. aasta septembris lepiti globaalselt kokku kestliku arengu eesmärgid (Sustainable Development Goals) järgmiseks 15 aastaks. ÜRO liikmesriikidelt, ka Eestilt, oodatakse poliitika kujundamisel nendest eesmärkidest lähtumist – oluline on, et kõik, mida me teeme, ei teeks maakerale ega siin elavatele inimestele veel rohkem kahju.

Joonis 2. Kestliku arengu eesmärkide piktogrammide<sup>1</sup>



Ka Eestis on aeg realiseerida riigihangete ostujõust tulenev strateegiline potentsiaal ning toetada meie riigile oluliste eesmärkide saavutamist, sh keskkonna-, sotsiaal- ja majanduspoliitikat.

Selles valguses on Rahandusministeerium ellu kutsunud väärtuspõhise hankimise edendamise juht- ja töörühma, kellega koosloomes on koostatud riigihangete strateegilised põhimõtted<sup>2</sup>.

2023. aasta lõpus on algamas ka strateegilise hankimise edendamise projekt koostöös OECD-ga.

<sup>1</sup> <https://www.terveilm.ee/leht/teabekeskuse-teemad/kestliku-arengu-eesmargid/>

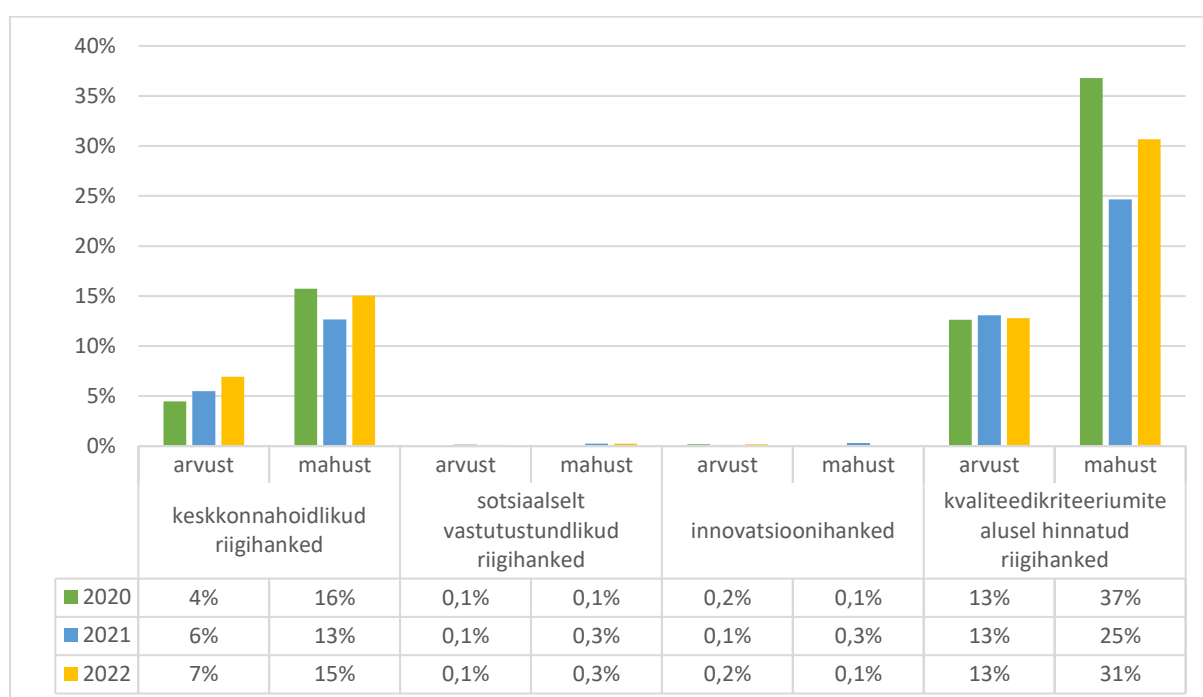
<sup>2</sup> Riigihangete strateegilised põhimõtted (allalaadimiseks): <https://www.fin.ee/media/9347/download>

Eesti on strateegiliste riigihangete valdkonnas enim edu saavutanud keskkonnahoidlike riigihangetega. Keskkonnaministri määrusega<sup>3</sup> on kehtestanud erinevatele tootegruppidele<sup>4</sup> kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid, millega on keskkonnahoidlike riigihangete osakaalud liikunud tõusuteele.

Enam teadvustamist vajavad Eestis veel nii sotsiaalne vastutustundlikkus kui ka innovatsioon riigihangetes.

Alljärgnevalt on esitatud info riigihankevaldkonna tulemusindikaatorite dünaamika kohta lähtudes hankijate poolt riigihangete registrile esitatud infost.

Joonis 3. Väärtuspõhiste riigihangete osakaalude dünaamika



## Riigihangete seaduse muudatused 2022. aastal ja aktuaalsed teemad

2022. aastal muudeti riigihangete seadust kahel korral. 1. juunil jõustusid mitmed seadusemuudatused, mille eesmärgiks oli esiteks parandada seaduse rakendamise käigus ilmnenu

<sup>3</sup> Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ (jõustus 01.01.2022) ja keskkonnaministri 16.02.2023 määrus nr 6 "Hankelepingu esemeks oleva maanteesõiduki kohta riigihanke alusdokumentides kehtestatavad keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja tingimused" (jõustus 24.02.2023)

<sup>4</sup> Vastavalt keskkonnaministri määrusele nr 35 – mööbel, puhastustooted ja -teenused, kontori IT-seadmed, koopia- ja joonestuspaber ja vastavalt keskkonnaministri määrusele nr 6 - maanteesõidukid

puudused ja kitsaskohad, mille puhul on abi regulatiivsest meetmest ja teiseks viia seadus täielikult kooskõlla riigihangete direktiividega.

2019. aasta oktoobris alustas Euroopa Komisjon Eesti vastu rikkumismenetlust riigihangete direktiivide ebaõige ülevõtmise kohta. Lisaks Euroopa Komisjoni märkustele on RHS vastuoludele direktiividega tähelepanu juhitud ka riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes. Euroopa Komisjon tegi Eestile etteheiteid kõigi kolme riigihangete direktiivi väära ülevõtmise kohta, kusjuures mitmed märkused olid horisontaalsed, st käsitlesid neid direktiivide sätteid, mis kõikides direktiivides korduvad. Eesti vastas Euroopa Komisjonile ning võttis osa etteheiteid omaks.

Näiteks tuli enne 1. juunit kehtinud seaduse kohaselt pakkumuste hindamise kriteeriumidele alati määrata suhtelised osakaalud, direktiivide kohaselt võib aga osakaalud määrata ka vahemikena või, kui ka see ei ole võimalik, nimetada hindamise kriteeriumid tähtsuse järjekorras. Direktiivid võimaldavad võistleva dialoogi korral eduka pakkujaga enne hankelepingu sõlmimist vähesel määral läbi rääkida, et tema pakkumust täpsustada, seadus aga keelas igasugused läbirääkimised pärast lõplikke pakkumuste esitamist. Muudatustega sellised võimalused loodi.

Seaduse rakendamisel on esile kerkinud mõningaid kitsaskohti, mille lahendamine mõjutab positiivselt seaduse eesmärkide saavutamist ja kaalub pikemas vaates üles õigusrahu häirimisest tuleneva ebamugavuse. Hankijate ja ettevõtjate töö- ja halduskoormise vähendamiseks ning õiguselguse suurendamiseks need kitsaskohad parandati. Näiteks:

1. Täpsustati, et raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimiseks korraldataval minikonkursil rakendatavad pakkumuste hindamise kriteeriumid tuleb kindlaks määrata juba raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides. Kehtinud seaduse alusel võis vääralt avata, et hindamiskriteeriumid tohtis kindlaks määrata alles minikonkursi käigus.
2. Kuivõrd ärisaladuse olemasolu pakkumuses ei olene riigihanke eeldatavast maksumusest, tuleb pakkujatel näidata oma pakkumuses sisalduv ärisaladus ka alla riigihanke piirmäära jäävates riigihangetes. Kehtinud seaduse kohaselt oli see kohustus alates riigihanke piirmäärast.
3. Muudatuse järgi tuleb need hankelepingu rikkumised, mis võivad tingida pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamise, märkida registrisse 30 päeva jooksul pakkujale hankelepingu rikkumise eest sanktsiooni rakendamisest arvates. Kehtinud seaduse kohaselt tuli märke teha koos hankelepingu täitmise andmete esitamisega, mis võis pärssida kõrvaldamise aluse kohaldamist.
4. Muudatuse kohaselt saab kohaliku maksuvõla puudumist kontrollida ja maksuvõlaga pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada, kui hankija on selle riigihanke alusdokumentides eraldi ette näinud. Kehtinudseaduse järgi tuli kohaliku maksuvõla puudumist alati kontrollida.
5. Võrdsustati kohustuslik ooteaeg enne hankelepingu sõlmimist nii üle kui ka alla rahvusvahelise piirmäära hankemenetluste korral. Muudatuse kohaselt on ooteaeg alates riigihanke piirmäärast alati 14 päeva. Kehtinud seaduse kohaselt oli ooteaeg 14 päeva alates rahvusvahelisest piirmäärast, alla selle aga 10 tööpäeva.

14. augustil jõustusid need riigihangete seaduse muudatused, mis puudutavad rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamist riigihangetes. 8. aprillil 2022. a võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu määruse 2022/576, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses

Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas<sup>5</sup> (edaspidi määrus). Määrusega kehtestati muuhulgas sanktsioonid seoses riigihankelepingutega. Täpsemalt lisati määruse punktiga 23 muudetavasse määrusesse artikkel 5k, mis keelab artiklis nimetatud isikutega või nendega seotud ettevõtjatega hankelepingute sõlmimise või lepingute täitmise jätkamise, kui need on sõlmitud sellise riigihanke menetluse tulemusena, mis kuulub riigihangete direktiivide<sup>6</sup> kohaldamisalasse või mis on sõlmitud direktiivides nimetatud ja määruses täpsustatud teatavate erandite alusel. Määruse kohaselt on keelatud sõlmida hankelepingut või juba sõlmitud hankelepingu täitmist jätkata sellise isikuga, kes on:

- Vene Föderatsiooni kodanik, resident või seal asutatud ettevõtja, sh füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik, asutus või muu üksus;
- rohkem kui 50% ulatuses otseselt või kaudselt eelmises punktis nimetatud isiku, asutuse või muu üksuse omandis;
- kes on eelmistes punktides nimetatud isiku, asutuse või muu üksuse esindaja või tegutseb sellise isiku juhiste alusel.

Needsamad piirangud kehtivad isikutele, kelle näitajatele pakkuja või taotleja riigihankes tugineb, alltöövõtjatele ja tarnijatele, kui nende osalus hankelepingu täitmisel ületab hankelepingu maksumusest 10%.

Selleks, et määrust rakendada, lisati riigihangete seadusesse sätteid, mis võimaldavad hankijal nõuda riigihankes osalevatelt ettevõtetelt kinnitusi, andmeid ja tõendeid, et kontrollida rahvusvahelise sanktsiooni puudumist. Kuivõrd rahvusvahelise sanktsiooni seaduse § 7 lg 1 kohaselt on rahvusvahelist sanktsiooni rikkuv tehing tühine ning määrus keelab selliste lepingute sõlmimise ja jätkamise, on väga oluline, et hankijatel oleks võimalik neid andmeid kontrollida ning vajadusel ettevõtja riigihanke menetluselt kõrvaldada või tema pakkumus tagasi lükata.

Esiteks muudeti rahvusvahelist sanktsiooni käsitleva kõrvaldamise aluse sõnastust. Kehtinud säte käsitles üksnes juhtumit, kus pakkuja või taotleja ise oli rahvusvahelise sanktsiooni subjekt. Välja jäid seega määruses sätestatud juhud, kui rahvusvahelise sanktsiooni subjekt on pakkuja või taotleja kui juriidilise isiku omanik või tegelik kasusaaja, või mõjutab rahvusvahelise sanktsiooni subjekt pakkujat või taotlejat varjatult. Välistatud ei ole, et edaspidi kehtestatakse veel rahvusvahelisi sanktsioone, mis kehtivaid sanktsioone laiendavad või täiendavad, mistõttu on oluline, et RHS-s sisalduv kõrvaldamise alus oleks kõikidel nendel juhtudel rakendatav.

Teiseks muudeti kõrvaldamise ja pakkumuse tagasi lükkamise alust selliselt, et hõlmatud oleksid ka võimalikud Vabariigi Valitsuse sanktsioonid. RSanS kohaselt on ka Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkuv tehing tühine, mistõttu peavad seda käsitlema ka RHS sätteid.

---

<sup>5</sup> Nõukogu määrus (EL) 2022/576, 8. aprill 2022, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (*ELT L 111, 8.4.2022, lk 1–66*)

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (*ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64*); 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*); 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*); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 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 (*ELT L 216, 20.08.2009, lk 76–136*).

Kolmandaks võimaldati juba sõlmitud hankelepingud, kus on osalisteks eespool toodud rahvusvahelise sanktsiooni subjektid, ennetähtaegselt erakorraliselt lõpetada.

## Riigihangete registri muudatused 2022. aastal ja aktuaalsed teemad

2022. aastal toimus ettevalmistus Euroopa Komisjoni rakendusmäärusega (EL) 2019/1780, 23.09.2019 kehtestatud uutele riigihanke e-vormidele üleminekuks registris ja veebiliidese uuendamiseks EL Teatajaga. Arendusprojekti „Koosvõimeliste e-vormide kasutuselevõtt riigihangete registris“ rahastatakse Regionaalarengu Fondist maksumusega 498 026 eurot. Uutele e-vormidele planeeritakse üle minna 12.05.2023.

Riigihangetes avaldatavate andmete hulk ja struktuur on üle Euroopa Liidu ühtselt standardiseeritud ja see võimaldab riigihanke andmeid infosüsteemide vahel lihtsalt vahetada. Ühtlasi on need andmed ettevõtjatele kättesaadavad masintöödeldavate avaandmetena oma erinevateks projektideks.

2022. aasta lõpul käivitati liides registri ja riigiraamatupidamistarkvara SAP vahel. Liides võimaldab täpsemalt siduda riigiraamatupidamiskohustuslaste makstud arved riigihankelepinguga. Nii on riigil selgem ülevaade riigihangete mahust riigi kuludes ja ühtlasi väheneb hankija töökoormus hankelepingu lõpetamise andmete sisestamisel registrisse.

## Kokkuvõte

Käesolev lühendatud ülevaade riigihangete valdkonna statistikast ja riigihangete seaduse ning registri tegevustest asendab eelnevalt igal aastal avaldatud riigihangete valdkonna kokkuvõtte. Riigihangete statistilise infoga on võimalik tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel aadressil: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon--2>. Statistilist informatsiooni Rahandusministeeriumi kodulehel uuendatakse üks kord kvartalis.