

Analüüs ja ettepanekud, kuidas riigihangetes võimaldada senisest rohkem arvestada lokaalsuspõhimõtte ja keskkonnajalajäljega, soodustada innovatsiooni ning arvestada võimalike julgeolekuriskidega

Kuupäev: 14.04.2025

SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE

Rahandusministeeriumil on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt ülesanne esitada analüüs ja ettepanekud, et riigihangete läbiviimisel tuleks senisest rohkem arvestada **lokaalsuspõhimõtte ja keskkonnajalajäljega, soodustada innovatsiooni ning kaaluda võimalikke julgeolekuriske.**

Koalitsioonilepingus on võetud eesmärgiks eelisarendada Eesti kaitsetööstust. Kohalik kaitsetööstus on osa Eesti laiapindsest riigikaitsevõimest ja seetõttu soovitakse kasutada kaitsehangete läbiviimisel lokaliseerimise põhimõtet, seades muu hulgas eesmärgiks kaitsetööstuse tehnoloogiasiirde ja tootmise osalise toomise Eestisse eesmärgiga arendada kodumaist kaitsetööstust ning tagada varustuskindlus.

2023. a kinnitatud riigihangete strateegiliste põhimõtete kohaselt on kestlikku arengut toetav riigihange, usaldusväärne, keskkonnahoidlik, sotsiaalselt vastutustundlik, innovatsiooni toetav, julgeolekuriske vähendav ja mõistlik.¹ Julgeolekuteadlikkuse tõstmise ja riskihindamisega vähendame ohte riigi julgeolekule.

Riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ eesmärk on kujundada Eesti aastaks 2050 konkurentsivõimeliseks, teadmiste põhise ühiskonna ja majandusega kliimanetraalseks riigiks, kus on tagatud kvaliteetne ja liigirikas elukeskkond ning valmisolek kliimamuutuste mõjudega toimetulekuks. Innovatsioonihanked mängivad selles visioonis olulist rolli edendades riigihangetega innovatsiooni.

Innovatsiooni ja keskkonnahoidlike hangete temaatika on avaliku sektori efektiivsuse seisukohalt kriitilise tähtsusega. Need riigihanked mitte ainult ei soodusta uute ja paremate lahenduste leidmist, vaid aitavad ka kaasa majanduskasvule ja ühiskondlikele hüvedele. Arvestades, et riik tarbib suurema osa maksumaksja rahast (2023. a moodustasid riigi kulud hinnanguliselt 43% SKP-st²), tuleb seda teha vastutustundlikult ja jätkusuutlikult ning kogu ühiskonna huve arvestades. Just avaliku sektori asutused peaksid olema eeskujuks ja suunanäitajaks nii keskkonnahoiu tagamisel kui ka innovatsiooni edendamisel.

¹ Kätesaadav: https://fin.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Riigihangete%20la%CC%88biviimise%20strateegilised%20po%CC%83himo%CC%83tted_2023.pdf

² [Workbook: Valitsuste kulutused EL riikides](#)

Riigihangete strateegiliste põhimõtete edendamiseks koostasid vastutavad ministriumid ning Riigikantselei tegevuskava.³ Tegevuskavas kavandatud tegevused on sihitud kõikide strateegiliste suundade arendamisele ning sihteesmärkide saavutamisele. Tegevuskavas on ministriumid planeerinud õigusaktide muudatusi peamiselt keskkonnahoidlike nõuete kehtestamiseks või muutmiseks.

Käesoleva memorandumiga esitab Rahandusministeerium analüüsi ja ettepanekud ülalnimetatud eesmärgi saavutamiseks vastavalt Vabariigi Valitsuse tööplaanile (edaspidi *VVTP*). Eelkõige on memorandumi eesmärgiks tuvastada, kas esineb vajadus seadusandlikuks sekkumiseks, nimelt kas riigihangete seaduse (RHS) muutmine on *VVTP*-s nimetatud eesmärkide täitmiseks vajalik ja õigustatud.

MEMO KOKKUVÕTE:

Koalitsioonilepingus seatud eesmärkide saavutamiseks puudub üldiselt vajadus riigihangete seaduse muutmiseks, sest kehtiv õigus on piisavalt paindlik ega piira lokaalsuspõhimõtte ja julgeoleku riskidega arvestamist, keskkonnajalajälje vähendamist ning innovatsiooni soodustamist. Arvestades, et Vabariigi Valitsuses on kokku lepitud, et asjaajamine tuleb teha lihtsamaks ja kiiremaks ja kaotada tuleb tarbetud regulatsioonid ja aruandluse,⁴ peab iga täiendava kohustuse seadusesse lisamine olema hoolikalt kaalutud ja põhjendatud.

Eesti päritolu ettevõtjad, sh Eestis registreeritud teiste riikide ettevõtjad on edukad enamustel hangetest sõlmides juba praegu 96% (viie aasta keskmine) hankelepingutest. Samas puudub adekvaatne ülevaade, kui suur on seejuures Eesti päritolu toodete ja teenuste osakaal.

Meetmed eesmärkide saavutamiseks:

Lokaalsuspõhimõtte

- **Hanketingimuste täpsustamine:** kasutada kvaliteedi-, keskkonna- ja tarnekindluse nõudeid, mis võivad anda eelise kohalikele pakkujatele.
- **Turu-uuringud:** viia läbi turu-uuringuid, et paremini mõista kohalike ettevõtjate võimalusi ja vajadusi.
- **Otselepingud:** väikeostude, väljakuulutamiseta menetluste ja erandite korral saab kasutada otselepinguid, mis võimaldavad eelistada kohalikke ettevõtjaid.
- **Kaitsehangete erandid:** kaitse- ja julgeolekuhangetes saab kasutada EL toimimise lepingu artikli 346 alusel erandeid, mis võimaldavad eelistada kohalikke ettevõtjaid riigi julgeolekuhuvide kaitsmiseks.

Julgeolekuriskide maandamine

- **Riskianalüüs** võimalike julgeoleku ohtude tuvastamiseks ning hanke disainimine vastavalt riskidele.
- **Reeglite laiendamine:** kaitse- ja julgeolekuhangete reeglite laiendamine tsiviilhangetele, kui neis esinevad olulised julgeoleku riskid.
- **Erandite kasutamine:** eriti suure julgeolekuriskiga olukordades saab kasutada RHS § 11 alusel erandeid, mis võimaldavad riigihanke menetlusest kõrvale kalduda.
- **Koolitused ja juhendid:** hankijatele tuleb pakkuda rohkem koolitusi ja juhendeid julgeoleku ohtudest teavitamiseks ning riskide maandamiseks.

³ Kättesaadav: <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2024-12/Tegevuskava.StrateegilisedRiigihanked.2024.pdf>

⁴ Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping

Innovatsiooni hankimine

- **Horisontaalsed eesmärgid:** riigihangete planeerimisel tuleb arvestada innovatsiooni rakendamise
- **Turu-uuringud:** innovatsioonihangete edukuse tagamiseks tuleb läbi viia põhjalikud turu-uuringud.
- **Innovatsioonipartnerlus:** luua pikaajalisi partnerlusi ettevõtetega, et arendada uusi lahendusi.
- **Võistlev dialoog:** kasutada võistlevat dialoogi, et leida parimad lahendused konkreetsetele probleemidele.
- **Koolitused ja juhendid:** hankijatele tuleb pakkuda rohkem koolitusi ja juhendeid innovatsioonihangete korraldamiseks.
- **Intellektuaalomandi kasutusõigus:** kaaluda kasutusõiguse soetamist, mitte täielikku intellektuaalomandi üleandmist, et julgustada ettevõtjaid turustama oma innovatsioone.

Keskkonnahoidlikud riigihanked

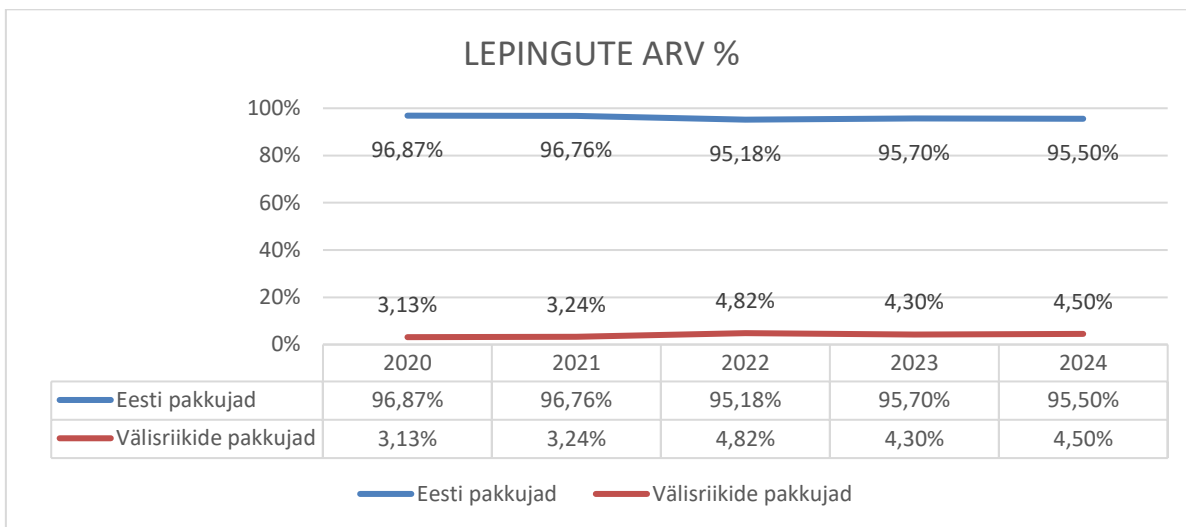
- **Horisontaalsed eesmärgid:** riigihangete planeerimisel tuleb arvestada keskkonnahoidlike lahendustega.
- **Keskkonnahoidlikud kriteeriumid:** hankijad peaksid kasutama Euroopa Liidu poolt välja töötatud keskkonnahoidlike kriteeriume.
- **Olelusringi kulude arvestamine:** pakkumuste hindamisel tuleb arvestada toodete ja teenuste kogu elutsükli kulusid.
- **Koolitused ja juhendid:** hankijatele tuleb pakkuda rohkem juhendeid ja koolitusi keskkonnahoidlike riigihangete korraldamiseks.
- **Kohustuslikud nõuded EL õiguses:** keskkonnahoidlike nõudeid sisaldavate EL määruste kohaldamine ja direktiivide üle võtmine Eesti õigusesse.

1. LOKAALSUSPÕHIMÕTE RIIGIHANGETES

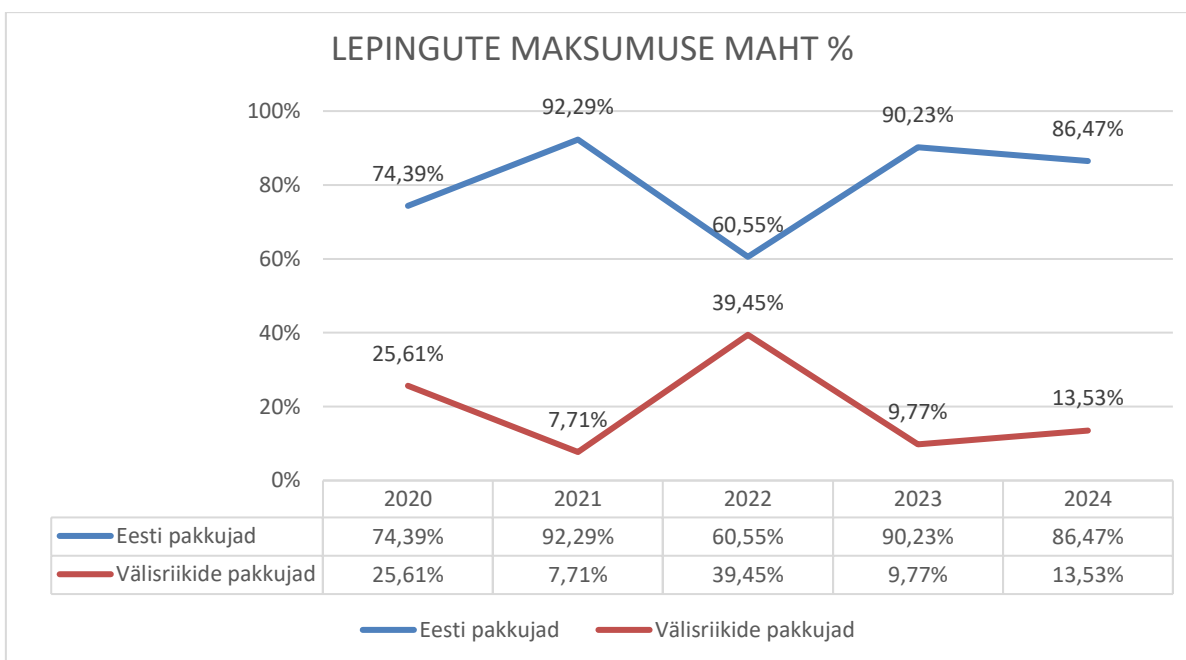
2024. aastal hankis üle 700 erineva asutuse⁵ aastas kokku umbes 5 miljardi euro eest tooteid, teenuseid ja ehitustöid, mis moodustab Eesti SKP-st 13-14% ja riigieelarvest pea 1/3. See tähendab, et riigihangetel on turul märkimisväärne osutus.

Perioodil 01.2020 – 12.2024 sõlmiti keskmiselt 96% hankelepingutest Eesti ettevõtjatega, mis moodustas 77% lepingute maksumuse mahust.

⁵ Riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused, avalik-õiguslikud ja teised avalikke vahendeid kasutavad asutused, ettevõtted jt organisatsioonid.



Joonis 1. Eesti ja välisriikide pakkujatega sõlmitud hankelepingud. Lepingute arv %. Allikas: Rahandusministeerium.



Joonis 2. Eesti ja välisriikide pakkujatega sõlmitud hankelepingud. Lepingute maksumuse maht %. Allikas: Rahandusministeerium.

Andmetest nähtub, et hankelepingute arvu osas on lokaalsuspõhimõte, kui pidada selle all silmas Eesti päritolu pakkujatega sõlmitud lepinguid, juba praegu hästi rakendunud. 19% suurune tulemuse vahe lepingute maksumuses viitab välisettevõtjate osalusele pigem suuremahulisemates hangetes ning sellel on tõenäoliselt majanduslikud, mitte regulatiivsed põhjused.

Lepingu eseme päritolu kohta ei ole võimalik ülevaadet saada riigihangete registrist ega teistest andmebaasidest, sest seni pole vastavat andmekogumise vajadust olnud. Samuti kaasneks kõnealuse andmekorjega märkimisväärne haldus- ja töökoormus nii hankijatele kui pakkujatele, sest toote päritolu määramiseks tuleks kohaldada erinevaid reegleid sõltuvalt tootegrupist, millega kaasneks märkimisväärne tõendamise ja kontrollimise kohustus. Valitsuse bürokraatia vähendamise algatuse valguses ei ole täiendavate kohustuste panemine hankijatele ega ettevõtjatele otstarbekas. Analüüsi koostamise käigus ei suutnud andmeid hangitud toodete ja teenuste päritolu kohta esitada ka analüüsi koostamisse kaasatud ministeeriumid.

1.1. Kaupade ja teenuste vaba liikumine ühisturul

Eestis kehtivad riigihangete reeglid on suuremas osas üle võetud Euroopa Liidu (EL) riigihanke direktiividest⁶. Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkti 1 kohaselt peab riigihankelepingute sõlmimine liikmesriikide ametiasutuste poolt või nende nimel toimuma Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL) sätestatud põhimõtete alusel ning järgides eelkõige kaupade vaba liikumise, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtteid. Seetõttu kohustavad EL riigihanke direktiivid kohtlema võrdselt ettevõtjaid, kes pärinevad EL või Euroopa Majanduspiirkonna riikidest, samuti Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riikidest, või on sõlminud EL-iga vabakaubanduslepingu. Ettevõtjate võrdne kohtlemine teenib ühisturu toimimise huve (sh parendades EL ettevõtjate konkurentsivõimet ülemaailmselt) ning võimaldab kaupade ja teenuste vaba liikumist ning annab ka Eesti ettevõtjatele võimaluse osaleda võrdsetel alustel teiste riikide riigihangetes.

Samal põhjusel ei tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile (sh piiriülesele konkurentsile). ELTL artikkel 34 sätestab keelu eelistada otseselt või kaudselt kodumaiseid tooteid. Nimetatud põhimõtted on sätestatud riigihangete seaduse (RHS) § 3 punktis 2 ning § 88 lõikes 7. Viimase kohaselt ei või riigihangetes eelistada konkreetse tootja, kaubamärgi või päritolu tooteid või neid välistada. Järelikult ei saa kutsuda riigihangetes osalema üksnes Eesti ettevõtjaid või nõuda Eesti päritolu toodete pakkumist. Viimast saab teha vaid erandjuhtudel, mida käsitleme järgmistes punktides.

Riigihanke direktiivide sätted kohalduvad riigihangetele, mis ületavad rahvusvahelisi piirmäärasid⁷, kuid kaupade ja teenuste vaba liikumise põhimõte kehtib sõltumata lepingu eseme maksumusest.

1.2. Lokaalsuse saavutamine hanketingimuste abil

Riigihanke direktiivide kohaselt on hankijal lai kaalutlusruum hanketingimuste sätestamisel. Hankija ei pea koostama hanketingimusi selliselt, et riigihankes saaks osaleda võimalikult palju pakkujaid, vaid tal on õigus seada esikohale enda vajadused kõrge kvaliteediga toodete või teenuste ostmiseks. Väärtuspõhistes hangetes võivad kohalikud ettevõtjad osutada edukaks, kui tänu nende toodete ja teenuste lähedusele täidavad nad kõige edukamalt hankija seatud keskkonna-, kvaliteedi-, tarne- vms tingimusi. Euroopa Komisjon on selgitanud, et toidutoodete transport, pakendamine ja ladustamine suurendavad märgatavalt keskkonnajalajälge kasvuhoonegaaside heite, mulla ja vee degradeerumise ning ja jäätmete mõttes⁸. Näiteks võib kvaliteeditingimustega nõuda toiduainete mahetootmist, värskest, loomade heaolu (antibiootikumide kasutamise piirangud, sigade sabade eemaldamise piirangud, kanade jalapatjade kahjustuste jälgimine)⁹. Kuigi eeltoodu käis toiduainete kohta, on väljaspool kahtlust, et kõigi toodete või teenuste puhul kahjustab lühem transporditee vähem keskkonda ja annab sellega keskkonnatingimuste täitmisel eelise. Ressursside nagu elektri, soojuse ja vee säästliku kasutamise nõudmine võib teatud turusegmentides olla Eestis korraldatud paremini kui mujal. Keskkonnahoidlike lahenduste kasutamine on üks horisontaalseid eesmärke, millega tuleb riigihangete planeerimisel ja korraldamisel arvestada (RHS § 2 lg 2). Riigihanke direktiivid ei takista selliste tingimuste

⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivid 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL ning KJD 2009/81/EÜ.

⁷ Asjade ja teenuste piirmäärad jäävad sõltuvalt sektorist (klassikaline, võrgustik või kaitse- ja julgeolek) vahemikku 143 000- 443 000 eurot, ehitustööde piirmäär on sektoriüleiselt 5 538 000 eurot.

⁸ Euroopa Komisjon. Keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat, lk-d 71—72. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_et.pdf

⁹ Joint Baltic Sea Region Report for Sustainable Public Procurement and Catering Services, lk 24. – https://www.stratkit.eu/documents/4/Joint_BSR_Report_for_Sustainable_PPCS.pdf lk 40, lk 61;

kehtestamist, mis on vajalikud keskkonnameetmete jaoks ja säästva arengu seisukohalt, kui need tingimused on kooskõlas ELi toimimise lepinguga¹⁰. Lisaks tasub hangete korraldamisel kaaluda sotsiaalsete kriteeriumite (töötute, mitteõppivate noorte kaasamine, sooline tasakaal) rakendamist, samuti nõuda lühikese tarneahela, vajadusel eestikeelse või lähedal asuva klienditeeninduse olemasolu või hinnata pakkumusi toote elutsükli (hõlmab tootmist, transporti, kasutamist ja utiliseerimist) maksumuse alusel. Jätkuvate kriisidega seoses on iseäranis oluliseks muutunud teenuse või toodete varustuskindluse tagamine¹¹. Siin on kahtlemata eeliseks lühem ning ettevõtja suurema kontrolli all olev tarneahel. Kaaluda saab ka riigihanke osadeks jagamist mikro- ja väikeettevõtete kaasamiseks.

Riigihanke täpsemaks disainimiseks soovitame tutvuda potentsiaalsete pakkujate ning turul pakutavate toodetega turu-uuringu abil.

1.3. Lokaalsuse saavutamine otselepingute sõlmimisega

Otselepinguid¹² saab RHS kohaselt sõlmida kolmel juhul: 1) tegemist on väikeostuga¹³, 2) väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse tulemusel ja 3) erandi alusel.

Väikeostu tegemisel järgib hankija asutuse hankekorda ning RHS üldpõhimõtteid, mh ka konkurentsi efektiivse ära kasutamise põhimõtet, mistõttu ei ole ka väikeostu puhul alati põhjendatud piirduda ainult ühelt pakkujalt pakkumuse küsimisega. Erandid on RHS-is piiritletud olukorrad, millele riigihangete reeglid ei kohaldu. Näiteks ei kohaldu RHS teadus-arendusteenu tellimisele, töö- või laenulepingu sõlmimisele, meedias saateaja või programmi tellimiseks jmt.

Väljakuulutamisetähtaajaga menetluse korral avalikustatakse riigihangete registris lepingu sõlmimise fakt ning lepingupartneri nimi, kuid eelnevalt otsustab hankija oma äranägemise järgi kellele ta pakkumuse esitamise kutse saadab või kellega läbirääkimisi alustab. Osad sellise menetluse alused tulenevad riigihanke direktiividest (RHS § 49, § 156, § 173), teised - alla rahvusvahelise piirmäära - on aga otsustatud siseriiklikult (RHS § 50). Need olukorrad on järgmised:

Kõik riigihanked (§ 49)	Alla rahvusvahelise piirmäära hanked (§ 50)
väljakuulutatud riigihanke nurjumisel	litsents kasutada raamatukogu dokumente või andmebaasi
lepingu saab sõlmida ühe ettevõtjaga tehniliste või ainuõiguste, sealhulgas intellektuaalomandi õiguste tõttu	soodne võimalus osta asju turuhinnast oluliselt madalama hinnaga
hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu	ost diplomaatilise esinduse jaoks välisriigis
asju ostetakse kaubabörsil	teenuseid tellitakse kinnipidamisasutuste haldajalt
asju toodetakse üksnes teadusuuringute, katsete, õppe- või arendustegevuse eesmärgil	õhustransporditeenused
lisatellimus samalt pakkujalt	arhivaal, teavik, teavikute kasutuslitsents või muuseumikogusse arvatav kultuuriväärtusega asi

¹⁰ Riigihanke direktiiv 2014/24/EL, põhjenduspunktid 41 ja 91.

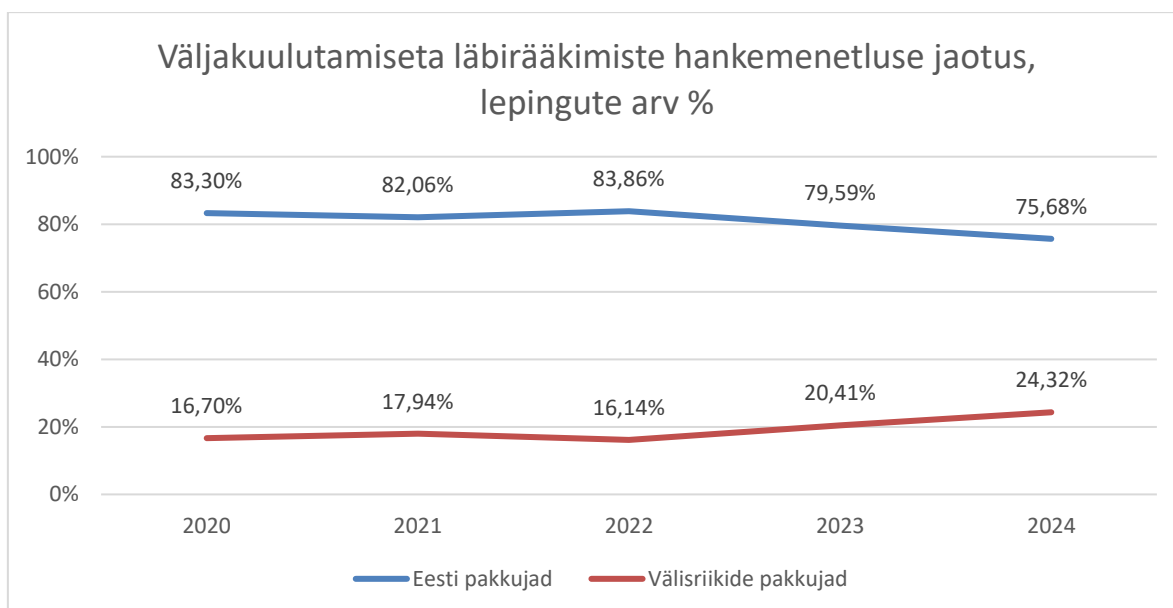
¹¹ Näiteks Soome riigihangete seaduse muutmise eelnõu (Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö) p 4.1.3 lk 63. Kätesaadav: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposald=ace05d59-c8e0-41c3-acbb-1c87e4cd1a23>

¹³ Riigihanked, mis jäävad alla lihthanke piirmäära. Lihthanke piirmäär on kas 30 000 asjade ja teenuste puhul või 60 000 eurot ehitustööde puhul.

leping sõlmitakse ideekonkursi võitjaga	teadus- ja arendustegevuseks otseselt kasutatav asi
	asjad lavastuse või kontsertkava jaoks
	toidukaubad

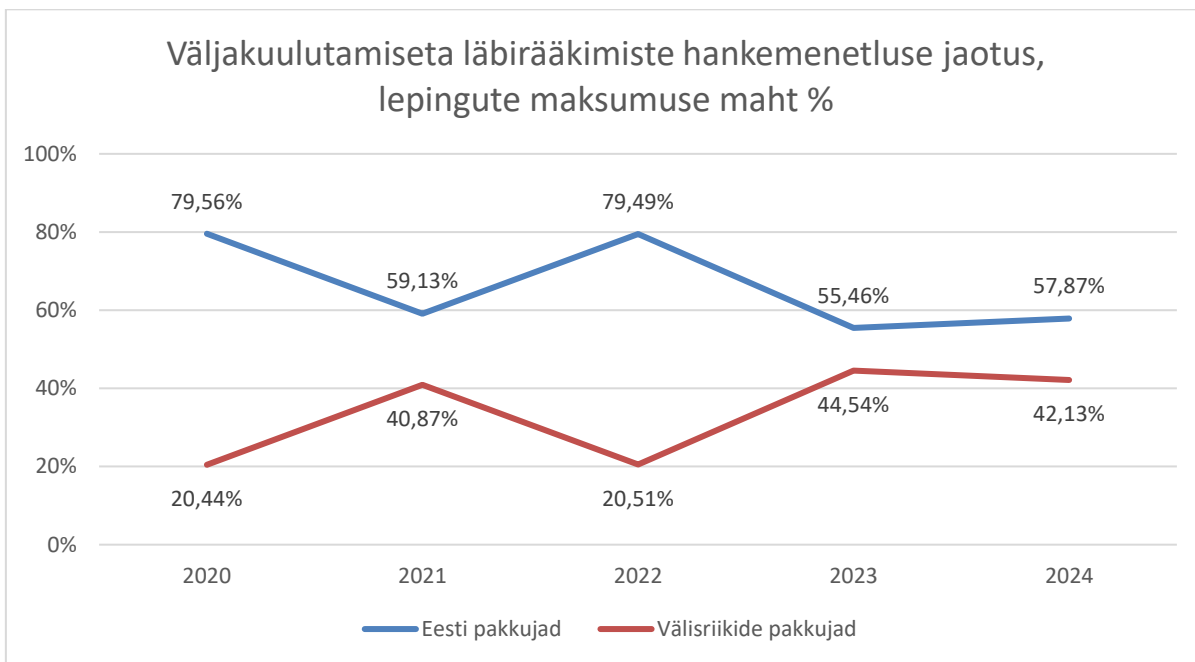
Tabel 1. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse õiguslike aluste ülevaade. Allikas: Rahandusministeerium.

Perioodil 01.01.2020 - 31.12.2024 sõlmiti väljakuulutamiseta menetlustes keskmiselt 80%-l juhtudest leping Eesti pakkujaga ning lepingute maksumuse mahust said Eesti ettevõtjad keskmiselt 70%. Kui võrrelda väljakuulutamiseta menetluses sõlmitud lepingutes pakkujate päritolu ja kõigis hangetes olevate pakkujate päritolu (vt joonised 1 ja 2), siis ei saa järeldada, et otselepingute sõlmimisel eelistatakse kohalikke ettevõtjaid rohkem kui avatud menetlustes. Eeldatavalt kasutatakse väljakuulutamiseta menetlust¹⁴ paljudel juhtudel olukorras, kus hankijale vajalikku toodet või teenust Eesti turul ei pakuta või välismaised ettevõtjad ei pea vajalikuks osaleda Eestis väljakuulutatud riigihangetes.



Joonis 3. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse statistika: Eesti ja välisriikide pakkujate vahekord. Lepingute arv %. Allikas: Rahandusministeerium.

¹⁴ Väljakuulutamiseta lepingute osakaal perioodi 2020-2024 on kõikidest menetlusliikidest 6%.

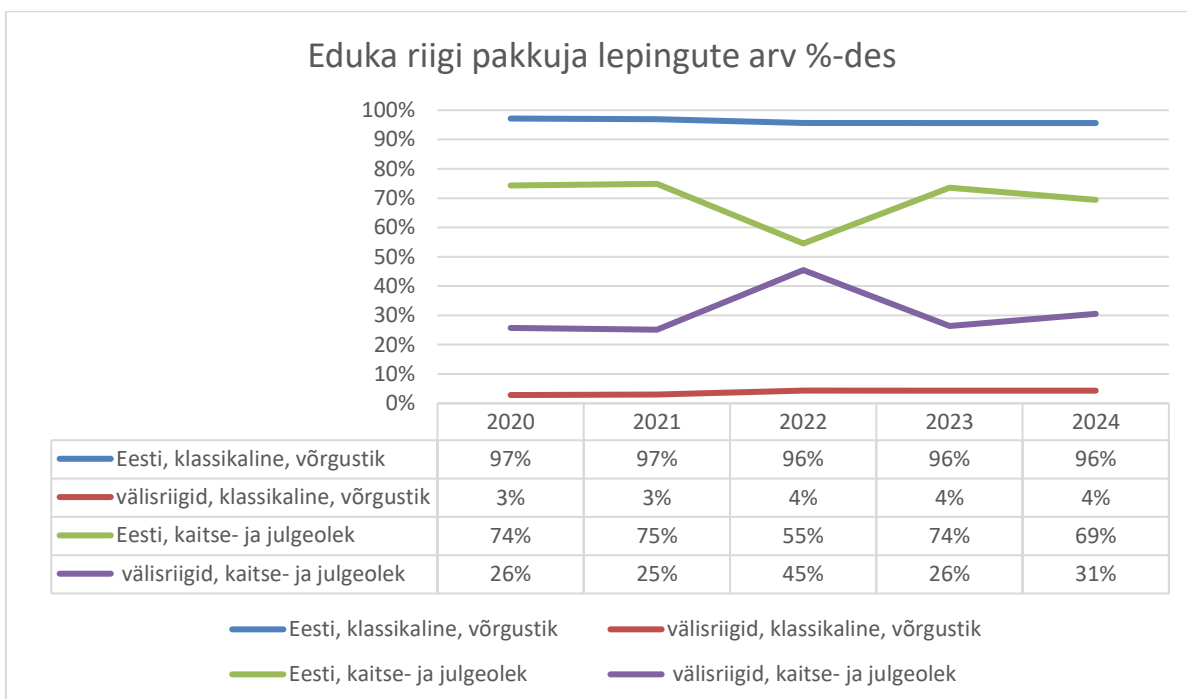


Joonis 4. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse statistika: Eesti ja välisriikide pakkujate vahetõrje. Lepingute maksumuse maht %. Allikas: Rahandusministeerium.

1.4. Lokaalsuspõhimõtte kaitsehangetes

Koalitsioonilepingu peatüki „Uued investeeringud ja ettevõtete kindlustunne“ Eesti kaitsetööstuse arendamise alateema juures seadis valitsus eesmärgiks kaitsehangete läbiviimisel lokaliseerimise põhimõtte kasutamise. Ülevaade Eesti ettevõtjate osalusest kaitsehangetes viimasel viiel aastal on järgmine:

Aastatel 2020 – 2024 osutusid keskmiselt Eesti ettevõtjad kaitse- ja julgeolekuhangetes edukaks 66%-l ja välisriikide pakkujad (välisriigis registreeritud ettevõtte) 34%-l juhtudest. Võrreldes teiste sektoritega võivad kaitse- ja julgeolekuhangetes välispakkujad keskmiselt 30% rohkem lepinguid.



Joonis 5. Eesti ja välisriikide edukate pakkuja lepingute arvu vahetõrje. Allikas: Rahandusministeerium.

Alljärgnevalt on toodud 10 edukaima pakkuja päritolu riiki koos lepingute maksumustega perioodil 2020-2024:

peatoovotja riik	solmitud lepingute maksumus
Eesti	54 588 076 521,96
Soome	2 534 490 612,62
Saksamaa	2 483 477 667,76
Israël	1 764 129 079,35
Hispaania	1 386 377 256,73
Ameerika Ühendriigid	1 007 635 520,12
Türgi	680 099 559,80
Prantsusmaa	676 834 721,94
Leedu	661 879 475,73
Rootsi	627 301 399,76

Tabel 2. Riigihangetes 10 edukaima pakkuja päritolu riiki koos lepingute maksumustega. Allikas: Rahandusministeerium.

Kaitse- ja julgeoleku hangete lepingute maksumuse maht aastatel 2020-2024 oli 21,48 miljardit eurot¹⁵ ning see moodustab 31% kõigist riigihangete lepingute maksumusest¹⁶.

1.4.1. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete korraldusest

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete reeglid tuginevad Euroopa Liidu õigusele ning võeti Eesti õigusesse üle 2012. aasta veebruaris tollal kehtinud riigihangete seadusega. Nimetatud riigihangete reeglid pärinevad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivist [2009/81/EÜ](#) (direktiiv 2009/81/EÜ või KJD).

Enne KJD vastuvõtmist 2009. aastal kehtestas iga liikmesriik ise oma reeglid kõnealuse valdkonna hangete tegemiseks EL toimimise lepingu artikkel 346 alusel. Viimase kohaselt võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitsmiseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega. KJD¹⁷ eesmärgiks oli kehtestada kaitsehangetele eraldi reeglid, et avada kaitsehangete turgu, mis oli seni olnud suhteliselt suletud. Tavakorras tehtavate hangetega võrreldes kehtestas KJD peamise erinevusena võimaluse sätestada nõuded ettevõtjatele eelkõige tarnekindluse ja teabeturbe osas.

KJD kohaldub asjade ja teenuste riigihangetele eeldatava maksumusega **443 000 eurot** või rohkem ning ehitustöödele alates 5 538 000 eurot. Kehtivasse RHS-i on üle võetud direktiivi regulatsioon ning täiendavaid siseriiklikke reegleid pole lisatud. Välja arvatud kohustus korraldada lihthankemenetlus alates 60 000 eurost asjade ja teenuste puhul ning 300 000 eurost ehitustööde korral. Kaitse- ja julgeolekuhangete reeglid on sätestatud RHS 6. peatükis.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanked on:

¹⁵ Sisaldab raamlepingute maksumusi, sh mitme pakkujaga raamlepinguid mitmekordselt

¹⁶ Siin ei ole arvestatud erandite alusel sõlmitud lepinguid, sest vastavad andmed ei ole Rahandusministeeriumile kättesaadavad.

¹⁷ Direktiivi 2009/81/EÜ harmoneerimiseks tegutses töögrupp, kuhu kuulusid Kaitseministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajad. Lisaks märgime, et Rahandusministeeriumi ametnikud ei ole kunagi kuulunud Euroopa Komisjoni töögruppidesse, mille pädevuses on eelmainitud KJD sätete kujundamine. Praegusel ajal on küll kavas Euroopa Komisjoni poolt riigihanke direktiivide ülevaatamine, kuid meile teadaolevalt tänase seisuga KJD nende hulka ei kuulu. Samas ei pruugi memo autoritel olla teadmist viimaste arengute kohta, sest Rahandusministeeriumi eksperdid ei osale kaitse- ja julgeolekuvaldkonna töögruppides.

- 1) sõjaliseks otstarbeks mõeldud asjade ning nendega seotud remondi- ja hooldusvahendite jm materjalide ostmine;
- 2) julgeolekuotstarbeliste asjade, mis eeldavad või sisaldavad salastatud teavet või millega see kaasneb, ostmine;
- 3) eelnimetatud asjadega otseselt seotud ja nende elutsükli etappide jaoks vajalike asjade ostmine ning teenuste või ehitustööde tellimine;
- 4) sõjalise ja julgeolekuotstarbeliste¹⁸ teenuste või ehitustööde tellimine, mis eeldavad või sisaldavad salastatud teavet või millega see kaasneb.

ELTL artikkel 346 ja selle kohaldamine kaitsehangetes

Nagu eelnevalt selgitatud, kehtib nii ELTL-s, riigihangete direktiivides kui ka RHS-s üldine võrdse kohtlemise põhimõte.

Samas kuulub julgeolek liikmesriigi ainupädevusse ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna teatavate erandlike ostude puhul on kaalul riiklikud julgeolekuhuvid. Mõned sellised lepingud eeldavad väga rangeid varustuskindluse nõudeid või on nii konfidentsiaalsed ja riikliku suveräänsuse seisukohast tähtsad, et direktiivi 2009/81/EÜ erisätetest ei pruugi piisata liikmesriigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsmiseks. Just selliste ostude tarbeks on ELTL-i artiklis 346 ette nähtud erand, mis võimaldab liikmesriikidel sõlmida lepinguid ilma 2009/81/EÜ eeskirju kohaldamata.¹⁹ Siin tuleb tähele panna, et erandit rakendatakse riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitseks, majandushuvide sh lokaalsuspõhimõtte elluviimise põhjendusel ei ole erandi kasutamine õigustatud.²⁰

Kaitsehangete kontekstis on oluline artikli 346 punkt b. Selle kohaselt võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega. Need meetmed ei või avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturul, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks.

Seega, kui hankija jõuab põhjendatud hinnanguni, et ELTL artikli 346 lõike 1 punktis b sätestatud tingimused on täidetud (st riigi olulisi julgeolekuhuvide ei ole võimalik tagada vähem sekkuval moel), ei pea vastavale tehingule kohaldama Euroopa Liidu õiguse reegleid, sealhulgas riigihanke direktiive ega riigiabi raamistikku. See tähendab, et relvi, laskemoona ja muud sõjavarustust saab osta ilma riigihankemenetlust korraldamata. Siiski tuleb ka sellise erandliku menetluse puhul lähtuda hea halduse ning riigivara heaperemeheliku kasutamise põhimõtetest, tagades protsessi

¹⁸ Direktiivi 2009/81/EÜ art 2 p-s b kasutatakse „julgeolekuotstarbeline asi“ asemel „tundlik varustus“. KJD art 1 p 7 defineerib „tundlik varustus“, „tundlikud ehitustööd“ ja „tundlikud teenused“ kui julgeoleku eesmärgiga varustust, ehitustööd ja teenuseid, millega kaasneb salastatud teave, mis eeldavad ja/või sisaldavad seda. Salastatud teave on igasugune teave või materjal, olenemata selle vormist, laadist või edastamisviisist, millele on määratud salastatuse tase või kaitsetase ning mis riigi julgeoleku huvides ning vastavalt asjaomases liikmesriigis kehtivatele õigus- või haldusnormidele vajab kaitsmist igasuguse seadusevastase omastamise, hävitamise, kõrvaldamise, avalikustamise, kadumise eest või volitamata isiku juurdepääsu eest või mis tahes liiki kahjustamise eest (art 1 p 8). Seega kuulub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke alla mitte üksnes riigisaladuse ja salastatud välisteabega seotud, vaid ka sellise julgeolekuotstarbelise asja ostmine või teenuse ja ehitustöö tellimine, mis on seotud näiteks teabega, mis on avaliku teabe seaduse 5. peatüki kohaselt piiratud juurdepääsuga. Selle tõttu muudetakse RHS vastavaid sätteid sellisel, et oleks hõlmatud ka muu juurdepääsupiiranguga teabega seotud riigihanked. Seejuures ei pea hanke ese olema spetsiaalselt julgeoleku otstarbeks projekteeritud ega kohandatud.

¹⁹ Suunised kolmandate riikide pakujate ja kaupade osalemise kohta ELi hanketurul. Euroopa Komisjoni teatis C(2019) 5494, lk 12. Kättesaadav: https://commission.europa.eu/document/download/c35dc565-896f-4ad4-b53c-b848e754dc57_et?filename=2019.3911_et_03.pdf

²⁰ INTERPRETATIVE COMMUNICATION on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, p 4 ja 5. Inglise keeles kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:en:PDF>

läbipaistvus ja riigi vahendite säästlik kasutamine niivõrd, kuivõrd see on julgeolekuhuve kahjustamata võimalik. Otstarbekas oleks nimetada riigiasutus, kes otsustab erandi kohaldamise.

Riigivaraseaduse § 10 kohaselt ei vaja sõjavarustuse ostmise seadusest tulenevate eesmärkide täitmiseks Vabariigi Valitsuse otsust. Kui asjaomased asutused peavad vajalikuks ELTL artikli 346 alusel tehtava ostutehingu heakskiitmist või otsustamist valitsusest, tuleb analüüsida millises seaduses vastav volitusnorm kehtestada. Rahandusministeerium nõustub Kaitseministeeriumi ettepanekuga sõnastada selguse huvides ELTL artikli 346 lõike 1 punktis b sätestatud erand ka RHS § 170 lõikes 1. Nii oleks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusel ning vajadusel teistel hankijatel siseriiklik alus RHS-i kohaldamata jätmiseks.

Analüüsi käigus tegi Kaitseministeerium ettepaneku täiendada RHS § 170 lõiget 1 punktiga 8 järgmises sõnastuses: „8) *lepingu esemeks on ainult sõjaliseks otstarbeks mõeldud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 kohaldamisalas olevad tooted, asjad või kaitseotstarbeline varustus ning need tooted, asjad või varustus on vajalikud riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitseks*“.

Näiteid ELTL artikli 346 rakendamise teistes liikmesriikides

Läti: Kaitse- ja julgeoleku riigihangete seaduses²¹ on sätestatud, et seadust ei kohaldata tarnelepingutele, mille esemeks on ELTL artiklis 346 nimetatud tooted (sh nende komponendid või osad), kui nende tarnekindlusest sõltuvad olulised riigi julgeolekuhuvid ja kaitseväge suutlikkus täita seadusega pandud ülesandeid. Sellise erandi kasutamiseks on vajalik valitsuse luba.

Lisaks kehtib Lätis alates 24.04.2024 kaitsetööstuse seadus²², mille eesmärk on tagada kaitseväge ülesannete täitmiseks vajalike kaupade ja teenuste varustuskindlus ning toetada kaitsetööstuse arengut. Seaduses on loetletud varustuskindlust mõjutavad tegurid, mis aitab hankijatel hinnata tarneriske ja valida maandamismeetmeid, sealhulgas otsustada avatud hankemenetlusest loobumise üle.

Holland: ELTL artikli 346 alusel hangete tegemisel juhendatakse 2018. aasta kaitsetööstuse strateegiast (Defensie Industrie Strategie). Kohalikku kaitsetööstust toetatakse nn tööstusliku osaluse (*industrial participation*) kaudu: suuremate hangete võitjaid kohustatakse kaasama alltöövõtjatena Hollandi kaitsetööstuse ettevõtteid. Selle eesmärk on tasakaalustada turul valitsevat ebavõrdsust, mis muidu soosiks suuremate kaitseinvesteeringutega riikide tööstusi. Teadaolevalt on Holland koos Belgiaga ostnud artikli 346 erandi alusel sõjalaevu kohalikul ettevõttelt Damen.²³

Soome: Kaitse- ja julgeolekuhangete seaduse kohaselt ei pea hanget välja kuulutama, kui ELTL artikli 346 lõike 1 punktis b sätestatud tingimused on täidetud. Hankija võib teha pakkumuse esitamise ettepaneku ühele ettevõtjale, kui väljakuulutatav menetlus on riigikaitse, riigi julgeoleku või varustuskindlusega seotud põhjustel välistatud. Aastatel 2017–2022 esitati seoses erandlike kaitsehangetega aastas vaid 1–3 kaebust, mida peetakse väga väheseks. Erinevalt Hollandist reguleerib Soome alltöövõtjate kasutamise kohustust direktiivi 2009/81/EÜ sätete raames.²⁴

Rootsi: Kaitse- ja julgeolekuhangete seaduse § 9 järgi võib valitsus otsustada riigihangete seaduse kohaldamata jätmise üle, kui hange puudutab ELTL artikli 346 lõike 1 punktis b nimetatud relvade,

²¹ Inglise keeles kättesaadav <https://likumi.lv/ta/en/en/id/238803-law-on-procurements-in-the-field-of-defence-and-security> § 4 lg 5.

²² Inglise keeles kättesaadav <https://likumi.lv/ta/en/en/id/351123-defence-industry-law> § 9.

²³ Nathan Meershoek. „Dutch Defence Procurement in Times of War and Reinvestment.“ (2023, number 6) Public Procurement Law Review.

²⁴ Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista § 2 ja § 69: „Hankinnasta on ilmoitettava julkisesti. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos hankinta täyttää EUT-sopimuksen 346 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset. Hankintayksikkö voi pyytää tarjouksen suoraan yhdeltä toimittajalta, jos tarjouskilpailua ei voida järjestää maanpuolustukseen, valtion turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyvistä perustelluista syistä.“ Kättesaadav: https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2011/1531#part_3__chp_10__sec_69__heading

laskemoona või sõjavarustuse tootmist või nendega kauplemist ning see on vajalik Rootsi oluliste julgeolekuhuviude tagamiseks (eeldusel, et muud seaduses sätestatud erandid ei kohaldu). Teatud juhtudel, eriti väiksema mahuga hangete puhul, võivad sarnase otsuse teha ka teised määratud ametiasutused, sealhulgas Rootsi kaitsevägi.²⁵

Saksamaa: Kaitsehangete korraldamine ELTL artikli 346 alusel on vähene, eriti mereväe varustuse puhul. Põhjuseks on Euroopa Kohtu (kohtuasi C-414/97) ja eriti Düsseldorfis Kõrgema Kohtu (2021. aasta otsus) poolt antud kitsas tõlgendus artiklile. Kaitseväge põhivõimete (nt Puma jalaväe lahingumasinad, korvetid K130, allveelaevad 212 CD) hankimiseks loodi 2022. aastal kaitseväge erifond (*Sondervermögen Bundeswehr*). Fondist rahastatavad hanked tehakse peamiselt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivis (2009/81/EÜ) sätestatud erandite alusel, nagu teadus- ja arendustegevuse erand (art 13(c)) ning kiireloomulisusest või ainuõigustest tulenevad erandid (art 28(c) ja (e)).²⁶

Poola: ELTL artiklile 346 tuginev erand on sätestatud riigihangete seaduses, sarnaselt Soomele, Rootsile ja Lätile. Erinevalt teistest on Poola kaitseministeerium kehtestanud haldusaktiga üksikasjaliku korra erandi rakendamiseks, mis hõlmab ostumenetluse üldpõhimõtteid, kolme menetlusliiki, kõrvaldamise aluseid, ühispakkumusi ja alltöövõttu. Erandit kasutatakse 2022. aasta aprillis jõustunud riigikaitse seaduse eesmärkide saavutamiseks, mis näeb ette Poola kaitsejõudude ülesehitamist ja moderniseerimist. Statistika kohaselt hangitakse märkimisväärne osa Poola relvastusest ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b alusel.²⁷

Prantsusmaa: Ka Prantsusmaa riigihangete seadustik (*Code de la commande publique*) sisaldab viidet ELTL artiklile 346 ja vastavat erandit. Praktikas sõlmitakse mahukaimad ja tundlikemad kaitsehankelepingud sageli ilma hanketeadet avaldamata, kuigi rõhutatakse erandi kitsa tõlgendamise vajadust. Samuti märgitakse, et suur osa (isegi üle poole) direktiivi 2009/81/EÜ reguleerimisalasse jäävatest lepingutest sõlmitakse väljakuulutamiseteta menetlustes, kuna need puudutavad olemasoleva varustuse hooldust ning sageli on tegemist ettevõtjate ainuõigustega.²⁸

1.4.2. Eesti ettevõtjate eelistamise võimalused kaitsehangetes

Kuigi riigihangete aluspõhimõtted, sealhulgas võrdse kohtlemise põhimõte, keelavad pakkujate otsese eelistamise päritoluriigi alusel, on kaitse- ja julgeolekuhangetes mitmeid meetodeid, mida saab strateegiliselt kasutada Eesti ettevõtjate konkurentsivõime kaudseks toetamiseks ja kohaliku osaluse suurendamiseks (lokaalsuse saavutamiseks). Neid võib jagada kolme peamisesse kategooriasse: hanketingimuste kujundamine, otselepingute sõlmimine ja erandite kasutamine ning potentsiaalsed seadusandlikud muudatused.

Lokaalsuse saavutamine hanketingimuste abil

See on peamine viis mõjutada pakkujate ringi ja valikut hankemenetluste raames. Kaitse- ja julgeolekuhangetes on hankijal lubatud kehtestada rangemaid nõudeid kui tavahangetes, mis võivad teatud juhtudel soosida kohalikke või spetsiifiliste võimetega Eesti ettevõtjaid. Peamised meetodid on:

²⁵ Kätesaadav https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20111029-om-upphandling-pa-forsvars-och_sfs-2011-1029/#K15

²⁶ Pascal Friton, Martin Trybus. „Germany rearmed: The Impact of the Ukraine War on German Defence Procurement Law and Policy.“ (2023, number 6) Public Procurement Law Review .

²⁷ Wojciech Hartung. „The War in Ukraine and its Influence on Polish Defence Procurement.“ (2023, number 6) Public Procurement Law Review .

²⁸ Stephane Rodrigues. „French Procurement Rules and War in Ukraine: A Subtle Evolution.“ (2023, number 6) Public Procurement Law Review .

- Kvaliteedi- ja erinõuete kehtestamine:

Tarnekindlus: nõuded tarneahela turvalisusele, kiirele reageerimisvõimele või varuosade/hoolduse kättesaadavusele Eestis võivad anda eelise kohalikele pakkujatele. Selle tõendamist võib nõuda dokumentaalselt²⁹.

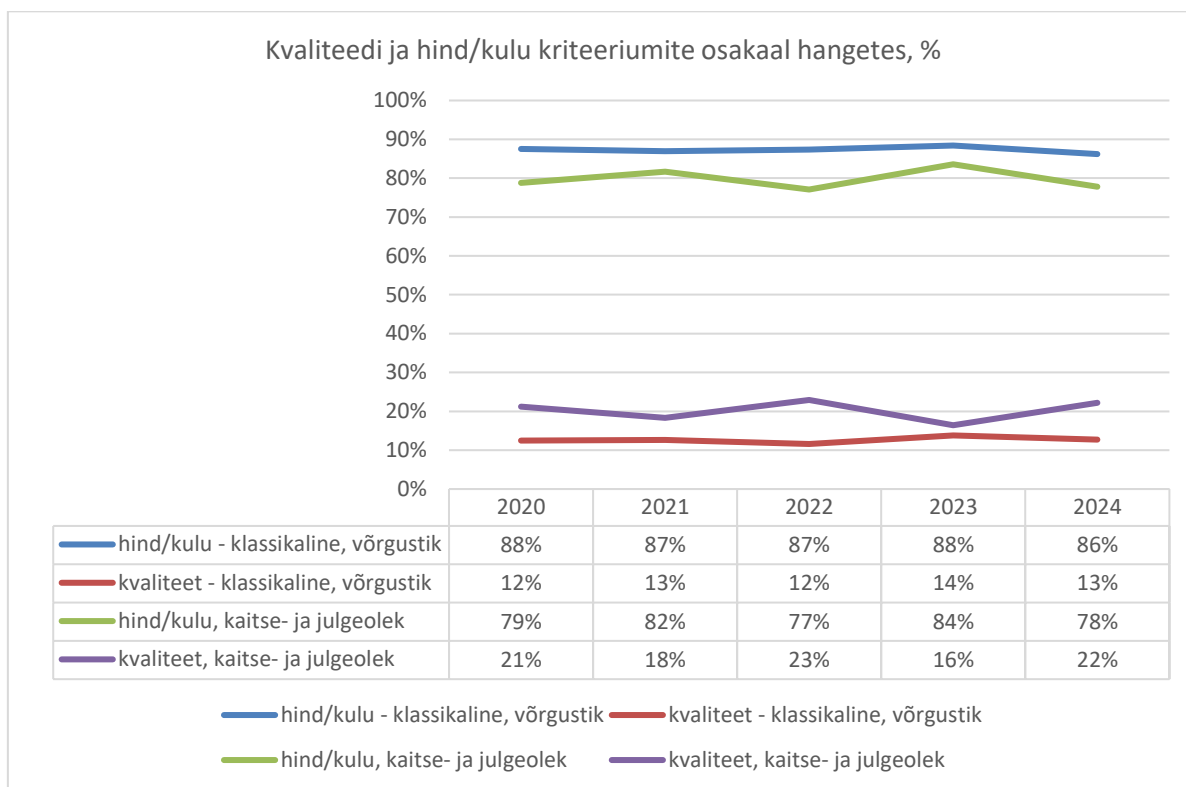
Teabeturve ja salastatud teabe juurdepääs: nõuded spetsiifilistele julgeolekusertifikaatidele või riigisaladusele juurdepääsu loale võivad piirata välispakkujate ringi või nõuda neilt koostööd kohalike partneritega³⁰.

Muud spetsiifilised kvaliteedikriteeriumid: lisaks hinnale saab kasutada mitmesuguseid kvaliteedikriteeriume (nt tehniline võimekus, hoolduslahendused, elutsükli kulud, keskkonnamõju), mis võivad olla paremini täidetavad Eesti ettevõtjate poolt, kes tunnevad kohalikke olusid. Statistika (vt Joonis 6) näitab, et kvaliteedikriteeriume kasutatakse vähe, mis tähendab siin märkimisväärset kasutamata potentsiaali.

- Hangete osadeks jagamine: suurte hangete jagamine väiksemateks osadeks võib suurendada Eesti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE) võimekust osaleda ja võita hankeid, kuna see vähendab nõutavat käivet, referentse ja finantsvõimekust ning võib vähendada hanke atraktiivsust suurtele rahvusvahelistele pakkujatele.
- Turu-uuringute läbiviimine: enne hanke väljakuulutamist tehtud põhjalik turu-uuring aitab kindlaks teha Eesti ettevõtjate võimekused ning kujundada hanketingimused nii, et need vastaksid riigi vajadustele ja kasutaksid maksimaalselt ära kohalikku potentsiaali ilma reegleid rikkumata.

²⁹ Tarnekindluse nõueteks on nõuded, mille eesmärk tagada piisavas koguses kaitse- ja julgeolekuotstarbeliste asjade ja teenuste usaldusväärne ja õigeaegne kohaletoimetamine või hoolduse, paranduse ja varuosade ning muu toetuse pidev kättesaadavus kõikides tingimustes (RHS § 175 lg 3).

³⁰ Näiteks pakkuja kinnitused hankepingu täitmisel teada saadud salastatud teabe kaitse kohta, alltöövõtjate nimekirja esitamine kontrollimaks kas nad suudavad tagada salastatud teabe kaitse.



Joonis 6. Kvaliteedi ning hinna/kulu hindamiskriteeriumid. Periood 2020-2024 Allikas: Rahandusministeerium.

1.4.3. Lokaalsuse saavutamine otselepingute sõlmimisega ja eranditega

Teatud juhtudel võimaldab seadus sõlmida lepinguid ilma avalikku hankemenetlust korraldamata või kasutades lihtsustatud korda, mis võib avada ukse otselepinguteks Eesti ettevõtjatega:

- **Väikeostud:** alla lihthanke piirmäära jäävaid oste saab teha hankija kehtestatud korra alusel, mis võib olla lihtsam ja võimaldada otseläbirääkimisi. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas on asjade ja teenuste lihthanke piirmäär 60 000 eurot ning ehitustöödel 300 000 eurot.
- **Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus:** seda saab kasutada RHS-is sätestatud alustel (nt tehnilistel või ainuõigustega seotud põhjustel, kiireloomulisuse tõttu), mis on põhimõtteliselt sarnased teiste sektoritega. Kui tingimused on täidetud, võib hankija pidada läbirääkimisi ühe või mitme valitud pakkujaga.
- **RHS-i kohaldamata jätmise (erandid):** kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas on spetsiifilised erandid, mil RHS-i ei pea kohaldama. Need hõlmavad lepinguid, mis:
 - Tulenevad EL liikmesriigi ja kolmanda riigi vahelisest erikokkuleppest (*NB! Sõnastust muudetakse, et hõlmata ka WTO liikmesriike nagu Ukraina, kui tegemist on EL-välise riigiga kaitsekontekstis*).
 - On seotud luuretegevusega.
 - Ohustaksid riigi julgeolekut, kui RHS-i kohaldataks.
 - On seotud EL liikmesriikide ühise teadus- ja arendusprogrammiga.
 - Sõlmitakse väljaspool EL-i operatiivsetel põhjustel vägede toetuseks (mittesõjaline logistika).
 - Kujutavad endast riigilt-riigile sõjalise varustuse ostu/tellimist.
 - Puudutavad finantsteenuseid (v.a kindlustus).

- **ELTL artikkel 346:** kõige kaalukam erand, mis võimaldab liikmesriigil loobuda EL-i hankereeglite kohaldamisest, kui see on vajalik oluliste julgeolekuhuvide kaitseks seoses relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega. Seda saab kasutada strateegiliste võimete arendamiseks või säilitamiseks Eestis, kui vähem piiravad meetmed (nt kvalifitseerimistingimuste ja varustuskindluse nõuete kehtestamine) ei ole piisavad. Selle erandi kasutamine nõuab tugevat põhjendust.
- **Lihtsustatud kord teatud teenuste:** teatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna teenuste (nt hotelli-, restorani-, transpordi-, õigusabi-, personalivaliku- jm teenused) puhul, mille eeldatav maksumus jääb alla 300 000 euro, võib kasutada lihtsustatud korda. See tähendab lepingu sõlmimist asutuse hankekorra alusel, mis annab menetluse kujundamisel suurema paindlikkuse.

1.5. Riigihangete seaduse muutmise võimalused lokaalsuse suurendamiseks

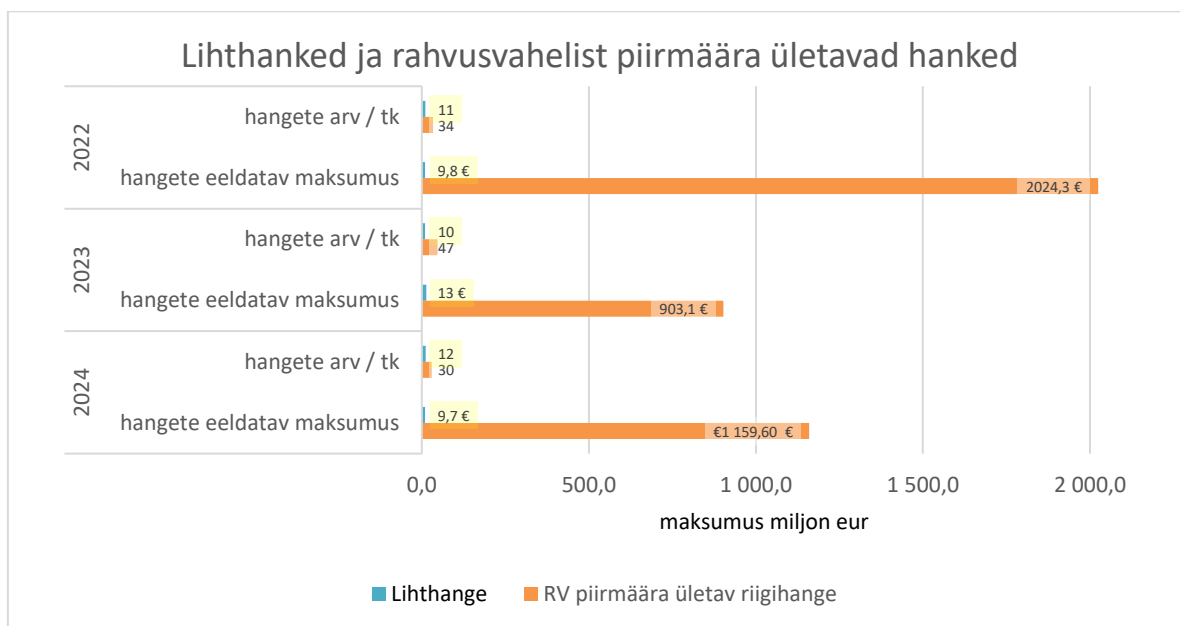
Kuigi EL-i õiguse esimuslikkus seab piirid, on Eestil teatud mänguruum RHS-i muutmiseks valdkondades, mis jäävad alla rahvusvaheliste piirmäärade või kus EL õigus, sh direktiivid jätavad otsustusruumi liikmesriigile:

Siseriiklike piirmäärade ja menetluste muutmine: Käimasolev RHS-i lihtsustamise protsess võib mõjutada alla rahvusvahelise piirmäära jäävaid hankeid. Kaitsehangete puhul on selle mõju siiski piiratud, kuna neile ei kohaldu riigihanke siseriiklikku piirmäära (v.a lihtsustatud korras teenuste).

- Võimalik oleks kaaluda kaitse- ja julgeolekuvaldkonna **lihthanke piirmäära kaotamist või muutmist**, mis lihtsustaks menetlusi vahemikus 60 000 kuni 443 000 eurot (vt Tabel 3).
- Teine võimalus oleks kehtestada **täiendavaid aluseid väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse kasutamiseks** alla rahvusvahelise piirmäära hangetes. Selle meetme mõju oleks lepingute maksumuse vaatest küllaltki väike, kuid menetluste arvu mõttes siiski tajutav (vt Joonis 7). Sellise muudatuse tegemiseks on vajalikud konkreetset ettepanekud, milliste lepingute puhul on väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse kasutamine vajalik ja põhjendatud, arvestades, et väljakuulutamiseta menetluse kasutamine vähendab ka Eesti ettevõtjate võimalusi riigihankes osaleda.

	Rahvusvaheline piirmäär	Riigihanke piirmäär	Lihthanke piirmäär
	443 000/ 5 538 000 eurot	300 000 eurot	60 000/300 000 eurot
	Asjad ja teenused / Ehitustööd	Lihtsustatud korras tellitavad teenused	Asjad ja teenused / Ehitustööd
kohalduv õigusakt	direktiiv	direktiiv/RHS	RHS
kehtiv menetlus	avatud menetlus	lihtsustatud kord	lihthankemenetlus
muudetavus	ei saa muuta	piirmäär muudetav	muudetav

Tabel 3. Riigihangete seaduse muutmise võimalik ulatus. Allikas: Rahandusministeerium.



Joonis 7. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtanked ja rahvusvahelist piirmäära ületavad riigihanked arvudes. Allikas: Rahandusministeerium.

1.5.1. RHS muudatus Ukrainale kaitsevarustuse annetamise hõlbustamiseks

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga on kavas täiendada RHS-i ning muuhulgas parandatakse RHS § 170 lõike 1 punktis 1 sätestatud erandi sõnastust. Erand annab õiguse mitte kohaldada riigihangete seadust, kui leping sõlmitakse ühe või mitme Euroopa Liidu liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahel sõlmitud rahvusvahelisest kokkuleppes tuleneva erimenetluse alusel. Kehtiva sõnastuse puhul on probleem selles, et kui teistes sektorites mõistetakse kolmanda riigina neid riike, kes ei ole ühinenud Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) hankelepinguga või pole sõlminud EL-ga kahepoolseid kaubanduslepinguid, siis kaitsehangetes pidas seadusandja kolmanda riigi all silmas riike, kes ei kuulu Euroopa Liitu. Ebakõla tekkis ilmselt sellest, et Eestis võeti kõik hankedirektiivid üle ühe seadusega.

Kehtiva sõnastuse puhul ei saa Ukrainat kolmandaks riigiks pidada, sest ta on ühinenud WTO hankelepinguga.

Seaduse muudatusega vastuolu parandatakse. Niisiis, kui Eesti ja Ukraina sõlmivad lepingu, milles nähakse ette menetlus Ukrainale annetatava kaitsevarustuse hankimiseks, ei pea selle varustuse soetamiseks korraldatavatele hangetele riigihangete seadust kohaldama.

1.6. Kokkuvõte ja ettepanekud

Eesti ettevõtjate otsene eelistamine kaitsehangetes kui majandusmeede ei ole lubatud, kuid riigi julgeolekuhuvide kaitseks võib riik sõlmida sõjavarustuse tarnelepinguid hankereegleid kohaldamata, mis omakorda annab võimaluse osta kohalikku toodangut. Eesti ettevõtjate osalemist ja edu riigihangetes saab kaudselt soodustada järgmiste meetmetega:

1. **Strateegiline hanketingimuste seadmine:** kasutades paindlikkust rangemate kvaliteedi-, tarnekindlus- ja turvanõuete kehtestamisel ning hangete osadeks jagamisel. See nõuab head turu tundmist ja läbimõeldud hanke disaini. Soovitusi leiab

Rahandusministeeriumi tellimusel valminud juhisest „Kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid“³¹.

2. **Erandite teadlik kasutamine:** eelkõige ELTL artikli 346 rakendamine juhtudel, kus see on Eesti oluliste julgeolekuhuvide (sh kodumaise kaitsetööstuse võimekuse) tagamiseks vältimatult vajalik ja põhjendatud.

Kaitseministeeriumi ettepanekuks on täiendada RHS § 170 lg-t 1 p-ga 8 järgmises sõnastuses: „8) lepingu esemeks on ainult sõjaliseks otstarbeks mõeldud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 kohaldamisalas olevad tooted, asjad või kaitseotstarbeline varustus ning need tooted, asjad või varustus on vajalikud riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitseks“.

3. **Seaduses lubatud otselepingute võimaluste kasutamine:** väikeostud, põhjendatud väljakuulutamiseteta menetlused ja lihtsustatud kord teatud teenustele.

Kuigi statistika näitab Eesti ettevõtjate madalamat osalusprotsenti kaitsehangetes võrreldes teiste sektoritega (vaatamata paindlikumatele reeglitele), ei tähenda see automaatselt, et regulatsioon oleks peamine takistus. Oluline on analüüsida madalama osaluse tegelikke põhjuseid ja kaaluda lisaks hangetele ka teisi meetmeid Eesti kaitsetööstuse arendamiseks. Kõige suuremat kasutamata potentsiaali näib olevat hanketingimuste teadlikumas ja strateegilisemas kasutamises.

2. JULGEOLEKURISKIDEGA ARVESTAMINE RIIGIHANGETES

Julgeolekuhangete reeglid kattuvad kaitsehangete reeglitega ning on sätestatud RHS 6. peatükis. Riigihangetes julgeolekuriskide maandamise probleem ja keerukus seisneb peamiselt selles, et KJD vastuvõtmisel 2009. aastal oli maailma geopoliitiline olukord sootuks teine võrreldes praegusega, mistõttu on KJD sätted suunatud eelkõige sõjalise- ja luuretehnika ostmiseks ning sama regulatsiooni kasutamine tsiviilhangetes on piiratud. 2014. aastal vastu võetud riigihanke direktiivides ei nähta ette sarnaseid võimalusi nagu KJD-s, sest julgeolekuohtude maandamine ei olnud hankedirektiivide eesmärkide hulgas.

Üldiselt võib väita, et kaitse- ja julgeoleku valdkonna riigihangete reeglites on piisavalt võimalusi julgeoleku riskide maandamiseks. Näiteks pakkuja kõrvaldamisega usaldusväärse puudumise tõttu või teabeturbe nõuete kehtestamise abil. Samuti on kõnealuse sektori hankijad (RKIK; PPA) kogunud ning oskavad riske tuvastada ja maandada. Teistsugune on olukord klassikalise ja võrgustiku sektori hangetes. Kuni viimase ajani oli hankijate teadlikkus julgeolekuriskidest pigem madal. Lisaks ei paku RHS julgeoleku ohtude maandamiseks üheselt tõhusaid meetmeid, vaid need tuleb leida erinevate abinõude koostöös, sest klassikalise sektori hankedirektiivis puudub selge alus välistamiseks julgeoleku kaalutlustel EL liikmesriikide ettevõtjate poolt pakutavaid kolmandate riikide tooteid.

Kuigi julgeolekuvaldkond kuulub liikmesriikide pädevusse (ELTL artikkel 4 ja 346) on siiani ebaselge kust jookseb EL ja liikmesriigi pädevuse piir õigusaktide kehtestamisel. Riigihankedirektiivides on isikute ja toodete diskrimineerimine päritolu järgi keelatud, kuid teisest küljest omavad liikmesriigid julgeolekuvaldkonnas kaalutusõigust. Niisugune ebaselgus on viinud liikmesriikide erinevate praktikateni.

³¹ Kättesaadav Rahandusministeeriumi

Eestis, Belgias ja Hollandis näib domineeriv lähenemine vältivat potentsiaalselt vaenulike päritoluriikide kaupade tagasilükkamist ent Leedu on valinud teistsuguse lähenemise.

Nii Leedu õiguse kui kohtupraktika kohaselt prevaleerivad riikliku julgeoleku huvid riigihankeõiguse nõuete üle. Leedu seaduste kohaselt võib toodet pidada riiklikku julgeolekut ohustavaks muu hulgas siis, kui tootja või temaga seotud isik pärineb valitsuse kinnitatud nimekirjas märgitud nn ebausaldusväärset territooriumilt või kui teenust osutatakse sellisel territooriumilt. Seadus kohaldub kaitsevaldkonna asutustele, kriitilisi infosüsteeme haldavatele asutustele, strateegiliselt tähtsas valdkonnas tegutsejatele jne, ning teatud kaubagrupidetele, näiteks interneti-, julgeoleku-, telekommunikatsiooni- ja raadiovõrkudega seotud tehnoloogiatele ja seadmetele ning andmesalvestusseadmetele. Pakkumuse võib tagasi lükata konkreetsetel alustel, näiteks Leedu valitsuse otsuse põhjal, kui leitakse, et mõni kaup või teenus ohustab riiklikku julgeolekut. Eesti riigihangete seaduses selliseid reegleid pole.³²

Viimasel ajal on palju tuntust kogunud kaks Euroopa Kohtu lahendit, mis selgitavad kolmandate riikide pakkujate õigusi EL riigihangetes osalemisel ning liikmesriigi pädevust reguleerida kolmandatest riikidest pärit ettevõtjate osalemist riigihangetes. Nendest esimeses, Kolini kohtuasjas C-652/22, leidis kohus, et *üksnes liit on pädev vastu võtma üldkohaldatavat akti, mis puudutab liidusiseselt sellise kolmanda riigi ettevõtjate osalemist riigihankemenetlustes, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagab võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, kehtestades kas korra, mis tagab neile ettevõtjatele võimaluse nendes menetlustes osalemiseks, või korra, mis välistab need ettevõtjad või näeb ette nende pakumuste teiste ettevõtjate esitatud pakumustega võrdlemisel saadud tulemuse kohandamise (p 61).*

Samas täpsustatakse mõlemas lahendis, et liidul on õigusandlik pädevus kaubanduspoliitikas. Qingdao lahendis, kohtuasjas C-266/22 on see sõnastatud punktis 60: „*Iga üldkohaldatav akt, mille konkreetne eesmärk on määrata kindlaks kord, mille kohaselt võivad kolmanda riigi ettevõtjad osaleda liidu riigihankemenetlustes, kuulub ELTL artikli 3 lõike 1 punkti e alusel liidu ainupädevusse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas.*“ Sama põhimõtet korratakse otsuse punktis 62. Riigi julgeolek kuulub aga vastavalt ELTL artiklitele 3 ja 4 liikmesriigi pädevusse. Seetõttu võib oletada, et julgeoleku kaalutlustel on liikmesriikidel endiselt õigus ebausaldusväärsetest riikidest pärit ettevõtjaid ja tooteid riigihangetest välistada ent ebaselgus selles küsimuses on endiselt suur. Kuid tingimata tuleb arvestada Euroopa Kohtu praktikas korduvalt korratud põhimõtet, et ELTL artikkel 346 rakendamisel on liikmesriikidele antud kaalutlusruum piiratud liidu õigusest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega ja õiguse üldpõhimõtetega (vt näiteks kohtuasi C-474/12, p 16). Seevastu igal hankijal on endiselt õigus välistada kolmandatest riikidest pärit ettevõtjate osalemine riigihankes. Vaidlus puudutab küsimust kas sellise välistuse võib kehtestada riigi tasandil seadusega või muu õigusaktiga.

Liikmesriigid sh Eesti on Euroopa Komisjonile väljendanud oma raskusi ebausaldusväärsetes riikides valmistatud toodete välistamiseks riigihangetel ning soovivad hankedirektiivide täiendamist õigusliku lünga kõrvaldamiseks.

Kuni riigihankedirektiivide muutumiseni oleks aga võimalik analüüsida kas Eestis oleks vajalik ja võimalik kehtestada Leeduga sarnane regulatsioon välistamiseks strateegiliste sektorite riigihangetes riigi julgeolekule ohtlikke tooteid või teenuseid.

Olemasolevate võimaluste kohta koostas Rahandusministeerium hankijate abistamiseks Rahandusministeerium 2024. aastal juhise, milles antakse ülevaade kehtiva regulatsiooni võimalustest. Juhis on leitav [siit](#) ning ülevaate kasutatavatest meetmetest annab alljärgnev tabel.

³² Mari Ann Simovart, Deividas Soloveičik and Triin Väljaots, ‘Trouble in the Neighbourhood: Defence Procurement in Estonia and Lithuania in Times of War in Ukraine’ [2023] Public Procurement Law Review.

	Klassikaline	Võrgustik	Kaitse- ja julgeolek
1. Piirang pakkuja päritolule kolmandast riigist	jah	jah	jah
2. Rahvusvaheline või Eesti sanktsioon	jah	jah	jah
3. Kolmandast riigist pärit toodete piiramine	ei	jah	ei
4.A Nõuded tarnekindlusele, konfidentsiaalsusele	jah ³³	jah	jah
4.B Ettevõtja ebausaldusväärus	ei	ei	jah
5. Riigisaladuse ja muu salajase teabega seotud erand	jah	jah	jah
6. Riigihanke tingimused (tehniline kirjeldus)	jah	jah	jah
7. Hankedokumentides sisalduva teabe konfidentsiaalsena hoidmine	jah	jah	jah
8. Mitmeetapilise menetluse kasutamine	jah	jah	jah

Tabel 4. Ülevaade kasutatavatest julgeoleku tagamise meetmetest riigihangetes. Allikas: Rahandusministeerium.

Riskide maandamiseks sobivaima meetodi leidmiseks peab hankija analüüsima julgeoleku riske. Näiteks Belgias ja Hollandis on hankijate abistamiseks loodud testküsimustik, mille abil tehakse esialgne ohtude kaardistamine. Hankija peab vastama sellistele küsimustele nagu: kas töövõtja saab juurdepääsu tundlikule teabele või asukohale; kas hankelepinguga kaasneb strateegiline sõltuvus ettevõtjast; kas lepingu täitmine puudutab elutähtsaid protsesse (internetiühendus ja andmeliiklus; joogiveega varustamine) jmt. Kiirtesti positiivsele tulemusele järgneb põhjalikum analüüs ning vajadusel julgeolekuasutusega konsulteerimine. Rahandusministeeriumi hinnangul aitaks sarnase kiirtesti kasutamine Eestis hankijaid julgeolekuriskide tuvastamisel. Samuti näeme vajadust julgeolekuasutuste valmiduseks nõustada hankijaid julgeoleku ohtude tuvastamisel ning nende realiseerumise hindamisel.

2.1. Kaitse- ja julgeoleku reeglite kohaldamine klassikalises ja võrgustikusektoris

Eelkirjeldatud julgeolekuriskide analüüsi ja/või ohuhinnangu alusel võib pealtnäha klassikalise või võrgustiku sektori hange kvalifitseeruda julgeoleku hankeks. Viimasel juhul saab lepingu sõlmimise menetlusele kohaldada julgeoleku hangete reegleid, mis võimaldavad rohkemate tingimuste seadmist võrreldes teiste menetlustega. Näiteks Hollandis peetakse julgeoleku hangeteks elutähtsa teenuse toimimiseks vajaliku varustuse ostmist, mis võib hõlmata nii riist- kui tarkvara ja selle kasutuskohad on:

- joogiveepumbajaamad;
- joogiveereservuaarid;
- elektriijaamad;
- gaasiühendused;
- interneti- ja telefonikeskused;
- tunnelid;
- sillad;

³³ Üksnes hankelepingu täitmise tingimusena

- lüüsid jm strateegiline taristu.

Eestist on vastav näide tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust³⁴. Eelnõu näeb ette, et tegevusvaru, tegevusvaru taristuga ja varustuskindlusega seotud riigihankeid käsitatakse riigi olulise julgeolekuhuvi kaitsmisega seotud riigihangeteks RHS § 169 lõike 1 punktide 3 ja 4 tähenduses. Niisugune selge regulatsiooni annab hankijatele julguse rakendada mittesõjalise või luure varustuse ostmiseks kaitse- ja julgeolekuhangete reegleid.

Möödunud aastal väljendasime oma muret julgeoleku ja riigihangete teemal Euroopa Komisjonile. Vastuses³⁵ selgitas volinik Thierry Breton muuhulgas, et KJD-d saab kohaldada ka neile riigihangetele, kus esinevad julgeoleku tagamise aspektid³⁶. Seega saime teiste liikmesriikide lähenemisele ning enda arusaamale kinnitust Euroopa Komisjoni tasemel. Samuti leiab niisugusele lähenemisele näiteid kohtupraktikast³⁷. Järelikult on ka klassikalise ja võrgustiku sektori hankijatel võimalus pöörduda RHS 6. peatüki regulatsiooni poole, kui tegemist on tundliku ehk julgeoleku eesmärgiga varustuse, ehitustööde ja teenustega, millega kaasneb, mis eeldavad ja/või sisaldavad salastatud teavet ning eelnevalt on seega tuvastatud riigihankega kaasnevad olulised julgeoleku riskid. Hankijad võivad julgeoleku riskide tuvastamisel ja sobivate meetmete valimisel vajada julgeolekuasutuste abi, kui endal piisavad teadmised puuduvad.

2.2. Erandi kasutamine

Eriti suure julgeolekuriskiga olukordades klassikalises või võrgustiku sektoris on võimalik riigihanke menetlus korraldamata jätta RHS § 11 lg 1 p 20 alusel, mille kohaselt on see lubatav neljal erineval juhul:

- (1) hankeleping on seotud riigisaladusega või välisriigi salastatud teabega riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse tähenduses,
- (2) lepingu täitmine eeldab kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist,
- (3) hankelepingu sõlmimisel või ideekonkursi korraldamisel riigihangete seaduses sätestatud korras kohustaks hankijat avaldama teavet, mida ta peab riigi oluliste julgeolekuhuvi vastaseks või
- (4) erandi kohaldamine on otseselt vajalik riigi oluliste julgeolekuhuvi kaitsmiseks.

Igal juhul on erandi kasutamine õigustatud üksnes tingimusel, et julgeolekuhuve ei saa tagada vähem sekkuvate meetmetega³⁸.

2.3. ELTL artikkel 346

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 346 näeb ette, et ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvi vastaseks. EL institutsioonide õigusaktid (sh direktiivid) on liidu aluslepingu alusel välja antavad aktid ja peavad olema vastavuses EL aluslepingutega.³⁹ Järelikult ei saa direktiivide regulatsioon

³⁴ Kätesaadav eelnõude infosüsteemis <https://eelnaud.valitsus.ee/main#9t9tPivh>; toimik nr 21-0915;

³⁵ Euroopa Komisjoni 22.03.2024 vastus, kättesaadav dokumendihaldussüsteemis <https://delta.fin.ee/dhs/n/document/84be7181-ba9e-4adc-9295-65e98e16b829>.

³⁶ „The rules of the defence and security public procurement directive which you referred to, also apply to purchases having a security purpose that require attribution of certain security classification or protection. While it is not limited to military related purchases, there are purchases involving security issues which do not fall under its scope.“

³⁷ Kohtuasjast C-669/20 selgub, et Bulgaaria Vabariigi siseministeerium kuulutas välja hankemenetluse, mille ese oli „Bulgaaria Vabariigi isikutunnistuste väljaandmise 2019. aasta põlvkonna süsteemi kavandamine, ülesehitamine ja haldamine“ KJD alusel ning see ei tekitanud küsimusi ei tuuosalistel ega kohtul.

³⁸ Austria trükikoja kaasus C-187/16; Augusta Bell C-337/05 ja C-157/06.

³⁹ „Euroopa Liidu õigus. Eesti Vaade.“ M. Parind, 2022, lk 187.

olla üliluslik aluslepingus ette nähtud reeglite suhtes. Erandjuhul saab liikmesriik, tuginedes nimetatud ELTL artiklile, jätta kohaldamata teatud riigihangete, konkurentsi vms reeglid kaitsmaks salastatud teavet, kui teabe kaitsmisest tingitud riigi julgeoleku huvi kaalub üles ettevõtjate õiguse võrdsele kohtlemisele, ettevõtlusvabadusele jmt.

Näiteks leidis selline juhtum aset Rootsis. Rootsi Posti ja Telekommunikatsiooni Amet, tuginedes Kaitsepolitsei ning Kaitseväe soovitudele, välistas 5G võrkude hankes Huawei ja Huawei tooted. Ettevõtja vaidlustas hanke tingimused kohtus, kuid kaebus jäi juunis 2022 rahuldumata⁴⁰.

Ka Eesti elektroonilise side seaduses on sätestatud, et sideteenuse osutamisel sidevõrgus kasutatav riist- või tarkvara ei tohi ohustada riigi julgeolekut. Seaduses loetletakse julgeoleku riske tõstvad näitajad nagu tootja või hooldus- või tugiteenuse pakkuja asukoha või peakontori asumine riigis, mis ei ole Euroopa Liidu, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (edaspidi NATO) või Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi OECD) liikmesriik ning mitmed teised näitajad. Kas elektroonilise side seaduse vastavad sätted on kooskõlas EL õigusega, ei ole samas selge, kuna Tallinn Halduskohus on esitanud eelotsuse taotluse Euroopa Kohtule.⁴¹

Kaubanduspoliitilised meetmed, rahvusvahelised ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonid.

Lisaks võivad riigihangetes rakendada Euroopa Komisjoni määratud vastuabinõud kolmandate riikide tekitatud turumoonutustele, kuid need kaitsevad pigem ausat konkurentsi, kui maandavad julgeoleku riske. Niisuguseid meetmeid võib Euroopa Komisjon jõustada rahvusvaheliste hangete instrumendi⁴² või välissubsiidiumide määruse alusel⁴³.

Eelmainitud meetmetega võrreldes maandab julgeoleku riske rohkem rahvusvaheliste ning Vabariigi Valitsuse määratud sanktsioonide alusel pakkujate kõrvaldamine hankemenetlusest (RHS § 95 lg 1 p 5), pakumuste mittevastavaks tunnistamine (RHS § 114 lg 2¹) või juba sõlmitud hankelepingute tühistamine (§ 124 lg 1¹). Sanktsioneeritud isikuga või sanktsioneeritud kauba osas tehingusse astumine on seadusega keelatud (rahvusvahelise sanktsiooni seaduse § 6).

2.4. Regulatsiooni muutumine

Nagu eespool selgitasime, on Eesti pädevuses kehtestada alla rahvusvahelise piirmäära jäävate hangete reeglid. Kehtivaid võimalusi arvestades, ei ole Rahandusministeerium pidanud seni vajalikuks luua täiendavaid erandeid või väljakuulutamiseteta menetluse aluseid julgeoleku riskide maandamiseks, sest julgeoleku ohud esinevad peamiselt suuremates hangetes. Ent kui Rahandusministeeriumile esitatakse konkreetseid ning põhjendatud ettepanekuid RHS-i muutmiseks, siis kahtlemata tuleb neid kaaluda. Arvestades RHS-i lihtsustamise algatust, toimub seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse raames kõigi ministeeriumide ja huvigruppide kaasamine, mille käigus palume RHS-i muutmise kohta ettepanekuid ja arvamusi esitada.

Lisaks toob muutusi riigihankedirektiivide ülevaatamise protsess Euroopa Komisjonis. Direktiivide hindamine algas pärast Euroopa Kontrollikoja riigihangete eriaruannet 28/2023: „Riigihanked ELis – Konkurentsi vähenemine ehitustööde, kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimisel 2021. aastale eelnenud kümne aasta jooksul“. Vastukajana aruandele koostas Euroopa Liidu Nõukogu järeldused.

⁴⁰ Rootsi keeles kättesaadav <https://perma.cc/TQ8Q-9QBM>.

⁴¹ Kohtuasja number Euroopa Kohtus: C-354/24

⁴² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2022/1031, kolmandate riikide ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihanke- ja kontsessiooniturgudele ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi Euroopa Liidu ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanke- ja kontsessiooniturgudele (rahvusvaheliste hangete instrument)

⁴³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2022/2560, mis käsitleb siseturgu moonutavaid välisriigi subside.

Järeldustes võeti muuhulgas järgmine seisukoht: „(Nõukogu) RÕHUTAB, et praegune geopoliitiline olukord kujutab endast erilist ohtu liikmesriikide julgeolekule; RÕHUTAB, et põhjalikus analüüsis tuleks nõuetekohaselt arvesse võtta vajadust, et avaliku sektori hankijad tugevdaksid nende käsutuses olevaid olemasolevaid vahendeid, et piirata riske julgeolekule, ning LEIAB, et nende vahendite kasutamiseks võib ideid leida muu hulgas direktiivist 2009/81/EÜ; RÕHUTAB julgeolekuküsimuste puhul seda, et direktiiviga 2009/81/EÜ on juba ette nähtud teatav paindlikkus, mida tuleks arvesse võtta direktiivide 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL kohaldamisalasse kuuluvate hangete põhjalikus analüüsis;“

Praegu toimub riigihanke direktiivide analüüs ning nagu nõukogu seisukohast võib järeldada, soovitakse direktiivide muutmisel arvestada või võtta üle sobivaid kaitse- ja julgeolekudirektiivi regulatsioone. Plaani realiseerumisel suurenevad klassikalise ja võrgustiku sektori hankijate võimalused ebausaldusväärsete pakkujate menetlusest kõrvaldamiseks ning loodetavasti ka julgeoleku ohuks olevate toodete välistamiseks riigihangetest.

2.5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Julgeolekuriskide maandamine riigihangetes, eriti klassikalises ja võrgustiku sektoris, on keerukas, aga võimalik. Klassikalise ja võrgustiku sektori direktiivid ei sisalda selgeid aluseid ebausaldusväärsetest riikidest pärit toodete välistamiseks ainuüksi nende päritolu ja sellest johtuvate julgeolekukaalutluste tõttu.

Julgeolekuriskide maandamiseks riigihangetes soovitame järgmisi tegevusi:

1. **Hankijate nõustamine ja riskihindamine:** hankijate abistamiseks julgeolekuriskide tuvastamisel ja maandamisel tuleks kasutusele võtta riskihindamise tööriistad (nt küberturvalisuse analüüsid; testküsimustikud).
2. **Julgeolekuasutusele suunise andmine hankijate nõustamiseks:** julgeolekuohtude tuvastamisel, hindamisel ja sobivate meetmete valikul.
3. **Olemasolevate reeglite teadlikum kasutamine:** Hankijaid tuleks julgustada teadlikumalt kasutama olemasolevaid võimalusi.
4. **EL tasandi arengutes osalemine:** Osaleda, jälgida ning anda Eesti sisendit Euroopa Komisjoni riigihankedirektiivide ülevaatamise protsessi, mis peab kaasa tooma täiendavaid ja selgemaid vahendeid julgeolekuriskide maandamiseks klassikalises ja võrgustiku sektoris.

3. INNOVATSIOONI HANKIMINE

Innovatiivsete toodete, ehitustööde ja teenuste ostmisega saab oluliselt parandada avalike teenuste tõhusust ja kvaliteeti ning lahendada tõsisid ühiskondlikke probleeme. Lisaks kaasneb sellega uute ideede loomine, nende muutmine innovatiivseteks toodeteks ja teenusteks, mis teenib jätkusuutliku majanduskasvu edendamiseks üldisemaid majanduse, keskkonna ja ühiskonnaga seotud hüvesid, isegi kui innovatsiooni edendamiseks korraldatud hanke tulemusena reaalset toodet ei teki (direktiivi 2014/24/EL⁴⁴ põhjenduspunkt 47).

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

Innovatsiooni toetav riigihange on oma olemuselt vahend probleemi lahendamisele, mitte eelnevalt defineeritud toote või teenuse ostmise. Seega ei pea innovatsioonihankes olema hangitav ese detailselt ära kirjeldatud, vaid oodatud on erinevad lahendused, mille hulgast valitakse parim konkreetse probleemi lahendamiseks.

2024. a korraldati Eestis 8704 riigihanget kogumaksumuses 4,9 miljardit, neist 42 puhul olid hankijad märkinud, et riigihange sisaldab innovaatilist aspekti, moodustades 0,5% kõigist riigihangete arvust ning seda 45,22 miljoni (ilma käibemaksuta) väärtuses, moodustades rahalisest mahust 0,9%. Võrreldes 2022. aastaga on innovatsioonihangete korraldamine tõusvas trendis: nimelt moodustasid innovatsioonihanked siis 0,2% kõigist hangete arvust ja rahalisest mahust vaid 0,1%. Siinkohal tuleb meele pidada, et registri kaudu riigihanke läbiviimise kohustus puudub väikeostude ning erandite puhul, sealhulgas ka teadus- ja arendustegevuse ning julgeoleku erandi alusel tehtavatel ostudel, mis küll alati ei pruugi, kuid võivad olla innovatsioonihanked.

Varasemalt on tuvastatud mitmeid pidurdavaid tegureid innovatsioonihangete läbiviimisel⁴⁵:

- a) Ei mõisteta innovatsiooni potentsiaali, ei olda valmis uuendusteks ning kardetakse innovatsiooni elluviimisega kaasnevat riske ja kulusid (nii rahalisi kui ka ajalisi).
- b) Puudub hankija organisatsiooni juhtkonna toetus.
- c) Pole piisavalt abimaterjali ning puudub kontaktpunkt, kuhu pöörduda info saamiseks.
- d) Kogemused ja pädevused innovatsiooni hankida on vähesed.
- e) Takistused seoses intellektuaalomandi õigustega.

Need tegurid viitavad sellele, et probleem ei ole niivõrd regulatsioonis, kuivõrd teadlikkuses, oskustes ja organisatsioonikultuuris. Seetõttu on oluline keskenduda meetmetele, mis aitavad neid kitsaskohti ületada.

3.1. Regulatsioon RHS-is

Innovatsioonihange on igasugune riigihange, mis ajendab ettevõtteid ja teadlasi välja töötama uuenduslikke asju, teenuseid või lahendusi. Innovatsiooni mõiste riigihangete kontekstis on defineeritud RHS § 4 p-s 9, mille kohaselt on innovatsioon uue või märkimisväärselt täiustatud asja, teenuse või protsessi, sealhulgas tootmis- või ehitusprotsessi, uue turustusviisi või uue organisatsioonilise meetodi kasutuselevõtte äritavades, töökorralduses või välissuhetes. Innovatsiooni hankimise võimaldamiseks on RHS-is reguleeritud järgnevad vahendid:

3.1.1. Turu-uuring

Innovatsioonihanke edukuse aluseks on põhjalik planeerimine. Hankijal lasub kohustus enne riigihanke alustamist läbi mõelda kõik kavandatava menetlusega seonduvad asjaolud ja tingimused. Selleks on hankijal võimalik läbi viia turu-uuring⁴⁶. Turu-uuringu võib hankija teha enne riigihanke alustamist, et valmistada riigihange ette ning teavitada ettevõtjaid tulevases riigihankest ja selles esitatavatest peamistest nõuetest.

2024. aastal viidi riigihangete registris läbi 63 hankele eelnevat turu-uuringut. Turu-uuringut saab aga teha ka muul viisil ilma registrit kasutamata. Iseenesest kõik turu-uuringud ei olnud suunatud innovatsiooni hankimise ettevalmistamiseks, riigihangete statistika alusel võib eeldada, et umbes 15-20% turu-uuringutest oli suunatud innovatsiooni hankimise ettevalmistamiseks või vähemalt tulevane hankeese võis kätkeada endas innovaatilist aspekti. Näiteks püüti turu-uuringuga selgeks

⁴⁵ Analüüs ja ettepanekud innovatsiooni toetavate hangete 2% eesmärgini jõudmise, sh juhtimissüsteemi ja seire kohta, lisa 1. MKM-i poolt esitatud valitsuskabineti 23.04.2024 nõupidamisele.

⁴⁶ Vt RHS § 10

teha tööriistakasti väljatöötamise, iseteenindus- ja järjekorrasüsteemide ning otsustamist toetavate süsteemide loomise, robotsüsteemide ja andmekogumise meetodika loomise pakkujate turg.

Turu-uuringud on oluline etapp innovatsioonihangete ettevalmistamisel, kuna need aitavad hankijatel paremini mõista turu võimalusi ja vajadusi.

3.1.2. Innovatsioonipartnerlus

Innovatsioonipartnerlus⁴⁷ on direktiivist 2014/24/EL RHS-i üle võetud hankemenetluse liik, mis võimaldab avaliku sektori hankijatel luua pikaajalisi innovatsioonipartnerlusi ettevõtetega, et arendada uusi ja innovaatilisi tooteid, teenuseid või ehitustöid ning hilisemaks ostmiseks. Sellist partnerlust saab kasutada juhul, kui vajadusi ei saa rahuldada juba turul olemasolevate lahendustega. Leping sõlmitakse parima hinna ja kvaliteedi suhte alusel.

Kuigi innovatsioonipartnerlus on mõeldud just innovatsiooni hankimiseks, on see seni olnud kõige vähem kasutatav menetlusliik. Viimastel aastatel on selle kasutamine olnud harv (viimase kahe aasta jooksul pole välja kuulutatud ühtegi innovatsioonipartnerluse riigihanget), sarnane olukord on ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.

3.1.3. Võistlev dialoog

Võistlev dialoog⁴⁸ on menetlus, mille käigus hankija peab läbirääkimisi objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel kindlaks määratud taotlejaga, et selgitada välja üks või mitu kasutusomaduste ja funktsionaalsete nõuete poolest kõige enam tema vajaduste rahuldamiseks sobivat lahendust. Selle menetluse eeliseks on see, et hankija saab algselt kirjeldada enda miinimumnõuded ning läbirääkimiste tulemusena koostab hankija hankedokumendid, sealhulgas tehnilise kirjelduse, millele vastavalt esitatakse pakkumused. Seetõttu sobib võistlev dialoog eriti hästi olukordades, kus hankija ei ole veel suuteline hankeeset piisavalt üksikasjalikult kirjeldama ja tehnilist kirjeldust koostama.

Võistlev dialoog on sobiv menetlusliik hankimaks innovatsiooni. Seda kinnitab asjaolu, et suur enamus 2023-2024. a korraldatud võistlevates dialoogides oli suunatud innovatsiooni hankimiseks või omas nõ innovaatilist aspekti. Näiteks hangiti tehisintellekti toetusega veebilehte, süsteemi, mis iseteeninduslikult koguks biomeetriat mobiilis, biomassi rafineerimise piloottööstuse tehnoloogiat ja seadmeid jne.

3.1.4. Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus

Sarnaselt võistleva dialoogiga sobib ka konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus⁴⁹ innovatiivsete lahenduste väljatöötamiseks või juhul, kui hankija vajadusi ei saa rahuldada turul olemasolevate lahenduste kohandamisega. Kuigi mõlemad menetlused on sarnased, on ka olulisi erinevusi. Konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses esitab hankija kõigile kvalifitseerunud taotlejatele pakkumuse esitamise ettepaneku koos hankedokumendiga, mille üheks osaks on ka tehniline kirjeldus, samas kui võistlevas dialoogis luuakse tehniline kirjeldus läbirääkimiste käigus.

⁴⁷ Vt RHS 2. peatüki 1. jao 4. jaotis

⁴⁸ Vt RHS 2. peatüki 1. jao 5. jaotis

⁴⁹ Vt RHS 2. peatüki 1. jao 6. jaotis

3.1.5. Teadus- ja arendusteenuse erand⁵⁰

Teadus- ja arendusteenuse erandi kohaldamiseks peab teenus olema liigitatav teadus- ja arendusteenuse alla, mh teenus peab olema uuenduslik ning lahendus peab sisaldama teatavat ebakindluse elementi, samuti ei tohi teenus olla pärast uuringute läbiviimist hankelepingu alusel turustatav. Teadus- ja arendustegevus on defineeritud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse (TAKS) § 2 p-ides 2 ja 7.

Statistilist ülevaadet selle erandi kasutamise kohta on raske saada, kuna hankijad ei ole kohustatud erandi puhul andmeid riigihangete registrisse esitama. Riigihangete registris ei ole 2024. aastal ühtegi menetlust erandi kasutamise kohta.

3.1.6. Eelteate avaldamine

Kui hankija kavatses tulevase riigihanke korraldada konkurentsipõhise läbirääkimistega ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlustes, innovatsioonipartnerluses ja võistlevas dialoogis on tal võimalik juba enne hanketeatega hankemenetluse alustamist esitada riigihangete registrile kavandatava hankemenetluse kohta eelteade.⁵¹ Eelteate avaldamine annab ettevõtjatele võimaluse saada kavandatava hanke kohta infot varem ja paremini hankeks valmis olla.

3.1.7. Innovatsiooni saab hankida ka kõikides teistes hankemenetlustes

Kuigi erialakirjandus, seadusandlus ja juhendid soovitavad innovatsiooni hankimiseks kasutada peamiselt innovatsioonipartnerlust, võistlevat dialoogi ja konkurentsipõhist läbirääkimistega hankemenetlust, saab innovatsiooni edukalt hankida ka teistes hankemenetlustes. Alates 2017. aastast on hankijad kasutanud innovatsiooni hankimiseks ka avatud hankemenetlust, lihthanget, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust, väikehanget, väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust ja dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetlust.

3.2. Muud abivahendid innovatsiooni hankimiseks

3.2.1. Innovatsiooni hankija käsiraamat

Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus on 2024. aastal koostanud innovatsiooni hankija käsiraamatu, mis vahendab oskusteavet ja vahendeid ning julgustab hankijaid uuenduslike ideede otsingul. Käsiraamatut on mõeldud kõikidele hankijatele, sh kohalikele omavalitsustele kui ka riigiasutustele. Innovatsiooni hankija käsiraamat on saadaval veebilehel: <https://innohangetekasiraamat.eis.ee/>

3.3. Strategiad ja tegevusplaanid

3.3.1. Riigihangete strateegilised põhimõtted

Rahandusministeeriumi 2023. aasta koostatud riigihangete strateegilistes põhimõtetes on eesmärgiks, et 2025. a moodustaksid innovatsioonihanked kõikide hangete arvust 2% ning rahalisest mahust 5%. Näitlikult tuleb 2025. aasta välja kuulutada arvuliselt 174 innovatsioonihanget ja rahalises mahus 250 miljonit eurot (käibemaksuta). Riigihangete strateegilised põhimõtted on saadaval veebilehel:

⁵⁰ Vt RHS § 11 lg 1 p 19

⁵¹ Vt RHS § 75 lg 1 ja § 159

3.3.2. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel sõlmitud valitsusvaldkondade ülene kokkulepe

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel tutvustati 2024. aastal valitsusvaldkondade ülest kokkulepet, mille kohaselt suunatakse 2% riigihangetest ja 5% hangete rahalisest mahust innovatsiooni hankimisse.

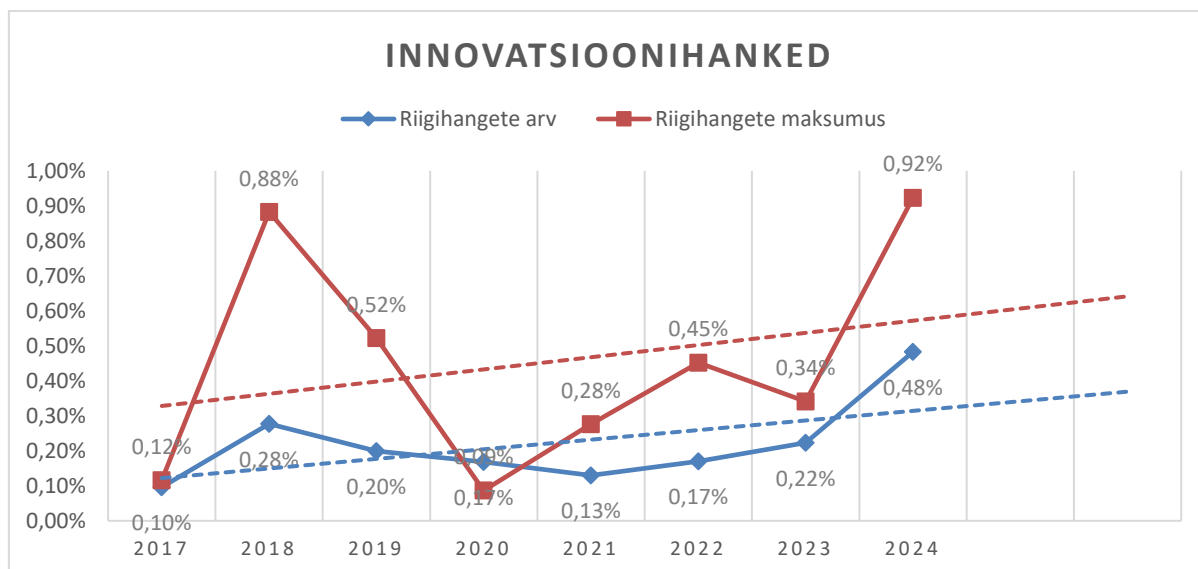
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium aitab ministeeriume ja nende valitsemisalasid innovatsiooni defineerimise ja koolitustega, kuid iga valdkond mõtestab ise oma valdkonna probleemid ja kaalub hangetes probleemipõhise lähenemisega innovaatiliste lahenduste hankimist.

Ministeeriumitele ei ole protsentuaalsed eesmärgid kohustuslikud, sest valdkondade vajadused innovatsiooni järgi on erinevad. Iga valdkond analüüsib enda valdkonnaspetsiifilised innovatsioonivajadused ja esitab majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile igal aastal selle kohta tegevuskava, mis võimaldab analüüsida avaliku sektori innovatsiooni tervikuna.

Kuna esimest korda esitavad asutused oma andmed 2025. aasta alguses, siis selle meetme tulemuslikkust on veel vara hinnata.

3.4. Innovatsioonihanked arvudes

Kuigi innovatsioonihangete osakaal on endiselt madal (0,5% riigihangete arvust ja 0,9% rahalisest mahust 2024. aastal), on näha kasvutrendi võrreldes 2020-2022. aastatega. See näitab, et teadlikkus ja huvi innovatsioonihangete vastu on suurenenud.



Joonis 8. Innovatsioonihangete arv ja rahaline maht. Allikas: [Rahandusministeerium](#). Märkus: 2024.aasta andmed on jätkuvalt uuendamisel.

Avatud hankemenetlus on kõige sagedamini kasutatav menetluslik innovatsioonihangete puhul. See võib viidata sellele, et hankijad eelistavad traditsioonilisi menetlusi ka innovaatiliste lahenduste hankimisel, selle asemel, et kasutada spetsiifilisemaid menetlusi, nagu innovatsioonipartnerlus või võistlev dialoog.

Menetlusliik	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Trend
Avatud hankemenetlus	0	10	12	6	8	7	15	29	
Dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetlus	0	0	0	1	0	1	0	0	
Innovatsioonipartnerlus	0	2	0	1	0	1	0	0	
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	0	1	0	1	1	1	1	1	
Lühthange	8	7	2	4	2	3	2	8	
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	2	1	0	1	0	0	0	1	
Võistlev dialoog	0	0	2	0	0	1	1	0	
Väikehange	0	0	0	0	0	1	1	1	
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	0	1	0	0	0	0	0	2	
Kokkuvõte	10	22	16	14	11	15	20	42	

Tabel 4. Innovatsioonihangete arv menetlusliigiti. Allikas: [Rahandusministeerium](#). Märkus: 2024.aasta andmed on jätkuvalt uuendamisel.

Menetlusliik	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Trend
Avatud hankemenetlus	0 21 990 284,53	15 079 967,60	3 431 910	11 381 196	5 101 718,05	22 075 457	43 982 932,51		
Dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetlus	0	0	0	670 061	0	1 788 051	0	0	
Innovatsioonipartnerlus	0	3 039 430	0	0	0	139 983,33	0	0	
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	0	250 000	0	80 030	71 750	93 000	0	0	
Lühthange	2 794 347	510 679	0	147 120	62 846,50	93 400	32 934	172 566,65	
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	53 272	726 390	0	36 450	0	0	0	0	
Võistlev dialoog	0	0	416 000	0	0	28 451 525	0	0	
Väikehange	0	0	0	0	0	26 712	27 000	17 840	
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	0	177 990	0	0	0	0	0	1 044 260	
Kokkuvõte	2847619	26694773,53	15495967,6	4365571	11515793	35694389,4	22135391	45217599,16	

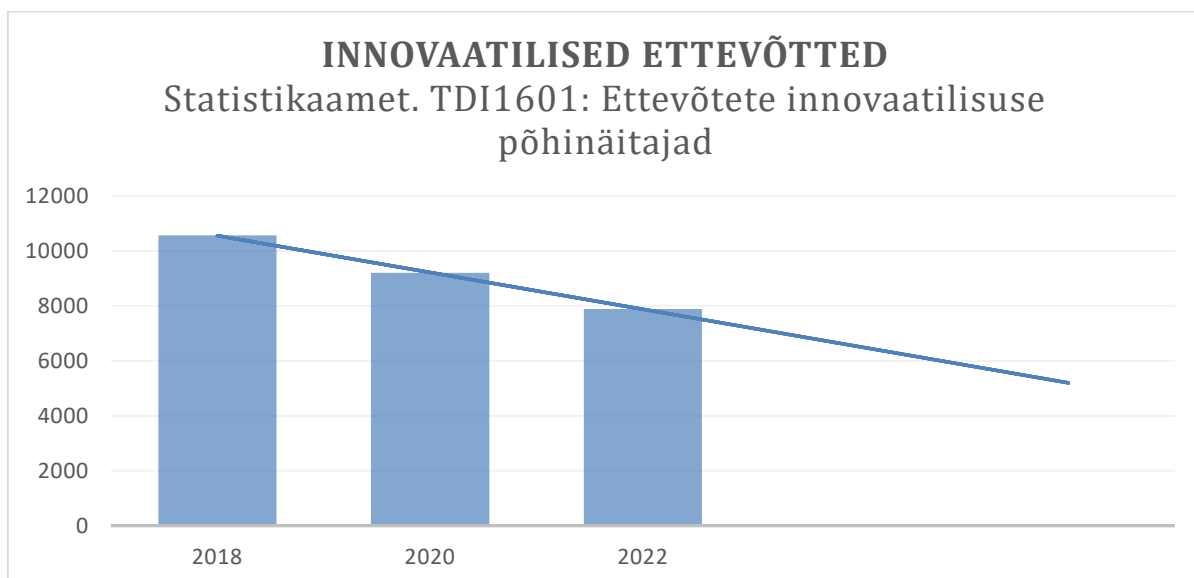
Tabel 5. Innovatsioonihangete rahaline maht menetlusliigiti. Allikas: [Rahandusministeerium](#). Märkus: 2024.aasta andmed on jätkuvalt uuendamisel.

Eesti on *European Innovation Scoreboard– 2024*⁵² andmetel tugev innovaator, see tähendab, et meie innovatsiooniindeks on 104,8% Euroopa keskmisest. Tugevate innovaatorite keskel oleme pisut kehvemad (111,3% Euroopa keskmisest), kuid trend viitab innovatsiooni tõusule. Sama allika kohaselt on Eesti innovatsioonihangete keskmine indeks 13,9, kui Euroopa Liidu keskmine on 9,2.

Statistikaamet analüüsib iga kahe aasta tagant Eesti ettevõtete innovaativsus⁵³. Sellega mõeldakse, kui uuenduslikud on Eesti ettevõtted. Innovatsiooniuuringu tulemustel on 2020.-2022. aastal ettevõtete innovaativsus kahanenud 11 protsendipunkti võrra. Innovatsioonitaseme langusele võis kaasa aidata uuringu perioodi jäänud ebaselge majandusolukord, mis hõlmas nii Ukraina sõja algust, inflatsiooni kui ka koroonaja energiakriisi.

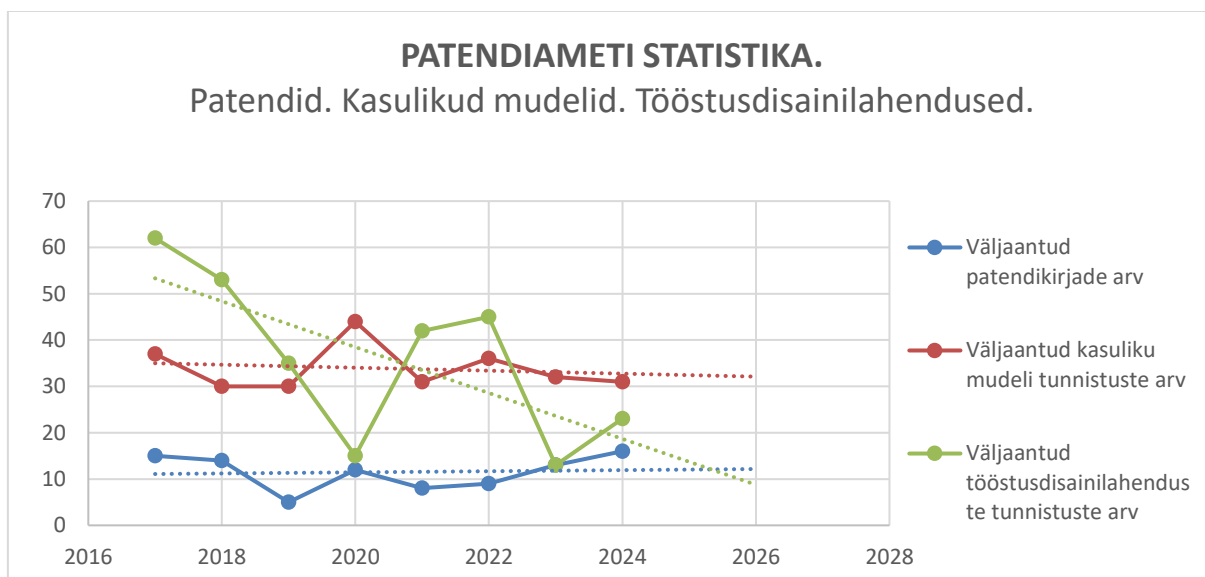
⁵² Leitav siit: https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-ee.pdf

⁵³ Leitav siit: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/infotehnoloogia-innovatsioon-ja-teadus-arendustegevus/innovatsioon>



Joonis 9. Innovaatiliste ettevõtete arv. Allikas: Statistikaameti statistika

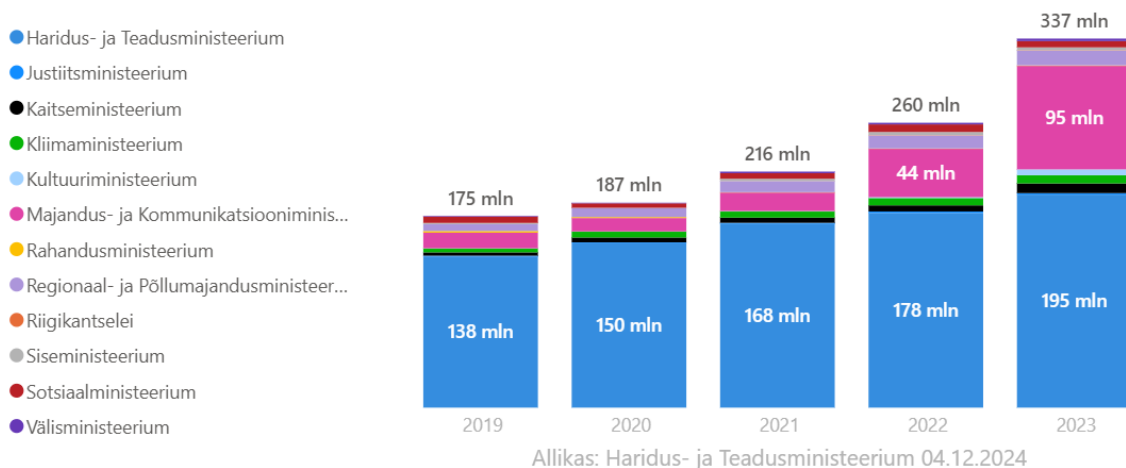
Innovatsiooni intellektuaalomandi statistika kohaselt on kasuliku mudeli tunnistuste ja patendikirjade arv jäänud aastast-aastasse enam-vähem samaks, kuigi alates 2021. aastast on väljaantud patente arv olnud pigem suurenev.



Joonis 10. Patentide, kasulike mudelite ja tööstusdisainilahenduste arv. Allikas: Patendiameti statistika

Nagu on eelnevalt juba märgitud (p-is 3.1.5) on teadus- ja arendustegevuse erandi statistika eRHR-is puuduv, sest hankijad ei pea erandite kohta riigihangete registris andmeid avaldada. Teisalt saab indikatsiooni teadus- ja arendustegevuse erandi kasutamise statistikast Eesti Teadusinfosüsteemist (edaspidi ETIS). Statistika kohaselt on teadus- ja arendustegevuse trend valitsusalas pigem kasvav.

Eraldised TA tegevusele asutuste lõikes



Joonis 11. Eraldised teadus- ja arendustegevusele asutuste lõikes. Allikas: ETIS statistika

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et Eestis kasvab innovatsioonihangete arv, kuid innovaatiliste ettevõtete arv on vähenenud ning intellektuaalomandi loomine on muutumatu või trendi poolest isegi pigem kahanev.

Euroopa Liidus on tihti riigihangete oluliseks indikaatoriks peetud väike- ja keskmise suure ettevõtete (edaspidi: VKE) kaasatus ning mitmed liikmesriigid on teinud pingutusi, et tagada suur VKE-de riigihangetes osalemise arv. Eestis see probleemi ei tekita, sest 70% riigihangetes on osutunud edukaks VKE-dest pakkujad. Seega on VKE-de osalemine riigihangetes veelgi kõrgema protsendiga.

3.5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Innovatsioonihangetes keskendutakse pigem vajaduste rahuldamisele kui lahenduse üksikasjalikele nõuetele. Innovatsiooni edendamine riigihangete abil on eelkõige mõtteviisi küsimus, kui konkreetsete õiguslike reeglite kehtestamise küsimus.

Riigihangete regulatsioon ei ole sageli peamiseks takistuseks. Komistuskivi seisneb hoopis selles, kuidas innovatsiooni on defineeritud ja rakendatud. Uudsete lahenduste leidmiseks peavad avalik-õiguslikud asutused olema valmis võtma kasutusele uusi lähenemisi ja vastu võtma kaasnevat riski ja ebakindlust.

Järgmised ettepanekud toetavad innovatsiooni hankimist:

1. Innovatsiooni keskne hankimine.
2. Kvalitatiivsete kriteeriumite kasutamine innovatsiooni hankimisel.
3. Innovatsiooni hankimisel hankijate oskusteabega toetamine.
4. Hankijate teadlikkuse tõstmine asjakohaste juhendmaterjalide ning heade praktikate näidete abil.
5. Intellektuaalomandi asemel kasutusõiguse soetamine.
6. Innovatsiooni hankimise tulemusmõõdikute seadmine valdkondades ja juhtimine.

Ettepanekud on suunatud teadlikkuse suurendamisele, oskuste arendamisele ja organisatsioonikultuuri muutmisele.

3.5.1. Innovatsiooni keskne hankimine

Keskne hankimine võib aidata vähendada teadlikkuse puudumisest tulenevaid probleeme. Sel juhul koondatakse ekspertiis ja eelarve ühte asutusse, mis kompenseerib väiksemate asutuste ja

kohalike omavalitsuste piiratud ekspertiisi ja kõrgeid koolituskulusid. EIS on alates 28.11.2024 määratud vabatahtlikuks keskseks hankijaks innovatsiooni toetavate riigihangete puhul ja on valmis hankijaid toetama innovatsioonihangete korraldamisel.

3.5.2. Hindamiskriteeriumid innovatsioonihangetes

Punktis 3.5.3 mainitud Euroopa Komisjoni raportist tuleneb, et Eesti on üks EL liikmesriikidest, kes jääb maha kvaliteedikriteeriumite rakendamisel. Euroopa Komisjon põhjendab seda sellega, et üle rahvusvahelise piirmäära riigihangetes on vaid 20% sellised riigihanked, kus maksumus ei ole ainus hindamiskriteerium. Euroopa Komisjon hindab seda näitajat võttes arvesse kõik riigihanked, mitte ainult innovatsioonihanked.

Samas Rahandusministeeriumi statistikast tuleneb, et innovaatilise aspektiga riigihangetest vaid 34%-l tuginevad hankijad ühele hindamiskriteeriumile, nimelt maksumusele. Küll aga jääb see number maha Euroopa Liidu eesmärkidest: 80%-l riigihangetes peab hindamiskriteeriumina olema kasutusel kvaliteedikriteerium.

Madalaima maksumuse hindamiskriteeriumi laialdast kasutamist on erinevad liikmesriigid piiranud erinevalt. Näiteks Horvaatias, Šveitsis, Prantsusmaal ja Austrias on riigihangete seaduses määratletud kohustus kasutada kvaliteedikriteeriume (välja arvatud standardsete toodete/teenuste puhul, mille kvaliteet oluliselt pakkujatel ei erine). Iirimaa, Madalmaad ja Hispaania kasutavad lähenemisviisi, mis muudab ainult madalaima hinna kriteeriumite kasutamise erandiks, nõudes seadusest, et hankijad põhjendaksid, miks nad kasutavad ainult madalaima hinna kriteeriumi.

Eestis tuleb endiselt pingutada, et suurendada kvaliteedikriteeriumite kasutamist, selle asemel, et sõlmida hankelepinguid ainult maksumuse kaalutlusel. Euroopa Komisjon on märkinud, et EL peaks eelseisval riigihangete direktiivide ülevaatamisel julgemalt jõustama kvaliteedikriteeriumite kasutamist ning piirama juhtumeid, mil saab kasutada ainult madalaima maksumuse kriteeriume.⁵⁴

3.5.3. Intellektuaalomandi asemel kasutusõiguse soetamine

Hankijad ei pruugi olla teadlikud kõigist intellektuaalomandi üleandmise nüanssidest. Tihti antakse riigihangetes üle kõik teenuse/asja intellektuaalomandi õigused. See aga takistab ettevõtjaid oma innovatsiooni kaitsmast ja turustamast. OECD on aruandes „Public procurement for public sector innovation: Facilitating innovators' access to innovation procurement“⁵⁵ toonud välja parimate praktikate all nn intellektuaalomandi jagamise. Hankija ja ettevõtja omavahelise intellektuaalomandi jagamisel või hankija kasutusõiguse/litsentsi soetamise on mitmeid positiivseid aspekte, suuremad neist on: (i) täieliku intellektuaalomandi haldamine ja registreerimine on kulukas, võivad kaasneda vaidlused; (ii) hankija ei hõiva täielikult ettevõtja toodet, ning teatud tingimustel saab ettevõtja turustada oma toodet teistel turgudel. See lahendus ei ole kohaldatav kõikidele innovatiivsetele toodetele – kasutusõiguse soetamisel ja intellektuaalomandi õiguste jätmisel ettevõtjale peavad olema erandid, mis teatud põhjendatud

⁵⁴ Synthesis report for the benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement. European Commission by PwC EU Services EESV. 2024 European Union.

⁵⁵ Monteiro, B., Hlacs, A., Boechat, P. Public procurement for public sector innovation: Facilitating innovators' access to innovation procurement. OECD Working Papers on Public Governance. 2024. Lisaks on sama mainitud ka Euroopa Komisjoni töödokumentis „Guidance on Public Procurement of Innovation“ (veebis kättesaadav siin: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25724/attachments/1/translations/en/renditions/native>): „Benefit sharing means that the procurer leaves the intellectual property ownership rights with the participating economic operators, while keeping license-free rights to use the research and development results and the right to (require the economic operators to) give licenses to third parties. This enables economic operators to commercialise the solutions to other public procurers or in other markets. The interest of the public procurers, for their part, is primarily in the right to use the solution and possibly to license it in any follow-up procurement; fully-fledged intellectual rights' ownership may involve costly registration and maintenance.“ (lk 24).

juhtudel (nt julgeoleku kaalutlustest lähtuval) peab hankija saama innovatsiooni intellektuaalomandi õigused endale.

Riigihangete seaduse praegune redaktsioon võimaldab hankijatel teenuste või asjade soetamisel otsustada intellektuaalomandi õiguste suhtes kohaldatava korra. Näiteks, innovatsioonipartnerluse puhul on RHS-s ette nähtud eraldi säte – RHS § 78 lg 3 “Hankija määrab riigihanke alusdokumentides innovatsioonipartnerluse korral intellektuaalomandi õiguste suhtes kohaldatava korra.” Seega ei ole siin küsimus regulatsioonis, vaid pigem hankija teadlikkuses.

Lisaks väärrib märkimist, et kehtivas autoriõiguse seaduses on juba sätestatud kord autoriõiguste üleandmiseks. Seaduse §-s 49 sätestatakse, et autorileping peab olema sõlmitud kirjalikus vormis. Autoriõiguse seadus näeb ette, mis peab autorilepingus olema käsitletud, kuid lepingu sisu (sh üleantavad õigused) jääb hankija otsustada riigihanke alusdokumentides.

Euroopa Komisjon on oma raportis⁵⁶ selgitanud, et vaid 13 EL liikmesriiki edendavad intellektuaalomandi õiguste kohaldamise korda ning 17 liikmesriiki ei ole defineerinud intellektuaalomandi õiguste kohaldamise korda oma seaduses ega juhistes. Tulenevalt sellest on EL olukord oluliselt erinev kui seda EL kaubanduspartneritel (USA, Kanada, Austraalia, Jaapan jne), kellel on seadusandluses sätestatud vaikimisi intellektuaalomandi kohaldamise režiim. Euroopas on vaid Belgia oma riigihangete seaduses ette näinud intellektuaalomandi õiguste kohaldamise korra, mille puhul jäävad õigused pakkujatele ning hankijad saavad kasutusõiguse. Lisaks on nt Šveitsis, Soomes ja Prantsusmaal intellektuaalomandi õiguste kohaldamise kord ette nähtud kohustusliku hankelingu üldtingimusena. Üheksas liikmesriigis (sh ka Eesti) on see kord ette nähtud ametlikes juhistes.

Kaalume võimalust sõnastada hankijatele suunatud juhendites hankelingu tüüptingimus, mille kohaselt ei lähe intellektuaalomandi õigused alati hankijale.

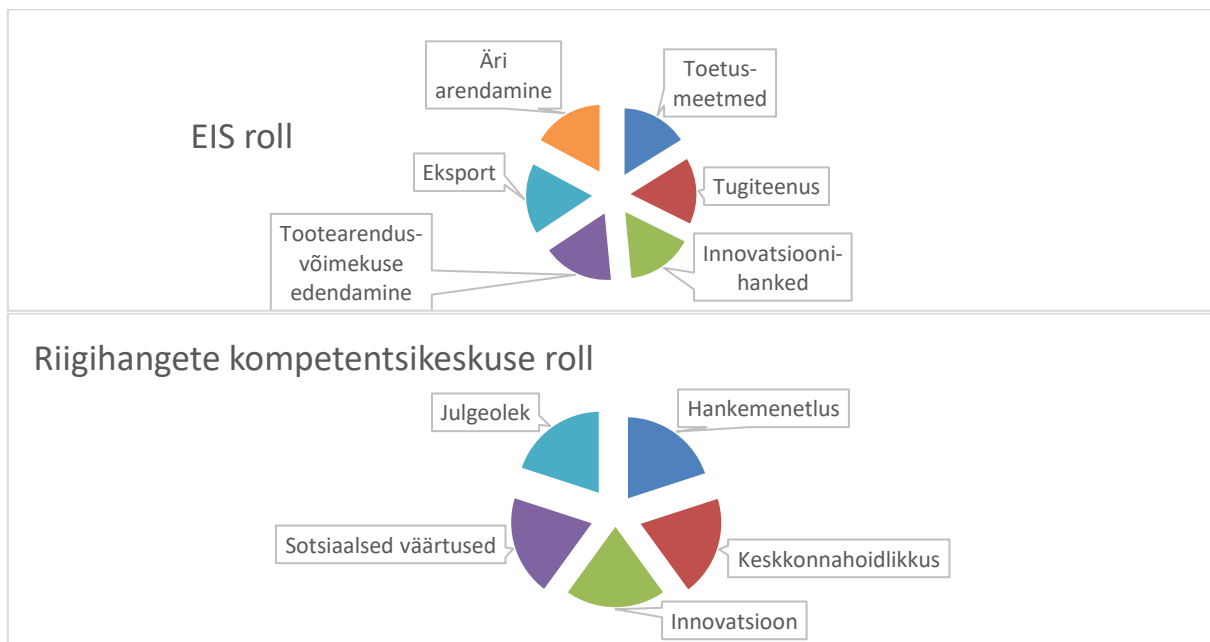
3.5.4. Avaliku sektori hankijate oskusteabega toetamine

Innovatsiooni hankimise eelduseks on riiklik võimekus seda teha. Siinkohal on oluline, et innovatsiooni hankimise juures saaks hankija asjatundliku nõu. Samuti on oluline nii kesksete hankijate kui ka auditeerivate asutuste teadlikkus.

Eestis on innovatsiooni kompetentsikeskuseks määratud Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS). EIS on pikaajalise kogemusega innovaatiliste riigihangete valdkonna edendaja, toetades sellega innovatsioonipoliitika strateegilisi eesmärke. EIS jagab toetusmeetmeid ja avaliku sektori hankijad saavad võimaluse tellida EIS-ilt riigihangete korraldamise tugiteenust.

Hankijate põhimure asjade, teenuste ja tööde hankimisel on oskusteabe puudus, ja seda mitte ainult innovatsioonihangetes. Hankijad soovivad lisaks toetusmeetmetele ja tugiteenustele, saada juhendamist ja nõu riigihankemenetluste kohta. Hetkel on EIS-i roll selline, et keskendutakse innovatsioonile ja riigihankend on kaasnevad, kuid trend viitab sellele, et hankijatel on vaja teadmisi, mis keskenduvad riigihangetele nii, et üheks osaks on innovatsioonihanked.

⁵⁶ Synthesis report for the benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement. European Commission by PwC EU Services EESV. 2024 European Union.



Joonis 11. EIS ja riigihangete kompetentsikeskuse rollid

Rahandusministeeriumi tegi 2023. aastal ettepaneku luua riigihangete kompetentsikeskus Riigi Tugiteenuste Keskusesse, kuid kompetentsikeskuse rajamine on rahaliste vahendite puudumise tõttu edasi lükatud.

3.5.5. Asjakohased juhendid ja näited hankijatele

Üks võimalik lahendus on keskenduda vahenditele, mis on regulatiivselt juba võimaldatud ja lubatud, kuid mida pole seni vähese teadlikkuse tõttu piisavalt kasutatud. Näitena võib välja tuua selle dokumendi p-is 3.5.4 nimetatud intellektuaalomandi kohaldamise korra, mis on ilmselgelt alakasutatud. Tuleb kaaluda, kas koostada eraldiseisev juhispõhine või avada seda probleemi enam mõnes laiapõhjalisemas käsiraamatus või juhendis.

EIS on välja töötanud innovatsiooni hankimise käsiraamatu, mis on kasutajasõbralik ja arusaadav juhispõhine innovatsioonihangete läbiviimiseks. Käsiraamat aitab tundma õppida erinevaid innovatsiooni soosivaid hankemenetlusi, võimalike kitsaskohtade märkamisel ja pakub nippe hankepraktika innovatsiooni soodustavaks muutmiseks.

Lisaks on võimalik korraldada parimate praktikate töötubasid ja/või koolitusi ning kasutada pilootprojekte edulugude levitamiseks. Näiteks Hollandis toimuvad korrapärased kohtumised ekspertide ja huvigruppidega, antakse välja trükiseid ja konsulteeritakse ekspertidega juba alates 2005. aastast.⁵⁷

3.5.6. Innovatsiooni hankimise tulemusmõõdikute seadmine

Innovatsiooni edukaks hankimiseks on oluline, et hankijad näeksid innovatsiooni ja innovatsioonihangetes potentsiaali oma tegevuse ja teenuste arendamisel, väärtustaksid innovatsiooni hankimist oma teenuste arendamise vahendina ja kõik riigiasutused töötaksid ühise eesmärgi nimel.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel sõlmitud valitsusvaldkondade ülene kokkulepe seab küll protsentuaalsed eesmärgid (2% kõikidest hangetest ja 5% kõikide hangete

⁵⁷ Georghiou, L., Edler, J., Uyerra, E., Yeow, J. Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technologica Forecasting & Social Change* 86 (2014) 1-12.

rahalisest mahust), kuid need ei ole ministriumitele kohustuslikud. Sellegipoolest analüüsib iga valdkond oma valdkonnaspetsiifilisi innovatsioonivajadusi ja esitab majandus- ja kommunikatsiooni ministriumile igal aastal selle kohta tegevuskava, mis võimaldab saada tervikpildi avaliku sektori innovatsioonist.

4. KESKKONNAHOIDLIKUD RIIGIHANKED

Riigihanked annavad hinnanguliselt 15% ülemaailmsetest kasvuhoonegaaside heitkogustest⁵⁸, mistõttu on nende keskkonnamõju vähendamine EL-i liikmesriikide jaoks oluline eesmärk Pariisi kokkuleppes ja Euroopa rohelises kokkuleppes (*Green Deal*) seatud sihtide saavutamiseks.

Keskkonnanahoidlik riigihange tähendab selliste toodete või teenuste hankimist, millel on minimaalne negatiivne mõju keskkonnale. Keskkonnanahoidlike riigihangete eesmärk on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud negatiivset keskkonnamõju, mis tuleneb nii tootmisest, kasutamisest kui ka kasutusest kõrvaldamisest, s.t. kogu toote/teenuse olemusringi jooksul. Nii on võimalik vähendada riske inimese tervisele ja ümbritsevale keskkonnale. Lisaks on avalik sektor keskkonnanahoidlike lahenduste eelistamisel eeskujuks erasektorile, edendades seeläbi keskkonnanahoidlikkust laiemalt.

2024. a viidi Eestis läbi 8704 riigihanget kogumaksumusega 4,9 miljardit, neist 1080 olid keskkonnanahoidlikud, moodustades 12,4% kõigist riigihangete arvust ning seda 1,13 miljardi (ilma käibemaksuta) väärtuses, moodustades rahalisest mahust 23%. Võrreldes 2019. aastaga on keskkonnanahoidlike hangete korraldamine tõusvas trendis: nimelt moodustasid keskkonnanahoidlikud hanked siis 1,02% kõigist hangete arvust ja rahalisest mahust vaid 2,5%.

4.1. Regulatsioon RHS-is

RHS sisaldab mitmeid sätteid, mis toetavad keskkonnanahoidlike hangete läbiviimist. Järgnevalt on välja toodud põhilised vahendid:

4.1.1. Horisontaalsed eesmärgid⁵⁹

Riigihangete planeerimisel ja korraldamisel arvestatakse muuhulgas keskkonnanahoidlike lahendustega.

Riigihangete kasutamine n-ö kaudse õigusliku regulatsiooni vahendina ehk horisontaalsete eesmärkide kandjana on maailmas, sh paljudes EL liikmesriikides tavapärane ja kindlalt juurdunud praktika ning erialakirjandus seda ka valdavalt soovitab.⁶⁰ Horisontaalsete eesmärkide kaasamine riigihanke menetluste korraldamisel ning hankelepingute täitmisel võimaldab hankijal erinevate tegevuste üleselt valdkondlike poliitikaid ellu viia, mõjutades tarneahelaid strateegiliste väärtushinnangutega ja ka kogu ühiskonda laiemalt. Horisontaalsete eesmärkide kasutamine on võimalik riigihanke erinevates etappides ning sellega seonduvad normid sisalduvad RHS-s läbivalt, hanke erinevate etappide ja sammude regulatsiooni sees.

⁵⁸ Mission Possible Partnership & World Economic Forum, 2022.

⁵⁹ Vt RHS § 2 lg 2

⁶⁰ S Arrowsmith, P Kunzlik. Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles, in *ibid* (eds), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law. New Directives and New Directions*. Cambridge, 2009; C McCrudden, *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement and Legal Change*. Oxford, 2007; A. Sanchez Graells. *Truly competitive public procurement as a Europe 2020 lever: what role for the principle of competition in moderating horizontal policies?* p 2, kättesaadav (16.05.2018) https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2638466.

Lisaks RHS-s otseselt ettenähtud võimalustele saab riigihanke jätkusuutlikkust kujundada ka hankelepingu tingimustega, lisades hankelepingusse näiteks keskkonnahoiu kaalutlustest lähtuvaid eritingimusi.

Riigihangete strateegiliste põhimõtete edendamiseks koostasid vastutavad ministeeriumid, sh kliimaministeerium tegevuskava. Tegevuskavas on planeeritud õigusaktide muudatusi peamiselt keskkonnahoidlike nõuete kehtestamiseks või muutmiseks aga ka muid tegevusi, mis aitavad kaasa keskkonnahoidlike riigihangete osakaalu kasvule.

4.1.2. Teatud asjade ja teenuste hankimisel peavad riigihanke alusdokumendid sisaldama keskkonnahoidlike kriteeriume⁶¹

Keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja tingimused kehtestab RHS-is antud volitusnormi alusel valdkonna eest vastutav minister. 18.02.2025. a seisuga on kehtestatud kaks määrust, milles on nõuded hanke esemetele:

- maantesõidukid - keskkonnaministri 16.02.2023 määrus nr 6 ja
- mööbel, puhastustooted- ja teenused, kontori IT-seadmed ning koopia- ja joonestuspaber - keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35.

Selleks, et hõlbustada hankijatel keskkonnahoidlikumate asjade, teenuste ja ehitustööde hankimist, on Euroopa Liidus välja töötatud keskkonnahoidliku riigihanke kriteeriumid 20 toote- ja teenuserühma kohta, mida saab lisada hankedokumentidesse. Enamik kriteeriume on olemas kõigis EL-i ametlikes keeltes ja on saadavad siin: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en.

Soovi korral on Kliimaministeeriumil võimalik välja töötada ja kehtestada täiendavaid kohustuslikke keskkonnahoidlike kriteeriume RHS §-is 77 antud volitusnormi alusel.

4.1.3. Keskkonnahoidlikud hindamise kriteeriumid⁶²

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 11 kohaselt on nõutav, et EL poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse integreeritakse keskkonnakaitsenõudeid, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist, mistõttu peavad ka hankijad aitama kaasa keskkonnakaitsesele ja säästva arengu edendamisele, tagades samal ajal hankelepingutega seotud kulutuste prima tasuvuse (direktiivi 2014/24/EL põhjendus 91). Pakkumuste hindamise kriteeriumid on tihedalt seotud riigihanke horisontaalsete eesmärkide elluviimisega. Horisontaalsete eesmärkidega arvestamine pakkumuste hindamise kriteeriumite seadmisel aitab edendada vastutustundlikku tarbimist ning suunab ettevõtjaid lisaks võtma arvesse ka kaugeleulatuvamaid mõjusid, mida nende tegevus keskkonnale ja ühiskonnale põhjustab.

Hankijal on õigus määrata pakkumuste hindamise kriteeriumiks keskkonnavaline kriteerium. Keskkonnavalised hindamise kriteeriumid võivad puudutada nt järgmisi tingimusi: elektrienergia tootmine taastuvenergia allikatest, mootorsõidukite madalam heitmeemissioon ja busside väiksem müüratase, tootmise keskkonnasäästlikkus, teenuse osutamine energiasäästlike masinatega, ehitusprügi kasulik realiseerimine, hankelepingut täitmise käigus tekkivate jäätmete taaskasutus, hankelepingu eseme valmistamine taaskasutatud materjalist, mahetootmine, ohtlike kemikaalide puudumine või vähene kontsentratsioon puhastusvahenditest, pakendite, kilekottide või muude keskkonda koormavate esemete vähesem kasutamine teenuste osutamisel, paberi tootmine puitu säästval meetodil jmt.

⁶¹ Vt RHS § 77 lg 6 ja 61

⁶² Vt RHS § 85 lg-d 3, 7 ja 8

4.1.4. Olelusringi kulude arvestamine

Olelusringi kulude⁶³ sätte eesmärk on määratleda, milliseid hankelepingu esemega kaasnevaid otseseid ja kaudseid kulusid saab hankija pakkumuste hindamisel olelusringi kulude hulgas arvesse võtta. Olelusringi kulude arvestamisel on samuti oluline seos riigihangete horisontaalsete eesmärkidega. Olelusringi kulude hindamine võib muuhulgas suunata turuosalisi keskkonnasäästlikumate toodete pakkumisele, kui võrd konkurents laieneb pakutava toote, teenuse või ehitustöö soetusmaksumuselt ka muudele hankelepingu esemega seonduvatele olulistele kuludele.

Keskkonnasäästlike toodete hankimisel tasakaalustavad hankelepingu eseme eluea ajal avalduv tõhusus, säästlikkus või väiksemad riskid kokkuvõttes kõrgema hinna, mis selliste toodete eest algselt tuleb maksta.

4.2. Riigihangete reegleid sisaldavad Euroopa Liidu valdkondlikud õigusaktid

Valdkondlikud õigusaktid ehk sektoraalfailid on Euroopa Liidu poolt kehtestatud määrused, rakendusmäärused, direktiivid ja muud õigusaktid, mille kohaldamisala hõlmab erinevaid eluvaldkondi ja mis sealhulgas sisaldavad ka riigihankesätteid. Sektoraalfailide õigusloome on viimastel aastatel intensiivistunud. Viimase paari aasta jooksul on Euroopa Komisjon vastu võtnud 46 valdkondlikku õigusakti ja 2025. aasta alguse seisuga on lisaks 8 õigusakti menetluses.

Valdkondlike õigusakte saab üldiselt jagada 5 rühma, sõltuvalt sellest, millist riigihankealast reeglit õigusakt ette näeb. Käesolevas memos keskendume vaid neile valdkondlikele õigusaktidele, mis näevad ette keskkonnanõuandlike või muid strateegilisi kriteeriume.

Allpool on loetelu asjakohastest valdkondlikest õigusaktidest. Oluline on meeles pidada, et Euroopa Liidu määrus on otsekohaldav ega vaja ülevõtmist siseriiklikku õigusesse. Määrused on tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad. Direktiiv seevastu on siduv saavutatava tulemuse seisukohalt, kuid jätab vormi ja meetodite valiku otsustada siseriiklikult. Direktiivid tuleb siseriiklikusse õigusesse üle võtta.

4.2.1. Puhtad sõidukid (Clean Vehicles)⁶⁴

Eestis on direktiivi nõuded üle võetud keskkonnaministri 16.02.2023 määrusega nr 6, millele on selles memos juba varasemalt viidatud. Määruse kohaselt peab hankija maanteesõidukite riigihangete puhul arvestama hangitava maanteesõiduki või teenuse kogu kasutusiga hõlmavat energia- ja keskkonnamõju, sealhulgas energiatarbimist ning CO₂ ja saasteainete heidet. Määrus näeb ette ka kohustuslikud sihtmäärad.

4.2.2. Raskeveokid (Heavy Duty Vehicles)⁶⁵

Määrus seab selge suuna maantee-transporti CO₂-heite vähendamisele. Raskeveokite, sealhulgas veoautode ning busside CO₂-heide moodustab umbes 6% liidu CO₂-koguheitest ja 25% maanteetranspordi CO₂-koguheitest (määruse põhjenduspunkt 9). Määrusega nähakse raskeveokitele ette CO₂ heite sihttase, mis kohaldub nii uutele kui ka kasutatud raskeveokitele.

⁶³ Vt RHS § 86

⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/33/EÜ, 23. aprill 2009, keskkonnasõbralike ja energiatõhusate maanteesõidukite edendamise kohta

⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1942, 20. juuni 2019, millega kehtestatakse uute raskeveokite CO₂-heite normid ja muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 595/2009 ja (EL) 2018/956 ning nõukogu direktiivi 96/53/EÜ

4.2.3. Nullnetotööstus (Net Zero Industry Act)⁶⁶

Määrus kohaldub rahvusvahelist piirmäära ületavatele riigihangetele, mille esemeks on nullnetotehnoloogiad ja nimetatud tehnoloogiad hõlmavatele ehitustööde riigihangete ja ehitustööde kontsessioonidele. Nullnetotööstuse määрусega kehtestatakse keskkonnakestlikud miinimumnõuded nullnetotehnoloogia riigihangete tehnilisele kirjeldusele ja lepingu tingimustele. Hetkel ei ole nõuded veel kehtestatud, Euroopa Komisjoni ülesandeks oli küll need rakendusaktiga kehtestada hiljemalt 30. märtsiks 2025.

4.2.4. Kriitiline tooraine (Critical Raw Materials Act)⁶⁷

Valdkondliku õigusaktiga luuakse ühine EL raamistik kaitsmaks siseturu toimimist, et tagada juurdepääs kriitiliste toormete kindlatele ja kestlikele tarnetele ning kaitsta EL majanduslikku vastupanuvõimet ja avatud strateegilist autonoomiat. Määruse rakendusaktiga nähakse ette keskkonnahoidlikud kriteeriumid selleks, et suurendada teiseste kriitiliste toormete kasutamist. Muuhulgas nähakse riigihangetes ette meetmed nagu ringlusse võetud materjali arvestamine hindamisel (ehk vastava hindamiskriteeriumina).

4.2.5. Valdkondlikud õigusaktid, mis on üle võtmisel või mille rakendusakt on vastuvõtmisel

Lisaks eelmainitule on peagi rakendumas keskkonnahoidlikud kriteeriumid järgmistest õigusaktidest:

- Energiatõhususe direktiiv – ülevõtmisel, eesmärgiks on edendada energiatõhususe meetmeid EL tasandil.
- Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia direktiiv – ülevõtmisel.
- Ökodisaini määrus – rakendusakt vastuvõtmisel; rakendusaktiga on õigus kehtestada miinimumnõuded tehnilise kirjelduse, hindamiskriteeriumite ja lepingu tingimustele.
- Patareide määrus – rakendusakt vastuvõtmisel; rakendusaktiga kehtestatakse hindamiskriteeriumid, riigihangetes võetakse arvesse patareide ja akude keskkonnamõju nende olelusringi jooksul.
- Ehitustoodete määrus – rakendusakt vastuvõtmisel; rakendusaktiga kehtestatakse ehitustoodetele keskkonnakestlikkuse kohustuslikud miinimumnõuded.
- Pakendimäärus – rakendusakt vastuvõtmisel; rakendusaktiga määratakse kindlaks kohustuslikud miinimumnõuded riigihankelepingutele pakendite või pakendatud toodete või pakendeid või pakendatud tooteid kasutavate teenuste puhul.

4.3. Juhendid

Abistamaks hankijatel tõhusamalt jätkusuutlikke riigihankeid korraldada, pakuvad Rahandusministeeriumi ja Kliimaministeeriumi veebilehed hulgaliselt juhiseid, analüüse ja muid materjale keskkonnahoidlike riigihangete planeerimiseks ja läbiviimiseks.

Rahandusministeeriumi tellimisel koostas TGS Baltic 2023. aastal juhendi „Kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid. Juhend hankijale“. Juhend sisaldab erinevaid kvalitatiivsete hindamise

⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1735, 13. juuni 2024, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/7124

⁶⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1252, 11. aprill 2024, millega sätestatakse kriitiliste toormete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja (EL) 2019/1020

kriteeriumi näidiseid, sealhulgas ka keskkonnahoidlike kriteeriumite näidised. Juhend on kättesaadav siin:

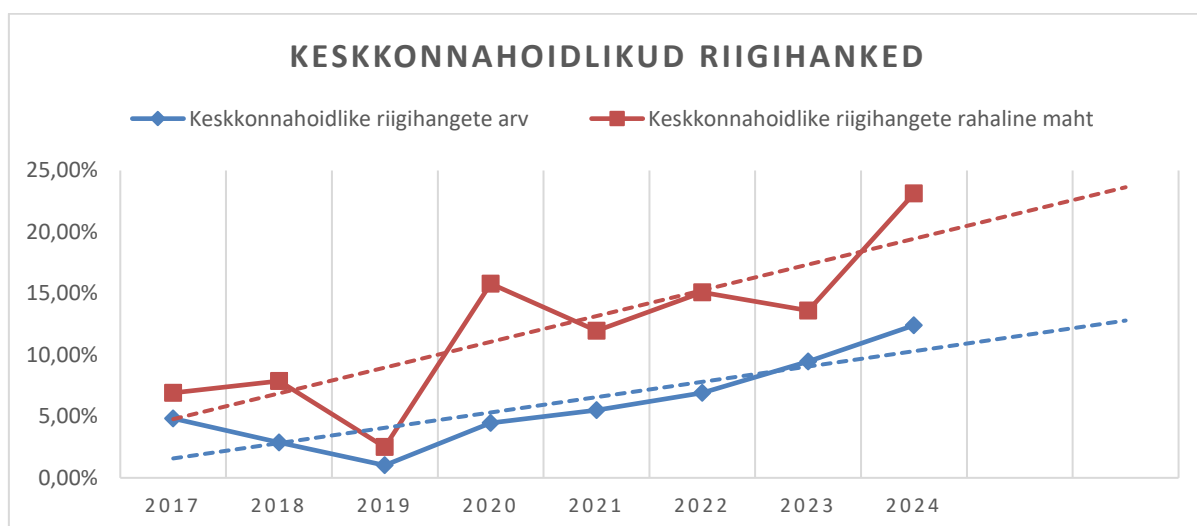
<https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-03/JUHEND%2008.03.2024%20final.pdf>

Soovi korral on Kliimaministeeriumil võimalik välja töötada täiendavaid juhiseid, korraldada infopäevi ja koolitusi keskkonnahoidlike riigihangete kohta.

4.4. Keskkonnahoidlikud riigihanked numbrites

Keskkonnahoidlike riigihangete korraldamine on näidanud tõusvat joont. Võrreldes 2019. aastaga, kui keskkonnahoidlike riigihangete osakaal kõikidest riigihangetes oli 1,02% ja rahaline maht 2,50%, on 2024. aastaks toimunud kümnekordne kasv. On tõenäoline, et lähitulevikus suureneb keskkonnahoidlike riigihangete arv veelgi.

2025. aastaks on Eesti *Climate Change Performance Index (CCPI)*⁶⁸ kohaselt saavutanud kõrge taseme kliimakaitse tulemuslikkuses, nimelt oleme 14.ndal kohal (kokku hinnatavaid riike 67). Euroopa Liidu liikmesriikidest edestavad meid vaid Taani, Holland ja Rootsi.



Joonis 12. Keskkonnahoidlike riigihangete arvu ja mahu protsent kõikidest riigihangetest. Allikas: Rahandusministeerium

Menetlusliik	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Trend
Avatud hankemenetlus	239	122	54	264	342	460	556	626	
Lihthange	240	95	14	75	86	100	171	188	
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	1	1	3	7	6	7	71	111	
Kontsessioonilepingu sõlmimise menetlus	0	0	2	9	2	4	10	10	
Konkurentsipõhine läbiraakimistega hankemenetlus	3	3	0	4	3	2	4	5	
Võistlev dialoog	0	0	0	0	0	3	0	0	
Piiratud hankemenetlus	0	2	1	2	3	2	0	1	
Väikehange	0	0	3	9	12	20	30	121	
Valjakuulutamiseta läbiraakimistega hankemenetlus	17	5	5	1	9	13	6	9	
Avatud ideekonkurss	0	0	0	0	1	0	2	5	
Dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetlus	0	0	0	2	2	0	1	4	
Lihtsustatud korras teenuse tellimine	2	1	0	0	0	0	0	0	
Kokkuvõte	502	229	82	373	466	611	851	1080	

Tabel 6. Keskkonnahoidlike riigihangete arv menetlusliigiti. Allikas: Rahandusministeerium

⁶⁸ Saadaval siin: <https://ccpi.org/wp-content/uploads/CCPI-2025-Results.pdf>

Menetlusliik	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Trend
Avatud hankemenetus	148 775 759,85	218 333 430,42	72 119 221,46	537 258 685,76	469 802 282,55	941 422 446,15	805 118 949,36	1 079 554 818,44	
Lühthange	17 576 688,07	17 773 652,03	339 122,35	9 013 107,46	5 767 177,61	16 179 367,29	24 210 844,10	23 741 707,32	
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetus	184 562,59	726 390	403 144	5 668 679,36	9 636 384,25	4 049 702	25 710 131,28	15 406 717,10	
Kontsessioonilepingu sõlmimise menetus	0	0	16 000	12 155 315,09	435 575,80	10 720 000	7 033 924,77	2 370 143,24	
Konkurentsipõhine läbiraakimistega hankemenetus	1 885 017,90	0	0	197 553 577,32	7 639 291,77	62 013 730	11 458 745,48	1 542 222,69	
Võistlev dialoog	0	0	0	0	0	50 942 607,75	0	0	
Piiratud hankemenetus	0	800 000	0	1 229 710	987 131,83	24 500 000	0	0	
Väikehange	0	0	8 855,36	87 290,49	174 286,64	2 058 491,60	1 927 118,64	3 096 282,77	
Väljakuulutamiseta läbiraakimistega hankemenetus	1 247 649,44	556 835	1 420 623	204 660	1 992 033,68	80 172 562,86	5 434 128,14	1 894 811,47	
Avatud ideekonkurss	0	0	0	0	2 333,32	0	43 000	76 000	
Dünaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetus	0	0	0	33 836 138,58	1 998 575	0	736 926,71	5 436 503,68	
Lihtsustatud korras teenuse tellimine	152 474,60	950	0	0	0	0	0	0	
Kokkuvõte	169822152,5	238191257,5	74306966,17	797007164,1	498435072,5	1192058908	881673768,5	1133119207	

Tabel 7. Keskkonnahoidlike riigihangete rahaline maht menetlusliigiti. Allikas: Rahandusministeerium

4.5. Kokkuvõte

Tuginedes eeltoodule, leiab Rahandusministeerium, et keskkonnahoidlike riigihangete edendamiseks, ei ole tarvilik RHS-i täiendav muutmine. Arvestades, et:

- 1) keskkonnahoidlike riigihangete korraldamine on tõusutrendis,
- 2) RHS-is on volitusnorm keskkonnahoidlike kriteeriumite ja tingimuste kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega,
- 3) Euroopa Liidu valdkondlikest õigusaktidest lisanduvad mitmed keskkonnahoidlikud tingimused ning
- 4) Kliimaministeeriumil on võimalik välja töötada ja kehtestada täiendavaid kohustuslikke keskkonnahoidlike kriteeriume RHS §-is 77 antud volitusnormi alusel,

siis järgnevatel aastatel on oodata keskkonnahoidlike riigihangete kasvu. Ülaltoodud statistikast saab järeldada, et keskkonnahoidlike riigihangete rahalises mahus on oodata 2026. aastal üle 25% tõusu. Euroopa Liidu valdkondlike õigusaktide rakendamise tulemusena suureneb keskkonnahoidlike riigihangete arv veelgi.

*Riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond
Rahandusministeerium*