



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigihangete ja riigiabi osakond

Riigihangete valdkonna 2020. aasta ülevaade

september 2021

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	4
1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded	6
1.1 Õiguslikud alused.....	6
1.2 Rahandusministeeriumi roll riigihangete valdkonnas.....	7
2 Tähtsamad tegemised 2020. aastal.....	9
2.1 Õigusloome.....	9
2.1.1 Riigihangete seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus.....	9
2.1.2 Riigihangete seaduse muutmine 2020. aastal.....	9
2.1.3 Menetluses olev seadusemuudatus 2021. aastal	9
2.2 Ülevaade riigihangete seaduse koolitustest.....	10
2.2.1 2020. aastal läbiviidud riigihangete seaduse koolitused.....	10
2.2.2 Koolitused 2021. aastal	10
2.3 Riigihangete seaduse nõustamine.....	11
2.3.1 Üldine ülevaade	11
2.3.2 Kasutajate tagasiside Rahandusministeeriumi poolt pakutavale nõustamisele	12
2.3.3 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal	14
2.3.4 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused	15
2.3.4.1 Hankelepingute muutmine.....	15
2.3.4.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine.....	15
2.3.4.3 Ettevõtjate kvalifitseerimine, kõrvaldamine, pakkumuse vastavus.....	16
2.3.4.4 Avaliku sektori hankija.....	17
2.4 Riigihangete järelevalve	17
2.4.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade	17
2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade.....	18
2.4.2.1 Juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid.....	18
2.4.2.2 Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid	19
2.5 Riigihangete register.....	21
2.5.1 Uue riigihangete registri tutvustus.....	21
2.5.2 Arenduste ülevaade.....	21
2.5.3 Riigihangete registri koolitused 2020. aastal	21

2.5.4	Tulevased riigihangete registri koolitused 2021. aastal	21
2.5.5	Riigihangete registri rahulolu-uuring.....	22
3	Riigihanked arvudes	23
3.1	Statistiline ülevaade	23
3.1.1	Statistilised üldandmed	23
3.1.2	Riigihangete statistika andmebaas.....	24
3.2	2020. aasta riigihangete analüüs.....	24
3.2.1	Üldnäitajate dünaamika	24
3.2.1.1	Riigihangete arvu ja maksumuse muutumine	24
3.2.1.2	Riigihangete seos riigieelarve ja SKP andmetega	27
3.2.1.3	Riigihangete menetlusliikide kasutamise dünaamika	30
3.2.2	Eesti riigihankepoliitika prioriteetvaldkondade analüüs.....	31
3.2.2.1	E-hanked.....	31
3.2.2.2	Hindamiskriteeriumide kasutamine riigihangetes	32
3.2.2.2.1	Madalaima hinna ja kvaliteedikriteeriumite kasutamise võrdlus	32
3.2.2.2.2	Keskonnahoidlikud hanked	35
3.2.2.2.3	Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked.....	36
3.2.2.2.4	Innovatsioonihanked.....	37
3.2.2.3	Raamlepingute kasutamine.....	38
3.2.2.4	Konkurents riigihangetes.....	40
3.2.2.5	Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur	42
3.2.2.6	Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud.....	46
3.2.3	Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest (2019. aasta)	48
3.3	Järeldused.....	51
	Kokkuvõte.....	53

Sissejuhatus

Riigihangete valdkonnas koostatakse igal aastal ülevaateid valdkonnas toimunud olulisemate sündmuste ja tegevuste kohta. Käesolev ülevaade võtab kokku riigihangete valdkonna tegevused 2020. aastal.

Ülevaatest leiab infot Rahandusministeeriumi tegevuste kohta õigusloomes, järelevalves, nõustamis- ja koolitustegevuses ning riigihangete registri arendamisel. Kokkuvõtte sisaldab ka 2020. aasta riigihangete valdkonna statistilist üldinfot koos prioriteetvaldkondade analüüsiga.

2020. aastal algatati 8323 riigihanget kogumaksumusega 3,7 miljardit eurot (andmed on võetud riigihangete registrist seisuga 28. juuni 2021). Võrreldes 2019. aastaga oli algatatud riigihangete arv 2020. aastal 292 riigihanke võrra suurem ja riigihangete kogumaksumus oli 2020. aastal 2019. aastaga võrreldes 816,8 miljonit eurot suurem. Osad riigihanked on käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal veel pooleli ja seetõttu riigihangete 2020. aasta kogumaksumus jooksvalt kasvab. Riigihangete registri andmete põhjal on 9. septembri 2021. aasta seisuga 2020. aastal alustatud riigihangete kogumaksumus kasvanud juba 3,87 mld euroni.

2020. aastal lisandusid riigihangete registrisse mitmed uued funktsionaalsused ja kasutusmugavust tõstvad arendustööd.

2020. aastal algatas Rahandusministeerium riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis jõustus 2020. aasta juulis. Muudatusega leevendati elektroonilise teabevahetuse nõudeid ning lisati seadusesse volitusnorm kohustuslike keskkonnahoidlike nõuete kehtestamiseks. Lisaks saadeti 2020. aastal huvigruppidele arvamuse avaldamiseks riigihangete seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus, mille idee oli tõsta veelgi riigihangete vaidluste lahendamise efektiivsust, muutes riigihangete vaidlustuskomisjon kohtusüsteemi osaks. Huvigruppide arvamuste läbitöötamise järel otsustas Rahandusministeerium kavandatud reformi lähiajal mitte teha.

Rahandusministeeriumi nõustamis- ja järelevalvepraktika ning huvigruppidega suhtluse põhjal on selgunud, et seaduses on täiendavaid puudusi, mis raskendavad seaduse eesmärkide täitmist ning kasvatavad ülemäära hankijate ning ettevõtjate töö- ja halduskoormust. 2020. aastal koostas Rahandusministeerium 2019. aastal valminud väljatöötamiskavatsuse põhjal mahuka riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille heakskiitmine valitsuses ning esitamine Riigikogule on planeeritud 2021. aasta sügisesse. Eelnõu võiks seadusena jõustuda 2022. aasta II poolles.

Riigihangete järelevalve ülevaatest leiab info 2020. aastal läbiviidud plaanilistest ja taotluspõhistest järelevalvemenetlustest ning samuti ka ülevaate enamlevinud probleemidest, mis on eelmise aasta järelevalvemenetluste käigus selgunud.

2020. aastal uuriti ka kasutajate tagasisidet nii Rahandusministeeriumi poolsele riigihangete seaduse ja riigihangete registri nõustamistegevusele kui ka riigihangete registri kasutajakogemusele. Küsitluste tulemused on esitatud käesolevas ülevaates.

Ülevaade võtab kokku ka riigihankemaastiku arvulised põhinäitajad 2020. aastal ning analüüsib riigihankepoliitika prioriteetvaldkondade seisu ja muutusi võrreldes eelnevate aastatega. Järelduste osast leiab rõhuasetusi, mis on sisendiks riigihankepoliitika kujundamisel. 2020. aasta riigihangete statistika avalikustamiseks koostas Rahandusministeerium andmed veebipõhisesse interaktiivsesse

keskkonda, mis võimaldab huvilistel mugavalt tutvuda riigihangete statistiliste andmete ning nende muutustega alates aastast 2015.

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

1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded

1.1 Õiguslikud alused

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

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

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

Käesoleval ajal kehtivad Euroopa Liidus järgmised riigihangete valdkonda reguleerivad direktiivid:

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

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

Riigihangete seaduse alusel on antud järgmised rakendusaktid:

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

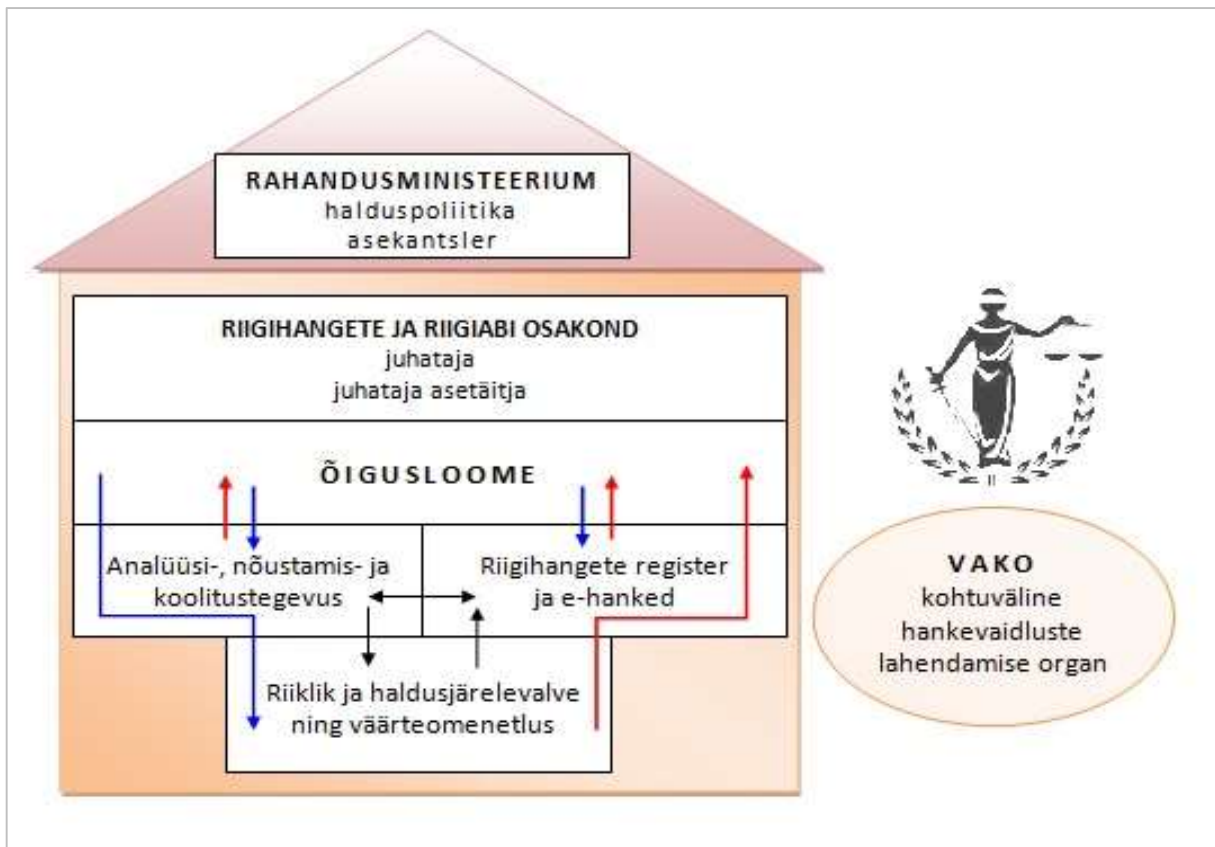
3. Riigihalduse ministri 09.08.2017 määrus nr 62 „Euroopa Komisjoni teate alusel Rahandusministeeriumile esitatava informatsiooni käsitlemise ja Euroopa Komisjonile edastamise kord“
4. Vabariigi Valitsuse 31.08.2017 määrus nr 137 „Riigihangete registri põhimäärus“.
5. Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnanahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ (jõustub 01.01.2022).

1.2 Rahandusministeeriumi roll riigihangete valdkonnas

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

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

Joonis 1. Riigihankevaldkonna ülesannete jaotus rahandusministeeriumis



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

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

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

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

2 Tähtsamad tegemised 2020. aastal

2.1 Õigusloome

2.1.1 Riigihangete seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus

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

2.1.2 Riigihangete seaduse muutmise 2020. aastal

2020. aasta alguses algatas Rahandusministeerium seaduse muutmise eelnõu, mille eesmärgiks oli elektroonilise teabevahetuse nõuete leevendamine, kuna täielikult elektrooniline teabevahetus alla lihthanke piirmäärä jäävates riigihangetes ja raamlepingutes oli hankijatele osutunud liiga koormavaks. Seadusesse lisati volitusnorm kohustuslike keskkonnahoidlike nõuete kehtestamiseks neljale toodete ja teenuste grupile. Samas korrigeeriti ka kunstiteoste tellimise seadust, tõstes summat, millise maksumusega ehitustöö tellimisega kaasneb kunstiteoste tellimise kohustus. Riigihangete seaduse muudatused jõustusid 15. juulil 2020. aastal.

Lisaks saadeti huvigruppidele arvamuse avaldamiseks riigihangete seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus, mille idee oli tõsta veelgi riigihangete vaidluste lahendamise efektiivsust, muutes riigihangete vaidlustuskomisjon kohtusüsteemi osaks. Huvigruppide arvamuste läbitöötamise järel otsustas Rahandusministeerium kavandatud reformi lähiajal mitte teha.

2.1.3 Menetluses olev seadusemuudatus 2021. aastal

Rahandusministeerium jälgib jooksvalt seaduse rakendamise praktikast ning algatab vajadusel seaduse muutmise. Ka 2020. aastal jõustunud riigihangete seaduse muutmise järel nähti, et seaduse rakendamisel on ilmnenuv täiendavaid puudusi, mis raskendavad selle eesmärkide täitmist ning kasvatavad ebavajalikult hankijate ja ettevõtjate töö- või halduskoormust. Seaduse kitsaskohtadele on viidatud nii haldus- kui kohtupraktikas ning sellist järeldust on võimalik teha ka tuginedes nõustamispraktikale ja huvirühmadelt saadud tagasisidele. Erinevate valikuvariantide kaalumiseks ja neile tagasiside saamiseks koostas Rahandusministeerium riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Väljatöötamiskavatsuse ja sellele antud tagasiside põhjal valmis 2020.

aastal riigihangete seaduse ja sellega seoses muude seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu saadeti kooskõlastamisele 2021. aasta märtsis. Märkusi ja ettepanekuid esitasid lisaks ministriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ka mitmed huvigrupid, advokaadibürood ning erialaliidud, sh Eesti Tööandjate Keskkliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Rektorite Nõukogu. Kokku esitati 399 märkust ja ettepanekut.

Eelnõu esitamine Riigikogule on planeeritud 2021. aasta lõppu. Eelnõu võiks seadusena jõustuda 2022. aasta II pooles.

2.2 Ülevaade riigihangete seaduse koolitustest

2.2.1 2020. aastal läbiviidud riigihangete seaduse koolitused

Keskse koolitusprogrammi alusel korraldati riigihangete koolitusi Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ tegevuse „Inimressursi koolitus ja arendamine“ raames, mis rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest. Riigihangete õiguslike küsimuste osas koolitati virtuaalselt 12. oktoobril ja 4. novembril. Koolitajateks olid osakonnajuhataja asetäitja Estella Põllu, nõunik Evelin Karindi-Kask, ning lektoriteks kaasati ka teisi avaliku ja erasektori riigihangete eksperte. Koolitustel keskenduti riigihanke ettevalmistamisega seotud aspektidele nagu riigihanke alusdokumentide koostamine, sh tehnilise kirjelduse esitamine ja hindamiskriteeriumide seadmine, sh kvaliteedikriteeriumite kasutamine pakkumuste hindamisel. Samuti käsitleti teabevahetuse ning ettevõtjate teavitamisega seotud küsimusi ning korraldati üle raamlepingute ning nende alusel hankelepingute sõlmimise reeglid ja võimalused. Keskse koolitusprogrammi koolitustel osales kokku 336 inimest. Keskse koolitusprogrammi koolitustel küsiti ka koolitusel osalenutelt tagasisidet koolitusega rahulolu kohta 4-palli süsteemis. Keskse koolitusprogrammi koolitustega rahulolu kogus 4-palli süsteemis hindeks 3,71.

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

2.2.2 Koolitused 2021. aastal

Keskse koolitusprogrammi koolitused jätkuvad ka 2021. aastal. Virtuaalses keskkonnas toimus koolitus 8. aprillil. Koolitusel käsitleti värskeid Euroopa Kohtu ja Eesti kohtute lahendeid, süveneti põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste temaatikasse ning analüüsiti nõustamispraktika põhjal väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise lubatavust ning pakkumuste vastavuse kontrolli ja pakkumuste hindamist.

Riigihangete seaduse plaanitavaid muudatusi tutvustati jaanuaris Addenda OÜ korraldatud virtuaalsel hankenädalal, 11. veebruaril struktuurifondide infopäeval, kus käsitleti ka hankija määramist ja 31. märtsil Koolitusturg OÜ korraldatud riigihangete koolituspäeval.

Täiendavad riigihangete alased koolitused on plaanis läbi viia septembris ja oktoobris. Täpsem info on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebi riigihangete alalehel:

<https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihangete-ja-riigiabi-osakonna-koolitused> ja riigitöötaja iseteenindusportali koolituste lehel: https://www.riigitootaja.ee/rtip-public/kesksed_koolitused. Info täieneb jooksvalt.

2.3 Riigihangete seaduse nõustamine

2.3.1 Üldine ülevaade

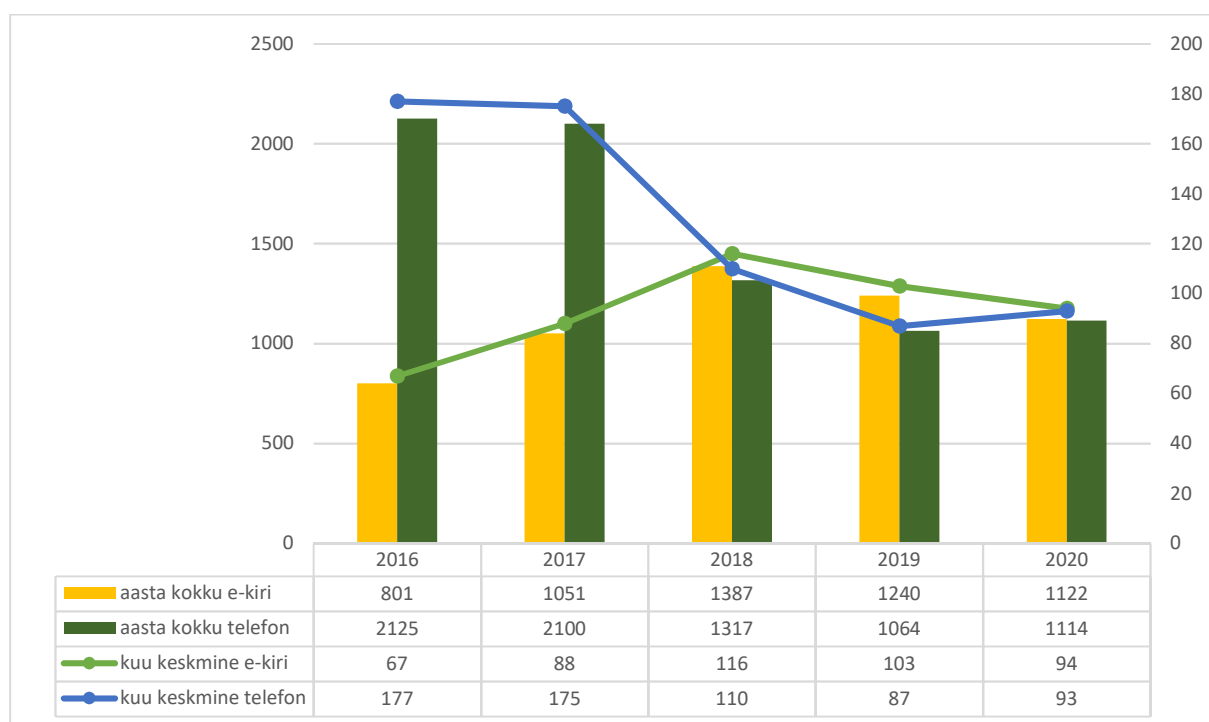
Riigihankealase nõustamispäringu esitamise võimalus on eranditult tagatud kõikidele isikutele, kuivõrd Rahendusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond vastab nii hankijate, pakkujate kui ka huvitatud isikute küsimustele. Oma küsimuse saab saata läbi Rahendusministeeriumi veebilehe päringuvormi,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

2020. aastal said e-kirja teel saadetud küsimustest valdav enamus ehk 97% päringutest vastuse seitsme tööpäeva jooksul. Pikem vastamisaeg oli reeglina tingitud küsija poolt päringu täpsustamisest või uute küsimuste lisamisest.

E-kirja teel esitati 2020. aastal 1122 päringut, telefoni teel pöördui nõu saamiseks 1114 korral, aasta kokkuvõttes pöördui niisiis nõu saamiseks 2236 korda. Võrdluseks: 2019. aastal vastas RRO päringutele kirjalikult 1240 korral ning telefoni teel 1064 korral, kokku vastati 2304 päringule.

Endiselt pöörduvad küsimustega RRO poole põhiliselt hankijad (e-kirja teel esitatud päringutest 74%). Tutvu nõustamispäringute arvulise jaotusega ka alloleval joonisel.

Tabel 1. Nõustamispäringute arvuline jaotus 2016. – 2020. aastal.



Jooniselt on näha, et 2016. ja 2017. aastal on telefoni teel esitatud nõustamispäringute arv kõrgem kui järgnevatel aastatel. 2016. aastal töötati välja uut riigihangete seadust, mis võeti vastu 2017. aastal ja jõustus 2017. aasta lõpus, mistõttu on nendel aastatel ka nõustamispäringute arv kõrgem. Vähenenud on ka telefoni teel nõustamise tähtsus ja suurenenud kirja teel nõustamise tähtsus, mille põhjuseks on Rahandusministeeriumi poolne ressursi optimeerimine telefoninõustamise funktsiooni osakaalu vähendamisega.

Nõustamistegevust toetavad täiendavalt kõigile huvitatud isikutele riigihangete infoportaalil kättesaadavaks tehtud kohtupraktika kokkuvõtted, milles on kajastatud olulisemad Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kui ka Eesti kohtute seisukohad. Kohtupraktika kokkuvõtteid uuendati 2020. aastal regulaarselt kord igas kvartalis.

Nõustamispäringute ja kohtupraktika alusel täiendati ja korrigeeriti ka korduma kippuvate küsimuste (KKK) rubriiki, mis on leitav riigihangete teemalehel Rahandusministeeriumi veebis aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/870>.

Tulenevalt Covid-19 levikust tingitud eriolukorra väljakuulutamisest tekkisid nii hankijatel kui pakujatel riigihangete korraldamise ja sõlmitud lepingutega seotud küsimused. Rahandusministeerium avaldas juhised eriolukorrast tekkida võivate riigihangete alaste küsimustega 16.03.2020 ja 18.03.2020, infot ajakohastati järgnevatel kuudel. Lisaks saadeti hankijatele 27.03.2020 ringkiri riigihangete abil kriisi majandusliku mõju leevendamise ja 21.04.2020 ringkiri riigihangetes maksuvõlgade kontrollimise teemal.

2.3.2 Kasutajate tagasiside Rahandusministeeriumi poolt pakutavale nõustamisele

2020. aasta maikuust alates kuni detsembrini kogus Rahandusministeerium kasutajatelt tagasisidet nii riigihangete registri kui ka riigihangete seaduse nõustamisele.

Vastuseid kogunes selle perioodi jooksul 249 ning tagasiside riigihangete registri ja riigihangete seaduse nõustamisele jagunes pooleks.

Vastanutest 87,6% hindasid saadud vastuste sisulist vastavust kõrgeima hinnanguga 5 ning hinnangu 4 andis 6,8% vastanutest. Keelelise vastavuse osas andis maksimaalse hinnangu 92% vastanutest ning 5,2% vastati hinnanguga 4. Vastuse saamise kiirusega oldi maksimaalselt rahul 80,7% vastustest ja hinnangu 4 vääriliselt rahul 12,9% vastustest.

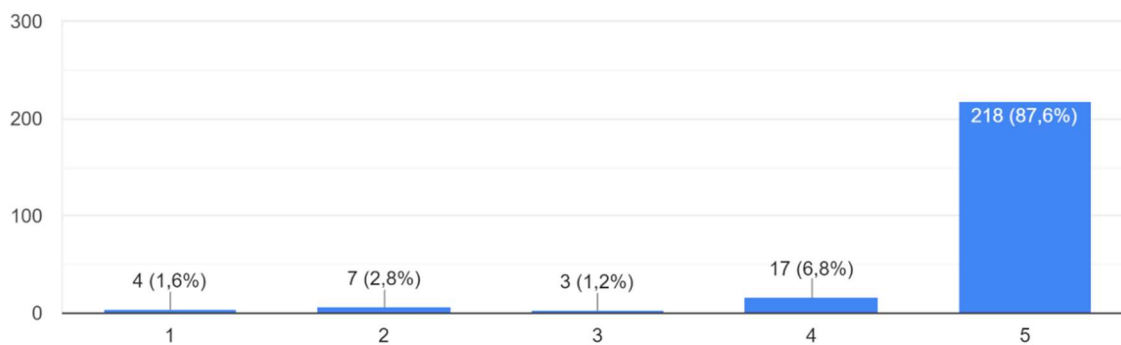
Vastajatest 65,5% olid hankijad, 21,7% pakujad ning ülejäänud olid toetuse saajad ja teised huvitatud isikud.

Järgnevalt on esitatud nõustamise tagasiside tulemused joonistena.

Joonis 2. Nõustamise tagasiside kokkuvõtte saadud vastuste sisulisele vastavusele

Kuidas hindate saadud vastuse sisulist vastavust teie esitatud küsimusele?

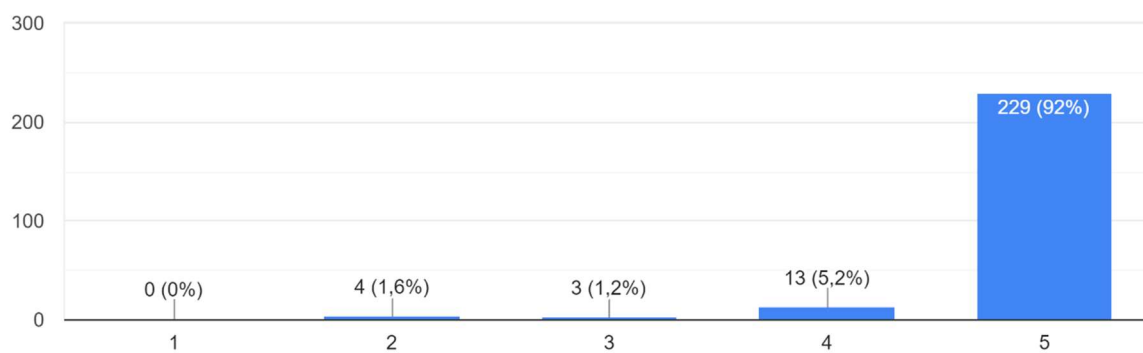
249 vastust



Joonis 3. Nõustamise tagasiside kokkuvõtte saadud vastuste keelelisele arusaadavusele

Kuidas hindate saadud vastuse keelelist arusaadavust?

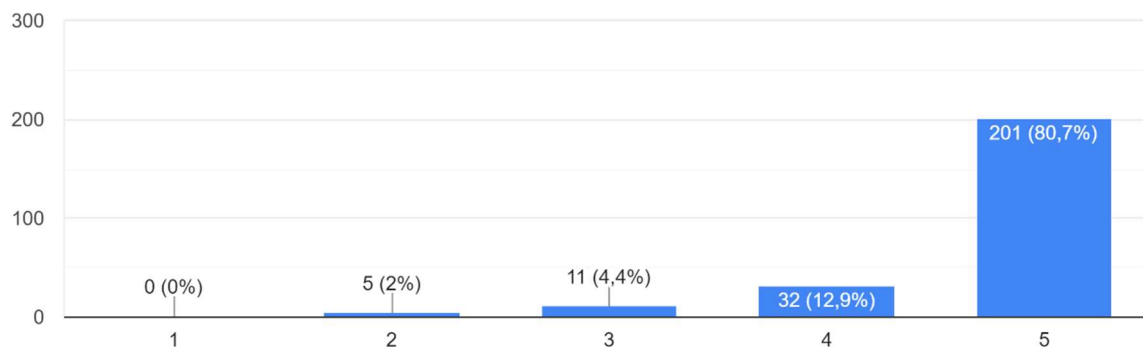
249 vastust



Joonis 4. Nõustamise tagasiside kokkuvõtte saadud vastuste kiirusega rahulolu kohta

Kuidas hindate vastuse saamise kiirust?

249 vastust



Kokkuvõttes on Rahandusministeerium nõustamise tagasisidest saadud tulemusega rahul ning näeb, et liigub nõustamisfunktsiooni täites valdavalt huvitatud isikute jaoks õiges suunas. Seega jätkatakse nõustamistegevusega senise väljakujunenud praktika põhjal ja olulisi parendustegevusi esialgu kavandada ei ole vaja.

2.3.3 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtte riigihangete seaduse nõustamise raames esitatud päringute sisust.

Joonis 5. Sõnapilv 2020. aasta riigihangete seaduse nõustamise põhiteemadest



Enim küsimusi (e-kirjaga esitatud päringutest 11%) esitati hankelepingu muutmise kohta. Populaarsuselt järgnevad teemad olid raamlepingud (8%), ettevõtjate kvalifitseerimine (6%), kõrvaldamine (6%) ja pakkumust puudutavad küsimused (6%, sh arvutusvigu puudutavad küsimused 1,5%).

2.3.4 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused

2.3.4.1 Hankelepingute muutmine

Sarnaselt eelneva aastaga tekitas hankijatele ka 2020. aastal enim küsimusi hankelepingu muutmine.

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

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

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

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

2.3.4.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine

2020. a pöörduti arvukalt raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist puudutavate küsimustega. Raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimisel tuleb esmalt hankijal kindlaks teha, millist tüüpi raamleping sõlmitakse, kas tegemist on ühe pakkujaga või mitme pakkujaga raamlepinguga ning kas ja kui palju on hankijal võimalik ette ära määrata tulevaste hankelepingute tingimused. Kui mitme pakkujaga raamlepingute alusel kavandatavate hankelepingute tingimusi ei ole võimalik piisava täpsustusega määratleda, tuleb iga hankelepingu sõlmimiseks korraldada minikonkurss.

Raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimisel on oluline tähele panna ka seda, et hindamiskriteeriumid, mida hankija kavatses kasutada minikonkursil pakkumuste hindamiseks, tuleb määratleda raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke alusdokumentides, näidates sealjuures ära ka kriteeriumi osakaalu. Kui kriteeriumile ei ole võimalik täpselt osakaalu ette näha, siis saab hankija sätestada ka osakaalude vahemiku, mille kohaldamisega ei tohi aga kriteeriumide tähtsuse järjekord muutuda. Lisaks on võimalus sätestada hindamiskriteeriumid tähtsuse järjekorras.

Tulenevalt Euroopa Kohtu lahendist kohtuasjas C-216/17, tunti 2020. aastal korduvalt huvi ka raamlepingu eeldatava maksumuse siduvuse vastu. Eelviidatud kohtuasjas asus kohus seisukohale, et juhul, kui ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu eeldatav maht on saavutatud, kaotab raamleping kehtivuse. Kõnealust seisukohta täpsustas Euroopa Kohus 17.06.2021 lahendis kohtuasjas C-23/20. Viidatud kohtuotsuses toodud seisukohtadest tulenevalt soovitage hankijatel arvestada järgneva:

- 1) Raamlepingu sõlmimiseks korraldatava riigihanke hanketeates tuleb avaldada nii raamlepingu eeldatav kogus ja/või maksumus ning raamlepingu maksimaalne kogus ja/või maksumus. Erandkorras võib maksimaalne kogus ja/või maksumus olla avaldatud mõnes muus riigihanke alusdokumendis, mis on hanketeate avaldamisest arvates tasuta, elektrooniliselt ja piiramatult kättesaadavaks tehtud.
- 2) Kui hanketeates (või muus esimeses punktis nimetatud nõuetele vastavas alusdokumendis) määratud ülempiir on täitunud, siis on raamleping kaotanud kehtivuse ja selle raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmida ei tohi.
- 3) Raamlepinguid ja lepingu muutmist käsitlevate sätete koostoimelise tõlgendamise tulemusena võib raamlepingutes teha üksnes ebaolulisi muudatusi.

2.3.4.3 Ettevõtjate kvalifitseerimine, kõrvaldamine, pakkumuse vastavus

Nagu ka eelnevatel aastatel, tekitas ka 2020. aastal küsimusi pakkujate kvalifitseerimine ja kõrvaldamine ning pakkumuse vastavuse kontrollimisel pakkumuses avastatud puudused ja nende aktsepteerimise võimalused, sh asjaolu, mida tuleks mõista arvutusveana.

Pakkujate kvalifitseerimise osas tekitas küsimusi näiteks nii see, kas netokäibe kohta esitatud kvalifitseerimise tingimuse perioodi võib lühendada kui ka see, kas varasemate lepingute perioodi võib lühendada. Kui netokäibe kohta kehtestatud kvalifitseerimise tingimuse perioodi võib lühendada, kehtestades perioodi riigihanke algamisele eelnevast viimasest aastast alates, siis varasemate lepingute perioodi muutmine ei ole seadusega kooskõlas. Seadusandja on imperatiivselt sätestanud, et ehitustööde lepingud peavad olema täidetud riigihanke algamisele eelneva 60 kuu jooksul ja asjade ja teenuste lepingud 36 kuu jooksul. Samuti on Euroopa Komisjon selgitanud, et direktiivis märgitud „maksimaalselt“ ei tähenda, et seda perioodi võiks lühendada.

Ebatavaliselt palju küsimusi tekitas ettevõtja hankemenetlusest kõrvaldamine maksuvõlgade tõttu, sh maksuvõlgade ajatamisega seonduv. Kui hankija tuvastab mis tahes ajal hankemenetluse käigus, et ettevõtjal esineb maksuvõlg, peab ta andma ettevõtjale vähemalt kolm tööpäeva maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks. Kui ettevõtja on hankija antud tähtpäevaks maksuvõla tasunud või ajatanud, ei kõrvalda hankija teda hankemenetlusest. Vastupidisel juhul ettevõtja kõrvaldatakse.

Dokumentide kontrollimisel ilmneb sageli, et esitatud teabes esineb puudusi, näiteks ettevõtja esitatud andmed on ebapiisavad, vastuolulised või esineb arvutusvigu. Pakkumuses esinevate puuduste korral tuleb hankijal kaalutleda, kas tegemist on pigem sisulise või vormilise veaga. Kohtupraktikas kinnistunud seisukohtadest tulenevalt tuleks vormiliste puuduste korral anda pakkujale võimalus viga parandada ja vajadusel küsida ettevõtjalt selgitusi või vajalikke andmeid. Kui

tegemist on aga pakkumuses esineva sisulise puudusega, näiteks ei ole ettevõtja esitanud andmeid, et pakutav toode või teenus vastab hankija kehtestatud tingimustele, siis tuleb hankijal pakkumus tagasi lükata. Viimasel juhul ettevõtjale vea parandamiseks võimaluse andmine ei oleks kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Arvutusveaks saab lugeda pakkumuses matemaatilise tehte tegemisel tehtud viga, mille tulemusena esitatakse arv, nt pakkumuse kogumaksumus, ei ole matemaatiliselt korrektne. Arvutusvea leidmisel parandab hankija arvutusvea ja teavitab sellest pakkujat, kui pakkuja vea parandamisega ei nõustu, siis lükkab hankija pakkumuse tagasi.

Kvalifitseerimise tingimuste kehtestamisel tuleb edaspidises praktikas arvestada Euroopa Kohtu 20.05.2021 otsuses kohtuasjas C-ja/20 toodud seisukohtadega. Kohus leidis, et pakkujal peab olema võimalik tõendada oma võimet riigihankelepingut täita, tuginedes sellistele dokumentidele, nagu tõend erialaregistrisse või äriregistrisse kandmise kohta, mille on väljastanud tema asukohaliikmesriigi pädev asutus. Seisukoht tugineb põhimõttele, et ühe liikmesriigi hankijad peavad tunnustama teiste liikmesriikide asutuste samaväärseid tõendeid. Kohus asus seisukohale, et nõue, et pakkujatel peab olema Eesti riigiasutuse tunnustus või et nad täidaksid Eestis teatamis- ja loakohustust, on diskrimineeriv ning pole teistes liikmesriikides asutatud pakkujate suhtes põhjendatud.

2.3.4.4 Avaliku sektori hankija

Küsimus, milline eraõiguslikus juriidilises vormis tegutsev isik vastab avaliku sektori hankija tunnustele ja on seetõttu kohustatud oma tegevuses järgima RHS-is sätestatud, tõusetub sageli näiteks mittetulundusühingute ja äriühingute puhul. Euroopa Kohus kordas ühendatud kohtuasjades C-155/19 ja C-156/19 03.02.2021 langetatud otsuses, et mõistet „avalik-õiguslik isik“ tuleb tõlgendada funktsionaalselt. Isiku õiguslik vorm ja õiguslik kord või üksuse asutamissätete õiguslik vorm ei oma hankija määramisel tähtsust. Oluline pole, et üksus tegeleb lisaks üldistes huvides vajaduste rahuldamisele ka muu tegevusega, ega see, et üldistes huvides vajaduste rahuldamine on vaid suhteliselt väike osa sellise isiku kogu tegevusest, kui see üksus vastutab jätkuvalt nende vajaduste eest, mida ta on konkreetselt kohustatud rahuldama. Samuti ei mõjuta avalikku laadi ülesannete täitmist ja hankijaks määramist, et osa isiku tegevusest, mida ta suudab ise rahastada, pole avalikku laadi.

2.4 Riigihangete järelevalve

2.4.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade

2020. aastal esitati Rahandusministeeriumile kokku 54 järelevalveteadet¹, mille ajendil viidi läbi 9 juhtumipõhist järelevalvemenetlust. 45 korral järelevalvemenetlust ei alustatud, ka põhjusel, et pärast hankijalt järelevalvemenetluse alustamise üle otsustamiseks selgituste küsimist ja võimalikule rikkumisele tähelepanu juhtimist tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks või kõrvaldasid rikkumise muul viisil, ootamata ära järelevalvemenetluse alustamist ning ettekirjutuse tegemist².

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

² Pärast Rahandusministeeriumi poolt võimalikule rikkumisele tähelepanu juhtimist ja selgituste küsimist tunnistasid hankijad 10 juhul riigihanke menetluse kehtetuks ja 5 juhul kõrvaldasid rikkumise juba enne järelevalvemenetluse alustamist.

Lisaks kaalus Rahandusministeerium ühel juhul juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamist omal initsiatiivil ilma järelevalveteateta, kuid järelevalvemenetlust ei alustatud põhjusel, et pärast rikkumisele tähelepanu juhtimist ja järelevalvemenetluse alustamise otsustamiseks selgituste küsimist tunnistas hankija hankemenetluse omal algatusel kehtetuks.

Rahandusministeerium viis 2020. aastal läbi kokku 9 juhtumipõhist *ad hoc* järelevalvemenetlust, millest 8 järelevalvemenetlust lõppesid riigihanke kehtetuks tunnistamisega, sh 6 juhul pärast tuvastatud rikkumisele tähelepanu juhtimist (hankijad nõustusid Rahandusministeeriumi järelduste ja seisukohaga), ühel juhul Rahandusministeeriumi ettekirjutuse alusel ja ühel juhul pärast hankijale ettekirjutuse tegemise kavatsuse teatavaks tegemist. Ainult 1 järelevalvemenetlus lõppes rikkumist tuvastades, aga hankijale ettekirjutust tegemata – rikkumist ei olnud enam võimalik kõrvaldada ega riigihanke menetlust kehtetuks tunnistada (hankija oli jätnud RHS-i kohaselt nõutud ideekonkursi korraldamata).

2020. aastal juhtumipõhise järelevalve fookusesse kuulunud riigihangete kogumaksumus ületas 67,4 mln eurot³.

2020. aasta tööplaanile vastavalt kontrollis Rahandusministeerium riskianalüüsi tulemusel moodustatud valimi põhjal kolme hankija riigihanke tegevust ajavahemikul 01.01.2019-31.12.2019. Veel kahe algelt riskivalimisse kuulunud ettevõtja suhtes leiti vahetult enne järelevalvemenetluse alustamise otsustamist kogutud andmete ja tuvastatud asjaolude põhjal läbi viidud analüüsi tulemusena, et nimetatud isikute puhul ei ole tegemist hankijatega RHS-i tähenduses.

Plaanilise järelevalvemenetluse käigus kontrollitud hankijate põhivara soetuse ja majanduskulud ületasid kokku 15 mln eurot. Riigihangete registris oli riigihankeid alustanud 2019. aastal vaid Otepää Vallavalitsus, kelle riigihangete eeldatav maksumus oli riigihangete registrile esitatud andmete põhjal 2,9 mln eurot.

2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade

2.4.2.1 Juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid

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

- Õigusvastane riigihanke alusdokument, sh vastuolud hanke alusdokumentides, ebaselge tehniline kirjeldus (sh mida ei ole võimalik objektiivselt täita või mille alusel ei ole võimalik kontrollida pakkumuse vastavust tingimusele), alusdokument ei võimalda ettevõtjate võrdset kohtlemist, ei ole läbipaistev ega kontrollitav;
- Selgituste andmise korra rikkumine, sh vastamistähtaja ületamine või ebavõrdne kohtlemine selgituste andmisel;
- Vale riigihanke menetluse liigi valik;
- Eksimus eeldatava maksumuse määramisel;
- Eksimused pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimisel, sh kvalifikatsiooni kontrollimata jätmine või sellekohase otsuse vormistamata jätmine;
- Pakkumuste vastavuse kontrollimata jätmine, sh otsuse vormistamata jätmine;
- Õigusvastane hindamise kriteerium, sh pakkumuse hind on jäetud õigusvastaselt arvestamata või hindamiskriteerium ei võimalda majanduslikult soodsaimat pakkumust välja selgitada;

³ Mitme riigihanke täpne maksumus on teadmata, sh põhjusel, et tegemist oli riigihangete registris mitteavaldatava menetlusliigiga (riigihanked alla lihthanke piirmäära).

- Ebaseaduslik kvalifitseerimistingimus;
- Riigihanke menetluse jätkamine kavatsusega sõlmida leping riigihanke alusdokumentides ette nähtust erinevatel tingimustel (lepingu täitmise aeg).

Lisaks tuvastati vähemal arvul ka järgmisi rikkumisi:

- Riigihanke osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmine;
- Riigihankes esines konkurentsi kahjustav huvide konflikt;
- Sama hankeeseme suhtes paralleelselt kahe riigihanke menetluse läbiviimine;
- Kõrvaldamisaluste kontrollimata jätmine, sh otsuse vormistamata jätmine;
- Riigihanke alusdokumentide, sh tehnilise kirjelduse, muutmine selgituste kaudu;
- Riigihanke üldpõhimõtete eiramine;
- Hankija ei teavitanud tehtud otsusest kõiki asjaomaseid ettevõtjaid;
- Lepingu sõlmimine enne ooteaja lõppu;
- Ideekonkursi korraldamata jätmine.

Juhtumipõhise järelevalvemenetluse käigus tegi Rahandusministeerium:

- 1 ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks;
- 1 ettekirjutuse kavatsuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks.

Seega üheksast läbi viidud juhtumipõhisest järelevalvemenetlusest kaasnes ettekirjutus või ettekirjutuse tegemise kavatsus kahel juhul. Lisaks eelnevale tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks 6 korral pärast järelevalvemenetluse alustamist, ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist.

Ühel juhul lõpetati järelevalvemenetlus rikkumist tuvastades, kuid ettekirjutust tegemata. Ettekirjutuse tegemine ei ole võimalik olukorras, kus riigihanke menetlus on jõudnud staadiumisse, milles rikkumist enam objektiivselt kõrvaldada ei saa ja milles ei saa teha ka ettekirjutust riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks. Näiteks saab selliseks olukorraks olla hankelepingu sõlmimisele eelnevalt RHS-i kohaselt nõutud ideekonkursi korraldamata jätmine.

2020. aastal ei lõpetatud ühtegi alustatud järelevalvemenetlust põhjusel, et hankija tegevuses rikkumist ei tuvastatud. Rahandusministeerium hindab juba järelevalveteate saamisel, kas esile toodud asjaolud on põhjendatud rikkumiskahtluseks küllaldased. Põhjendatud rikkumiskahtluse puudumisel või kui rikkumise puudumine on ilmselge, järelevalvemenetlust ei alustata.

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

2.4.2.2 Plaaniilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid

2020. aastal kontrollis Rahandusministeerium valimipõhiselt retrospektiivse plaaniilise järelevalvemenetluse käigus 3 erineva hankija riigihanked. Järelevalvele allutatud riigihanked olid viidud läbi ajavahemikul 01.01.2019-31.12.2019.

Riigihangete registris end hankijana registreerinud ja algselt järelevalvevalimisse võetud kahe juriidilise isiku puhul viidi läbi õiguslik analüüs, millest järelendus, et tegemist ei ole hankijatega riigihangete seaduse tähenduses.

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

- Eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine, sh riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine;
- Riigihanke alusdokumentide koostamise nõuete eiramine, sh vastuolud tingimustes, ebaseaduslikud kvalifitseerimise, kõrvaldamise või vastavuse tingimused, õigusvastased hindamiskriteeriumid, avatud hankemenetluses läbirääkimiste võimaluse sätestamine;
- Riigihanke üldpõhimõtete rikkumine alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel, sh võrreldavate pakkumuste mittevõtmine;
- Selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmise;
- Hankekorra ja/või –plaani puudumine või mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele;

Vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, nt:

- Pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal;
- Puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel;
- Selgitustaotlustele vastamata jätmine või selgitustaotlustele vastamisega hilinemine, selgituste avalikustamata jätmine;
- Hanke- või raamlepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel;
- Hankelepingu õigusvastane muutmise.

Kõigil kontrollitud hankijatel tuvastati hankelepingu eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmist, rikkumisi seoses hankekorra ja/või -plaani koostamise ja avalikustamise kohustuse täitmisega ning alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel riigihanke üldpõhimõtete järgimisega. Lisaks pöörati kõikide hankijate tähelepanu tähtsate hankelepingute sõlmimise halvale praktikale.

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

Valimipõhiste järelevalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised olid peamiselt tingitud hankijate teadmatusest või hooletusest, kuid esines ka süstemaatilisi rikkumisi. Endiselt leidub kõige tõsisemat liiki riigihanke-eeskirjade rikkumisi, s.o riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning hankelepingu esemele ja selle eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmist. Seetõttu jätkab Rahandusministeerium riigihangete korraldamisega seonduvate riskide analüüsimist ning valimipõhiste järelevalvemenetluste läbiviimist.

2.5 Riigihangete register

2.5.1 Uue riigihangete registri tutvustus

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

2.5.2 Arenduste ülevaade

2020. aastal jõudsid kasutajateni viimased suuremad Euroopa Regionaalarengu Fondist rahastatud projekti „Täieliku e-riigihangete võimekuse loomine“ arendustööd. Lisandusid turu-uuringute läbiviimise võimalus, masintöödeldavad avaandmed, hankijapõhised aruanded, statistika moodul ja mitmed kasutusmugavust tõstvad arendustööd.

2.5.3 Riigihangete registri koolitused 2020. aastal

Aasta jooksul toimus kaks kasutajakoolitust hankijatele (septembris Tartus ja novembris Tallinnas) ja kaks kasutajakoolitust pakkujatele (kontaktkoolitus märtsis ja veebikoolitus novembris). 2. oktoobril toimus veebi vahendusel registri infopäev, kus tutvustati aasta jooksul lisandunud funktsionaalsuseid ja tehti ülevaade registri korduma kippuvatest küsimustest. Koolitajad olid Maarika Tork ja Toomas Laigna Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast. Riigihangete registri infopäevast võttis osa 92 inimest. Registri infopäeval hinnati ka osalejate rahulolu 4-palli süsteemis. Rahulolu riigihangete registri infopäevaga kogus 3,66 punkti.

Koolitusi rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja riigieelarvest.

Kokku osales 2020. aastal riigihangete registri teemalistel koolitustel 231 inimest.

2.5.4 Tulevased riigihangete registri koolitused 2021. aastal

2021. aasta sügisel on plaanis korraldada riigihangete registri infopäev ning lisaks 3 riigihangete registri kasutajakoolitust hankijatele. Täpsem info on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebi riigihangete alalhel: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihangete-ja-riigiabi-osakonna-koolitused> ja riigitöötaja iseteenindusportaali koolituste lehel: https://www.riigitootaja.ee/rtip-public/kesksed_koolitused. Info täieneb jooksvalt.

2.5.5 Riigihangete registri rahulolu-uuring

2020. aastal viis Rahandusministeerium läbi kõigi oma infosüsteemide, muu hulgas ka riigihangete registri, kasutajate rahulolu-uuringu. Uuringu raames küsiti hinnangut 4 aspekti lõikes (üldine toimivus, vajalikkus, kasutamise kergus, kasutajatugi) 10-punkti skaalal. Rahulolu riigihangete registriga oli 4 aspekti lõikes keskmiselt 77%. Enim kommenteeriti töökindluse ja kasutusmugavuse aspekte.

3 Riigihanked arvudes

3.1 Statistiline ülevaade

3.1.1 Statistilised üldandmed

2020. aastal algatati riigihangete registris 8323 riigihanget, sh 1270 väikehanget, millest 8095 (97,2%) olid e-riigihanked (2019. aastal 8031 riigihanget, sh 1239 väikehanget, millest 7903 (98,4%) olid e-riigihanked). 2020. aasta riigihangete kogumaksumus 28. juuni 2021. aasta seisuga on 3 742 005 399,96 eurot (2019. aastal 2 925 191 071,32 eurot), seega 2020. aasta riigihangete kogumaksumus võrreldes 2019. aastaga on 816,8 miljonit suurem. Kuna kokkuvõttes on tehtud osaliselt täiendusi ka 9. septembri 2021. aasta seisuga, toome siinkohal ka välja, et 9. septembri 2021. aasta seisuga on 2020. aastal alustatud hangete kogumaksumus kasvanud juba 3 870 007 290,17 euroni. Kogumaksumuse suurenemise on tinginud erinevate suurte investeerimislepingute ning osaliselt ka koroonaviiruse tõrjega seotud lepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete korraldamine.

28. juuni 2021. aasta seisuga ei ole aga kõik 2020. aastal algatatud riigihanked veel lõppenud, mille arvelt võib riigihangete kogumaksumus veel muutuda. 28. juuni 2021. aasta seisuga on 2020. aastal alustatud riigihangetest registris avaldatud andmetel 160 veel pooleli ja 1035 hanget on lõpetatud lepinguta. Igal aastal lõpetatakse erinevatel põhjustel lepinguta ca 1000 riigihanget. Levinumad põhjused hangete lepinguta lõpetamiseks on järgmised:

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

2020. aastal alustatud 8323 riigihanke tulemusel on 28. juuni 2021. aasta seisuga sõlmitud 12 665 hanke- ning raamlepingut kokku summas 7 747 miljonit eurot arvestusega, et iga raamlepingu osapoolega sõlmitud raamlepingu kogumaksumus (raamlepingu raames eraldatud limiit) on summeeritud. Sõlmitud lepingute kogumaksumus ületab varasemate aastate sõlmitud lepingute kogumaksumust, kuna ühe suuremahulise, väga mitme osaga rahvusvahelise raamlepingu sõlmimiseks läbi viidud riigihanke tulemusena sõlmiti 59 raamlepingut üleriigiliselt isikukaitsevahendite soetamiseks. Antud hanke raames sõlmitud raamlepingud olid küll erinevate maksumustega, kuid iga suurima raamlepingu maksumus (maksimaalne limiit) ulatus 81,5 miljoni euroni. Riigihangete kogumaksumus arvestades ühekordse raamlepingute maksumusega (maksimaalse limiidiga) oli 2020. aastal 3 742 miljonit eurot. Riigihangete kogumaksumuse suurenemine on mõjutatud koroonaviiruse pandeemiast.

Lisaks hankijate poolt korraldatavatele riigihangetele korraldati riigihangete registris veel lisaks 380 toetuse saaja (2019. aastal 350) ostu Euroopa Liidu toetusi saavate asutuste poolt, kes ei ole hankijad riigihangete seaduse mõistes.

2020. aasta riigihangete valdkonna ülevaade on koostatud riigihangete registri andmete alusel. Alusandmeteks on 28. juuni 2021. aasta seisuga tehtud väljavõtte riigihangete registrist, mis hõlmab riigihangete registrisse sisestatud infot aastatel 2015 kuni 2021. aasta 28. juuni.

3.1.2 Riigihangete statistika andmebaas

2020. aasta riigihankevaldkonna ülevaate koostamise raames on Rahandusministeerium taas koondanud riigihankeid puudutava statistika ühtsesse interaktiivsesse andmebaasi, mille leiab Rahandusministeeriumi kodulehel lingilt:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihankemaastiku-kokkuvotted>.

Riigihangete 2020. aasta kokkuvõte on koostatud valdavas osas 28. juuni 2021. aasta seisuga riigihangete registrisse sisestatud informatsiooni alusel. 9. septembri 2021. aasta seisuga on esitatud keskkonnahoidlike riigihangete info, riigihangete kogumaksumuse info ning riigihangete interaktiivne statistika.

Riigihangete 2015-2021 statistika andmebaasist leiab viimase 7 aasta kohta riigihangete statistilised üldandmed, nagu riigihangete üldarv, kogumaksumus, eeldatav maksumus. Seal saab tutvuda erinevatel aastatel algatatud keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ning innovatsioonihangete statistikaga. Samuti on kättesaadavad statistilised vaated erinevate menetlusliikide kasutamise ja vaidlustatud hangete andmetega, hankija liigi, rahvusvahelise piirmäära ületamise, hanke eseme ja hankelepingu liigi järgsete jaotustega. Lisaks on kajastatud info riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute statistiliste andmetega, sh on võimalik tutvuda ka pakkujate päritoluriikidega.

Kajastatud on ka info toetuse saaja ostude kohta.

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

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

3.2 2020. aasta riigihangete analüüs

3.2.1 Üldnäitajate dünaamika

3.2.1.1 Riigihangete arvu ja maksumuse muutumine

2020. aastal riigihangete registris väljakuulutatud riigihangete arv võrreldes 2019. aastaga kasvas 292 hanke võrra. Samuti on märkimisväärselt kasvanud ka riigihangete aastane kogumaksumus, mis ületas 28.06.2021 seisuga 3,7 miljardit, olles 2019. aasta riigihangete kogumaksumusest 816,8 miljoni euro võrra suurem.⁴

Riigihangete aastase kogumaksumuse kasvu on tinginud erinevates valdkondades sõlmitud suuremahulised riigihankelepingud (näiteks koroonaviiruse proovide võtmine, Eesti Raudtee taristu arendamine, isikukaitsevahendite ostmise, Eesti Energia investeeringud, Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt tellitud metsamajandusega seotud teenused). Muu hulgas on sõlmitud suuremahulisi lepinguid ka koroonaviiruse epideemiast tulenevalt. Riigihangete registri andmetest tehtud sihistatud tekstiotsingu tulemusel põhjal on riik riigihangete kaudu soetanud 2020. aastal koroonaeepideemiaga

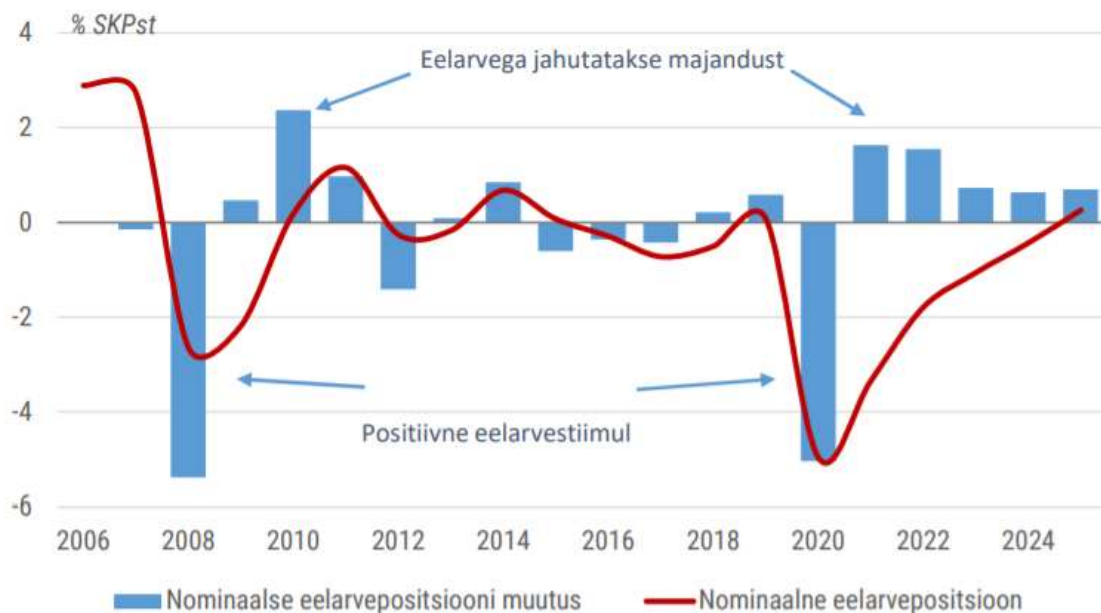
⁴ 9.09 seisuga on 2020. aasta riigihangete kogumaksumus kasvanud 3,87 miljardini

seotud vahendeid ja teenuseid vähemalt 253 miljonit eurot, kuid ilmselt oli tegelik summa veelgi suurem.

Lisaks tuleb märkida, et seoses koroonaeepideemiast tingitud majanduse jahtumisega suunas riik täiendavaid vahendeid riigihangete kaudu majandusse, et kiirendatud korras ellu viia tulevikku planeeritud investeringuprojekte, samuti anti investeerimistoetusi kohalike omavalitsuste eelarvetesse investeringute ergutamiseks, et seeläbi jahtunud majanduskasvu ergutada. Sellised riigi poolt suunatud täiendavad vahendid investeringutesse suurendasid samuti riigihangete kogumahtu. Riigi tegevus majanduse ergutamisel on kajastatud ka Rahandusministeeriumi majandusprognosi kokkuvõttes⁵, kus kajastub 2020. aasta positiivne eelarvestiimul ca 5% ulatuses SKP-st.

Joonis 6. Joonis Rahandusministeeriumi majandusprognosi kokkuvõtetest

Joonis 2. Eelarve stiimul majandusele (% SKPst)



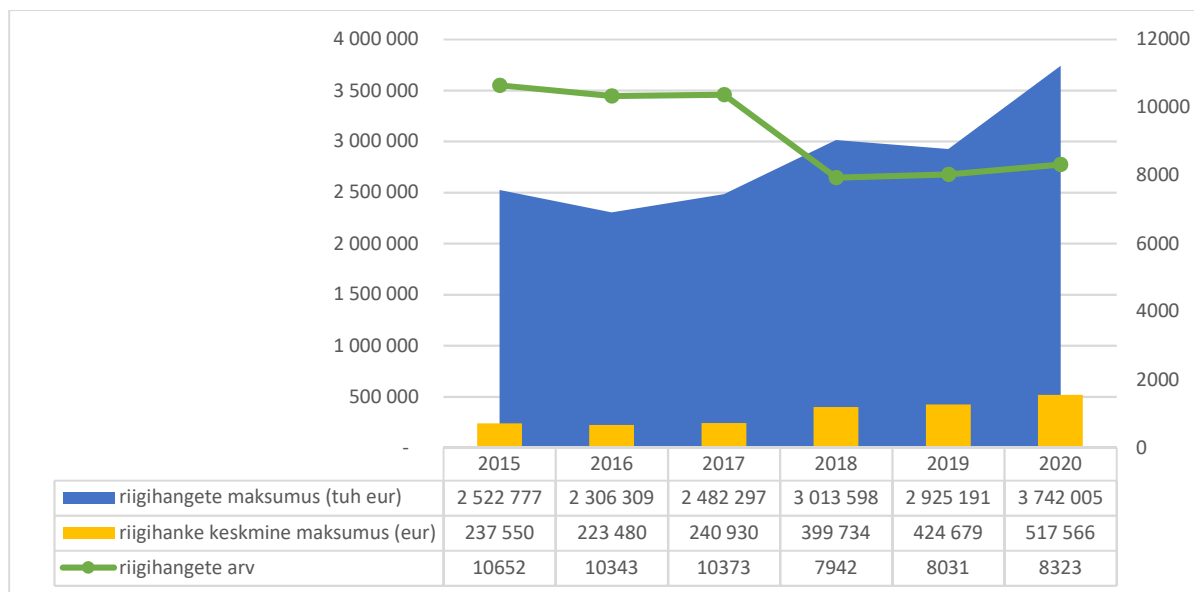
Allikas: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/news-related-files/rm_2021._aasta_suvised_prognosi_kokkuvote.pdf

Samuti riigi poolt majanduse elavdamiseks majandusse suunatud ettevõtlustoetuste ja töötutoetuste maksmise meetmed ei ole käsitletavad riigihangetena, mistõttu nende kohta riigihangete registris info puudub.

Tulenevalt riigipoolse positiivse eelarvestiimuli majandusest tagasitõmbamisest alates 2021. aastast tuleb eeldatavalt järgmise (2021) aasta riigihangete maht väiksem kui 2020. aastal.

⁵ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/news-related-files/rm_2021._aasta_suvised_prognosi_kokkuvote.pdf

Joonis 7. Riigihangete kogumaksumuse, keskmise maksumuse ja riigihangete arvu dünaamika 2015. aastast

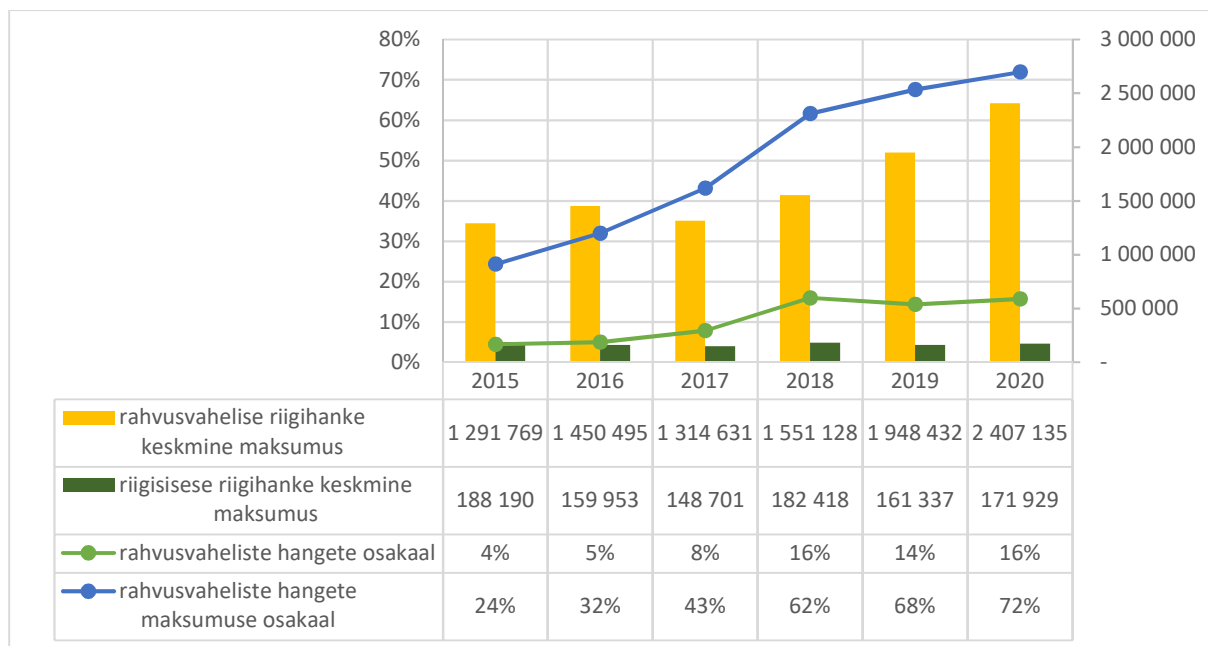


Nagu jooniselt näha, mõjus 2017. aasta lõpus jõustunud riigihangete seadusega asjade ja teenuste lihthanke piirmäära tõstmine hangete arvu langetavalt. Seetõttu on 2018. aasta hangete arvus toimunud järsk kukkumine tasemelt ca 10 000 riigihanget aastas tasemele ca 8000 riigihanget aastas. Sõltumata aga riigihangete arvu vähenemisest, on kasvanud ühe riigihanke keskmine maksumus, mis on eelnevate aastatega võrreldes kõrgeim olnud aastal 2020.

Seega, kuigi riigihangete registris algatatud riigihangete koguarv on vähenenud, on riigihangetena majandusse suunatud rahaline maht siiski tõusnud. Kui 2018. ja 2019. aastal jäi riigihangete aastane kogumaksumus 3 mld kanti, siis 2020. aastal on aastane hangete maht tõusnud 3,7 miljardini. Kui 2019. aastal algatati 8031 riigihanget, siis 2020. aastal 8323 riigihanget. See viitab hankimise iseloomu muutumisele – rohkem viiakse läbi suuremahulisi hankeid, mis jaotatakse osadeks ja hankeid raamlepingute sõlmimiseks. Samuti omab keskmise hanke mahu kasvus mõju keskse hankimise osakaalu suurenemine – kesksel hankijatel on võimalus hankevajadusi konsolideerida. Korraldades vähem menetlusi ja kattes sellega üheaegselt mitme hankija vajadusi võimaldab keskne hankimine saavutada soodsama ja efektiivsema hanketulemuse, kuid ühtlasi kasvatab keskmist ühe riigihanke maksumust.

Samuti on viimase kahe aastaga kasvanud ka EL direktiivide kohaldamisalasse jäävate rahvusvaheliste riigihangete ja nende kogumaksumuse osakaalud aasta jooksul läbi viidud hangete arvust ja maksumusest. Kui veel 2017. aastal jäi üle poole Eestis korraldatavate riigihangete kogumaksumusest üksnes riigisisese seadusandluse kohaldamisalasse, siis 2020. aastal jäi maksumuselt üksnes 28% EL direktiivide kohaldamisalast välja, ehk üksnes riigisisese seadusandluse kohaldamisalasse.

Joonis 8. Üle rahvusvahelise piirmäära riigihangete ja nende kogumaksumuse osakaalud alates aastast 2015



Jooniselt on ka näha, kuidas riigihanke keskmise maksumuse kasvu veavad just suured, rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete maksumused. Keskmine riigisisese hanke maksumus on jäänud samale tasemele, kuid üle rahvusvahelise piirmäära jääva hanke keskmine maksumus on jõudsalt kasvanud. Seega tehakse Eestis rohkem ja kallimaid hankeid kui varasemalt.

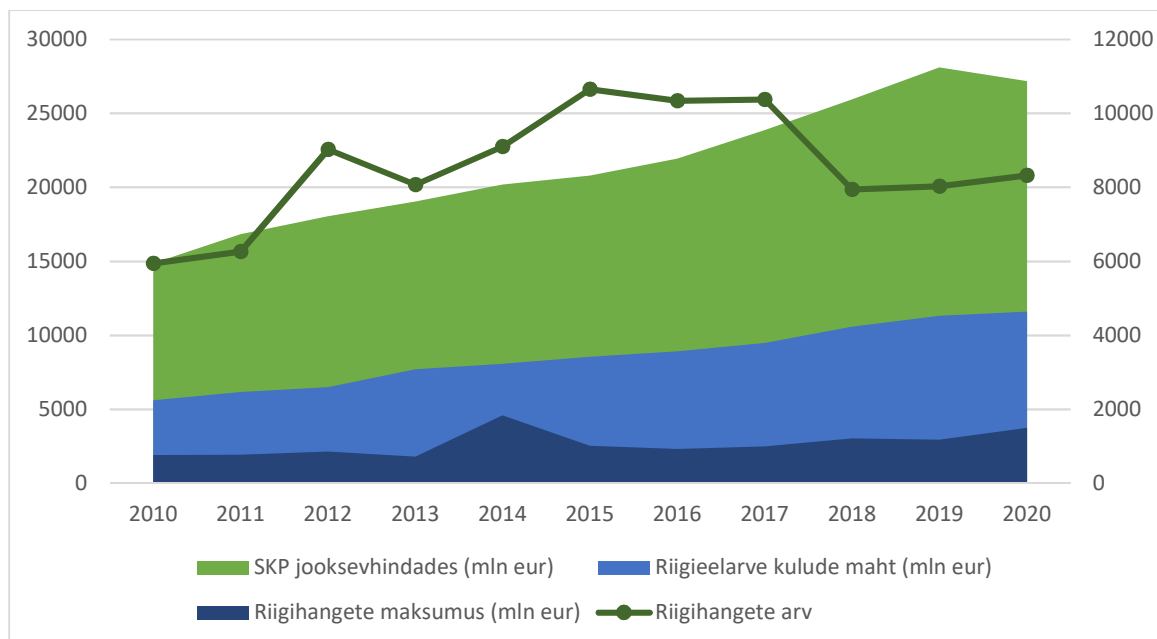
3.2.1.2 Riigihangete seos riigieelarve ja SKP andmetega

Lisaks koroonaeepideemiast tingitud riigihangete mahu muutusele 2020. aastal, on muutused toimunud ka riigi majandust kirjeldavas SKP näitajas, riigieelarve kulude mahus ja nende näitajate omavahelistes proportsioonides.

Järgnevalt on esitatud SKP, riigieelarve, riigihangete kogumaksumuse ning riigihangete arvu andmed.

Jooniste aluseks olevad SKP andmed põhinevad Statistikaameti kodulehe andmetel. Arvesse on võetud sesoonselt ja tööpäevade arvuga korrigeerimata jooksevhindades SKP andmed. Riigieelarve andmed pärinevad Rahandusministeeriumi kodulehelt ning arvesse on võetud riigieelarve kulude andmed. Riigihangete arvu ja maksumuse andmed põhinevad riigihangete registri andmete alusel koostatud riigihangete statistika andmebaasil aastate 2015-2021 kohta.

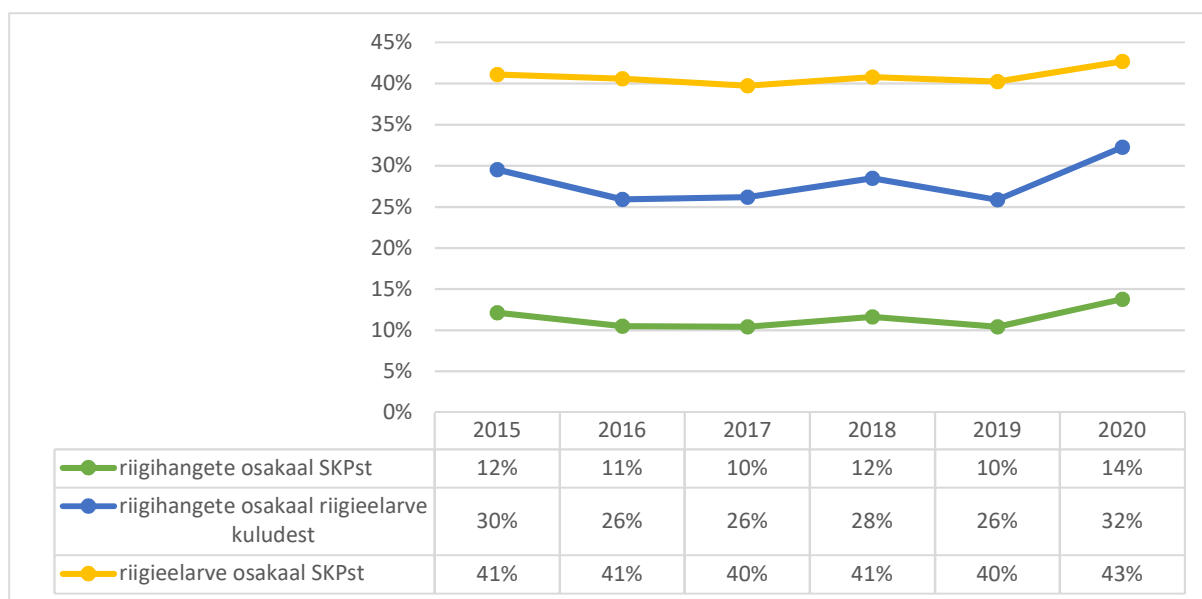
Joonis 9. SKP, riigieelarve, riigihangete mahu ja arvu dünaamika läbi aastate



Allikas: Statistikaamet www.stat.ee, Rahandusministeerium www.fin.ee ja riigihangete statistika andmebaas 2010-2020 ja 2015-2021

Jooniselt on näha, et koroonaeepideemiast tingitud piirangute mõju tõttu on 2020. aasta SKP võrreldes 2019. aastaga langenud. Et vältida liigset majanduse jahtumist on riik suurendanud kulusid riigieelarves, et toetada majandust muu hulgas läbi investeeringute ergutamise nii riigi enda poolt kui ka läbi kohalike omavalitsuste eelarvete. Selle tegevuse tulemus kajastub ka 2020. aasta riigihangete mahus, mis on võrreldes 2019. aastaga üle 800 miljoni euro võrra suurem. Suurenemisest ca 250 mln eurot moodustavad riigi enda tehtud kulud koroonaeepideemiaga toimetulemiseks, nii testide soetamise, isikukaitsevahendite soetamise kui ka koroonaeepideemia haldamisega seotud teenuste soetamise kaudu. Sellele lisanduvad täiendavate investeeringute kulud, mis on tehtud erinevate planeeritud investeeringuprojektide kiirendatud korras elluviimise kaudu ja läbi kohaliku omavalitsuste eelarvetesse tehtud lisaeraldiste investeeringute elavdamiseks.

Joonis 10. Riigihangete, riigieelarve ja SKP osakaalude dünaamika alates aastast 2015



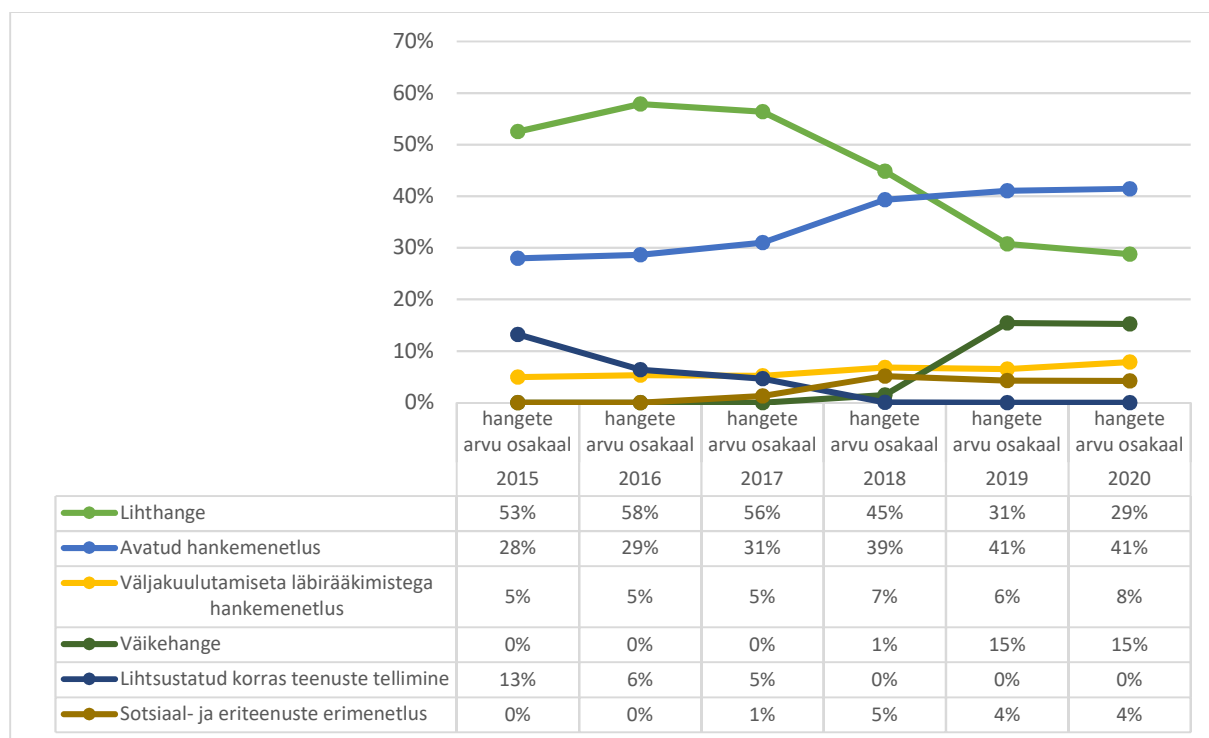
Muutused on näha ka näitajate omavaheliste proportsioonide vahel. Riigihangete osakaal SKP-st on püsinud varasematel aastatel 10-12% juures. 2020. aastal tulenevalt majanduse ergutamisest on riik suunanud täiendavaid vahendeid läbi riigihangete majandusse, mistõttu on riigihangete osakaal SKP-st suurenenud 14%-ni.

Samuti on näha suhteliselt järsku tõusu riigihangete osakaalus riigieelarve kulude mahust. Kui varasematel aastatel on see püsinud 26-28% peal, siis 2020. aastal on riigihanked riigieelarvest moodustanud 32%. Näha on ka riigieelarve osakaalu 2-3% tõusu SKP-st.

3.2.1.3 Riigihangete menetlusliikide kasutamise dünaamika

Viimaste aastate jooksul on muutunud ka riigihangete menetlusliikide kasutamise praktika. Järgnev joonis kajastab enimkasutatavate menetlusliikide osakaalusid kõikidest aasta jooksul läbi viidud riigihangetest.

Joonis 11. Enimkasutatavate menetlusliikide osakaalude dünaamika aastasest hangete arvust alates aastast 2015



Jooniselt on näha, et märkimisväärselt on vähenenud lihthanke kasutamise osakaal aastasest riigihangete arvust. Kui veel 2017. aastal olid üle poole läbi viidud riigihangetest lihthanked, siis 2020. aastal moodustab lihthangete osakaal hangete arvust vaid 29%. Lihthangete osakaalu langus tuleneb 2017. aasta lõpus jõustunud asjade ja teenuste lihthanke piirmäära tõstmisest. Lisaks torkab silma, et aktiivselt on hankijate poolt kasutusele võetud väikehangete läbiviimise võimalus. Kui 2018. aastal algatati riigihangete registris 117 väikehanget, siis 2020. aastal juba 1270 väikehanget. Väikehanke läbiviimise võimalus loodi riigihangete registrisse 2018. aasta sügisel, et võimaldada hankijatele riigihangete registris ka vabatahtlikult hankemenetluse läbiviimist alla lihthanke piirmäära jäävate soetuste korral. Seeläbi ongi osaliselt varem lihthangetena läbi viidud riigihanked 2018. aasta lõpust läbi viidud vabatahtlikult väikehangetena.

Riigihanke läbiviimine, muu hulgas ka väikehanke, riigihangete registris võimaldab hankijal lihtsa vaevaga jõuda erinevate pakkujateni. Riigihankeks loetakse kõiki hankija poolt tehtud oste ka juhul, kui riigihangete seadusest tulenevad menetlusreeglid summa väiksusest tingituna ei kohaldu. Väikehange on seejuures hea võimalus hankijale läbipaistvalt ja avatult alla lihthanke piirmäära jääva riigihanke läbiviimiseks ning ettevõtjate, eelkõige väike- ja mikroettevõtjate, hankesse kaasamiseks.

Hanke keskmise maksumuse suurenemise tõttu on enimkasutatav hanke menetlusliik avatud hankemenetlus. Avatud hankemenetlusena viiakse läbi ka päris suuremahulisi hankeid, mis jäävad ka riigihanke direktiividest tulenevate reeglite kohaldamisalasse.

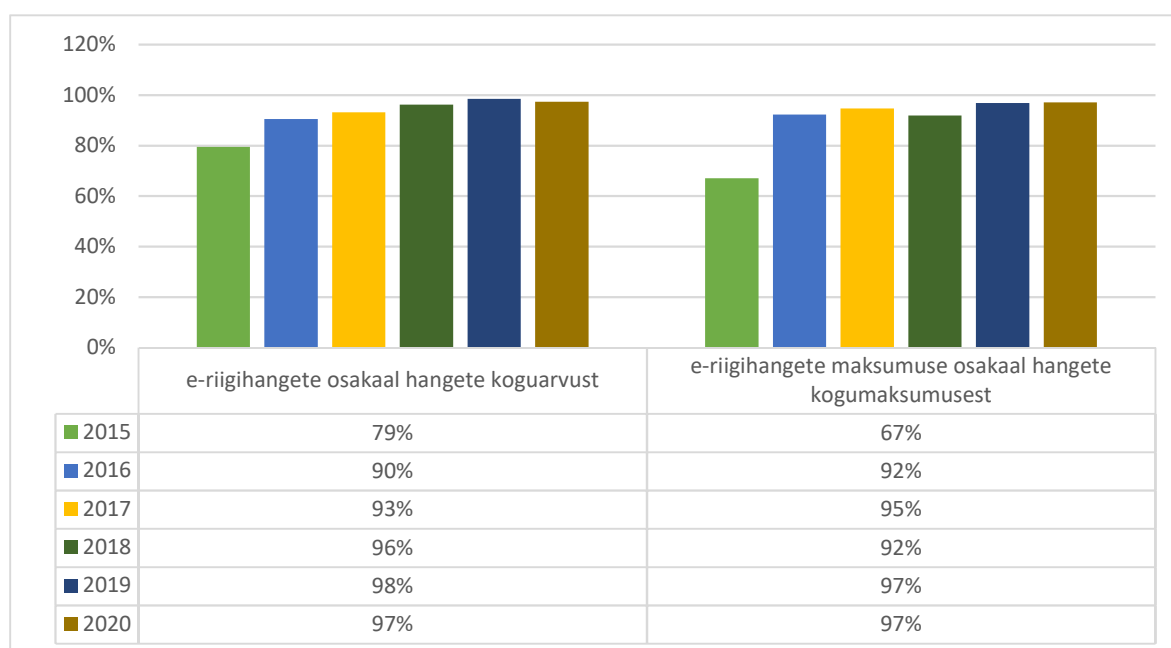
Lihtsustatud korras tellitavate teenuste soetamine on nii seaduses kui praktikas asendunud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine on jäänud peaaegu samale tasemele. Viimase kahe aasta jooksul on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise mõningane tõus selgitatav koroonaeepideemiast tulenevate erandlike riigihangete läbiviimisega, kuid vajab siiski tähelepanu, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse seadusest tulenevad alused oleksid selle kasutamisel täidetud.

3.2.2 Eesti riigihankepoliitika prioriteetvaldkondade analüüs

3.2.2.1 E-hanked

EL riigihangete direktiividest⁶ tulenevalt pidid liikmesriigid hiljemalt 18. oktoobriks 2018. aastal üle minema täielikult e-riigihangetele. Eestis on viimastel aastatel e-riigihangete osakaal olnud 100% lähedal.

Joonis 12. E-riigihangete osakaalu dünaamika aastast 2015 kuni aastani 2020



2020. aastal on Eesti e-riigihangete osakaal 97% nii hangete arvu kui ka maksumuse järgi vaadatuna. E-riigihangete osakaal oli veidi kõrgem aastal 2019.

2019. aastal algatati 128 e-menetluseta riigihanget ja 2020. aastal 228 e-menetluseta riigihanget. 2020. aastal e-menetluseta algatatud riigihangetest 217 olid väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlused ja nendest vähemalt 60 olid seotud koroonaviiruse tõrjeks vahendite ja tarvikute ostmisega. Sarnaselt oli ka 2019. aasta e-menetluseta 128 riigihankest 115 väljakuulutamiseta

⁶ Direktiivid 2014/24/EL artikkel 22 ja 90; 2014/25/EL artikkel 40 ja 106

läbirääkimistega menetlusega riigihanked. Seega võib öelda, et oleme jõudnud olukorda, kus praktiliselt kõik hanked viiakse läbi e-riigihangetena ja vaid üksikjuhtudel kasutatakse e-menetlusega riigihanke läbiviimise võimalust.

Kuna enamuse e-menetlusega riigihankeid (228 hankest 217) on väljakuulutamise läbirääkimistega menetlused, millel on riigihangete seaduses sätestatud väga piiratud kasutamisalused, võib järeldada, et valdavas enamuses e-menetlusega riigihangete korraldamised on seotud erakorraliste asjaoludega ja läbirääkimiste pidamisega. Vaatamata sellele tuleb jooksvalt jälgida, et riigihangete seadusest tulenevad väljakuulutamise hankemenetluse kasutamiseks ette nähtud piiratud alused oleksid täidetud.

Ilmselt ei ole ka edaspidi võimalik 100% e-riigihangetele üle minna kas ettenägematute asjaolude või Euroopa Liidu väliste ainuõigust omavate pakkujate tõttu, kelle elektroonilised platvormid või elektrooniliste menetluskeskkondade kasutamise oskused ei pruugi ühilduda Eesti riigihangete registri menetluskeskkonnaga. E-menetlusega riigihangeteks loetakse kõik riigihanked, mille menetlustoimingud ei toimu riigihangete registris.

3.2.2.2 Hindamiskriteeriumide kasutamine riigihangetes

3.2.2.2.1 Madalaima hinna ja kvaliteedikriteeriumite kasutamise võrdlus

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

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

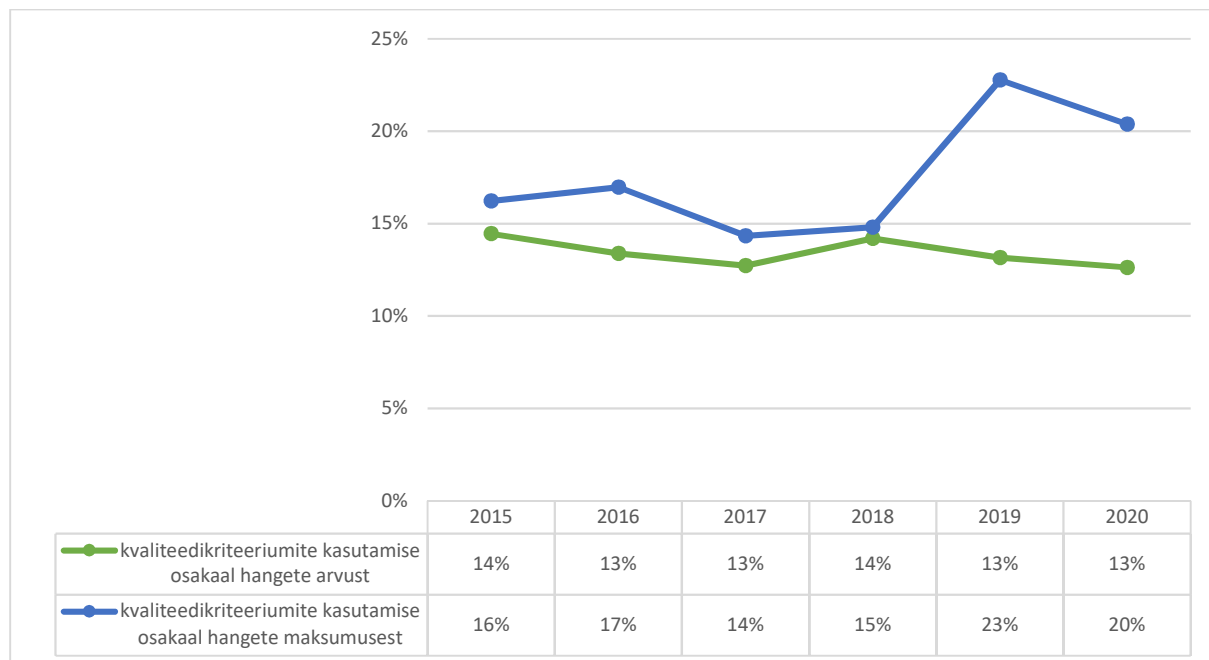
(4) Hankija võib majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvestada ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui hankija jaoks sõltub pakkumuse majanduslik soodsus ainult pakkumuse hinnast või kulust ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud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

Pakkumuste hindamiseks määratud kriteeriumid võivad olla kas rahaliselt mõõdetavad või hankelepingu eseme omadusi ja kvaliteeti kirjeldavad mitterahaliselt määratletavad kriteeriumid. Juhul, kui hankija jaoks sõltub parima pakkumuse väljaselgitamine üksnes rahaliselt mõõdetavatest kriteeriumitest, on tegemist madalaima hinna alusel hinnatava riigihankega. Kui hankija leiab, et parima pakkumuse väljaselgitamine sõltub lisaks rahaliselt mõõdetavatest kriteeriumitest ka hanke eset kirjeldavatest omadustest ja kvaliteedist, on tegemist kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatava riigihankega.

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

2020. aastal alustatud riigihangetest hinnati kvaliteedikriteeriumite alusel 13% hangete arvust ja 20% hangete maksumusest. Järgnevalt jooniselt on näha, et Eestis on kvaliteedikriteeriumite kaasamisel hinnatud läbi aastate u 13% riigihangetest.

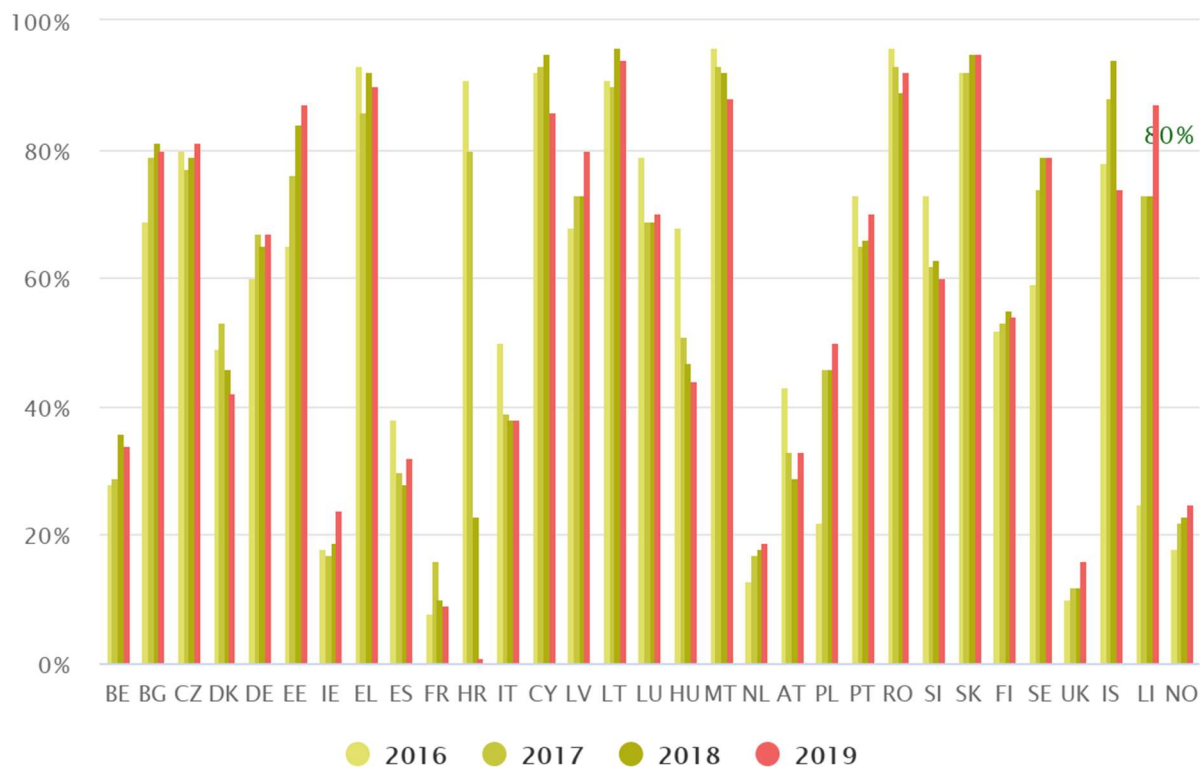
Joonis 13. Kvaliteedikriteeriumite kasutamise osakaalud alates aastast 2015



Jooniselt näeme, et kvaliteedikriteeriumite kasutamise osakaal on püsinud suhteliselt madalal tasemel, kuid positiivse trendina võib esile tuua asjaolu, et hangete kogumaksumusest moodustab viimasel kahel aastal kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud hangete osakaal varasematest aastatest suurema osa. See on ootuspärane ka riigihangete rahalise mahu suurenemisest tulenevalt, sest enam kasutatakse kvaliteedikriteeriumeid riigihangete hindamisel suuremamahulistest rahvusvahelistes riigihangetes.

Vaadates aga madalaima hinna kasutamise osakaalusid teistes Euroopa Liidu (EL) riikides (vt joonis järgmisel leheküljel), siis paistab silma, et enamus riikides on madalaima hinna kasutamise osakaalud olnud siiski väiksemad ja mitmetes riikides (näiteks Norra, Inglismaa, Holland ja Prantsusmaa) oluliselt madalamad kui Eestis. Kuna kvaliteedikriteeriumite kasutamine riigihanke hindamisel tagab hankijale võimaluse laiapõhjalisemaks valiku tegemiseks lähtudes lisaks hinnale veel ka toote, teenuse või ehitustöö omadustest, võib eeldada, et kvaliteedikriteeriumite laialdasem kasutamine tõstab hankijate rahulolu riigihanke tulemuse suhtes. Lisaks võib eeldada kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud riigihankest ka tervikuna kvaliteetsema hanke eseme soetust, mistõttu oleks oluline ka Eestis pöörata täiendavat tähelepanu kvaliteedikriteeriumite laialdasemale kaasamisele pakumuste hindamisel. Ka Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli põhjal (vt ptk 3.2.3) on Eesti tulemused Euroopa Liidu poolt seatud aktsepteeritavast tasemest madalamad just kvaliteedihangete kasutamisel.

Joonis 14. Euroopa Komisjoni joonis madalaima hinna kasutamise rahvusvaheliste riigihangete hindamisel



Allikas:

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm
(09.08.2021)

Üksnes madalaima hinna kasutamist pakkumuste hindamisel soodustab madalaima hinna näiline objektiivsus, mida riigihangete raames pakkumuste hindamisel hankijatelt oodatakse, samuti selle kasutamise lihtsus. Lisaks on üsna tugevalt juurdunud eksiarvamus, et riigihangete seadus sunnib hankijat alati valima odavaimat pakumust. Kahtlemata kuulub riigihangete üldpõhimõtete hulka ka hankija rahaliste vahendite säästlik kasutamine, kuid silmas tuleb pidada, et rahaliste vahendite säästlik kasutamine hõlmab endas ka hanke eseme kõrvalkuludega ja kvaliteediga arvestamist.

Kogumaks enam teavet kvaliteedikriteeriumite vähese kasutamise põhjuste kohta ja adresseerimaks poliitika kujundust kvaliteedikriteeriumite kasutamise ergutamisel, plaanib Rahandusministeerium viia läbi küsitluse, mille raames soovitakse koguda sisendit kvaliteedikriteeriumite vähese kasutamise põhjuste kohta. Uuringu läbi viimine on kavandatud 2021. aasta lõpu ja 2022. aasta algusesse.

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

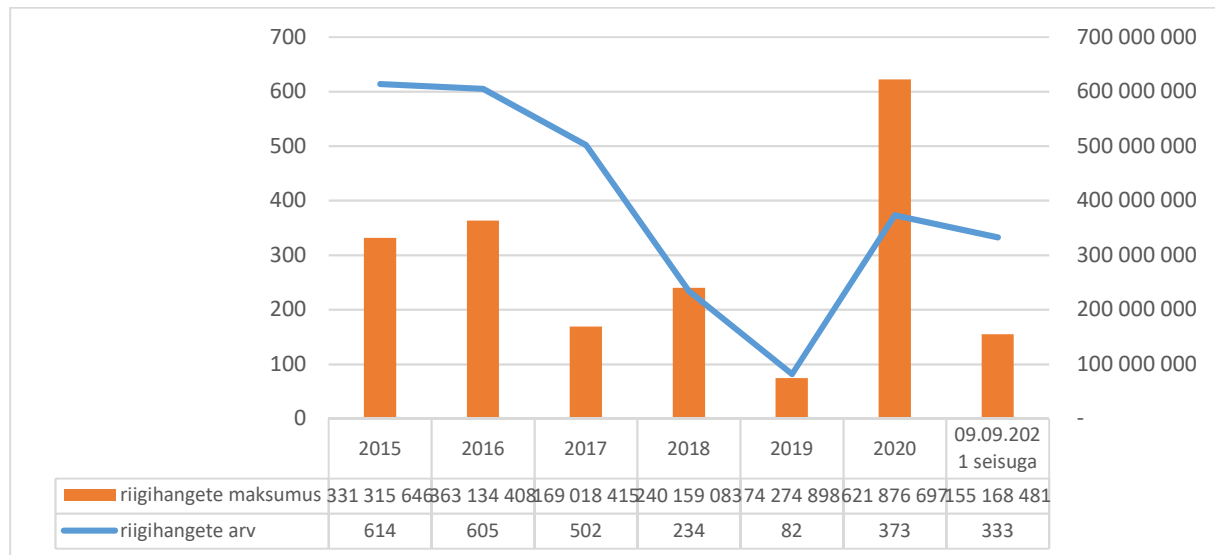
3.2.2.2.2 Keskkonnahoidlikud hanked

Keskkonnahoidlikud riigihanked võimaldavad riigil toetada läbi hanketegevuse ka keskkonnapoliitika elluviimist eelistades hankimisel keskkonناسäästlikke tooteid, teenuseid ja ehitustöid.

Keskkonnahoidlike riigihangete põhieesmärk on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju, mis tuleneb nii tootmisest, kasutamisest kui ka kasutusest kõrvaldamisest, st kogu toote/teenuse olerusringi jooksul. Nii on võimalik vähendada riske inimese tervisele ja ümbritsevale keskkonnale. Tegemist ei ole riigihanke eritüübiga, vaid see on tavapärane avaliku sektori läbiviidud hange, mille puhul võetakse arvesse lisaks muudele nõuetele ka keskkonnanõudeid. Keskkonnahoidlike tingimusi saab kasutada kõikides riigihanke etappides. Keskkonnahoidlike tingimusi saab lisada hankelepingu eseme tehnilisse kirjeldusse, kvalifitseerimistingimustesse, hindamiskriteeriumitesse ning hankelepingu tingimustesse.⁷

Hanke keskkonnahoidlikkuse määrab riigihangete registrisse hanget sisestades hankija ise. Alates 1. septembrist 2017. aastal peab hankija lisama täpsema selgituse hanke keskkonnahoidliku osa kohta.

Joonis 15. Keskkonnahoidlike riigihangete dünaamika aastast 2015



Jooniselt nähtub, et keskkonnahoidlike hangete kasutamine on Eestis vahepeal olulises osas vähenenud. Küll aga paistab 2020. aasta silma keskkonnahoidlike riigihangete kõrge maksumusega. Keskkonnahoidlike riigihangete olulises mahus vähenemine 2017. aastast võib olla seotud mitte niivõrd keskkonnahoidlike riigihangete läbiviimise praktika muutumisega kui võrd just riigihangete registris keskkonnahoidliku riigihanke sisestamisloogika keerukamaks muutumisega. Kuid siinjuures võib eeldada, et pärast 2017. aastat tehtud keskkonnahoidlike riigihangete sisestamismetoodika muutumist, on keskkonnahoidlike riigihangete läbiviimise arv täpsem kui varasematel aastatel, mil hanke keskkonnahoidlikkuse sai määratleda täiendava selgituseta.

29. juunil 2021. aastal on keskkonnaminister andnud välja määruse nr 34 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“, millega kehtestati kohustuslikud keskkonnahoidlikud

⁷ <https://www.envir.ee/et/keskkonnahoidlikud-riigihanked> 23.09.2019

kriteeriumid mööbli, puhastustoodete ja -teenuste, kontori IT-seadmete ning koopia- ja joonestuspaberi soetamiseks. Määrus jõustub 2022. aasta algusest.

Antud määruse jõustumise järgselt on oodata keskkonnahoidlike riigihangete osakaalu jõudsat tõusu.

Keskkonnaministeerium keskkonnahoidlike hangete edendajana on välja töötanud täpsemad juhised ning tingimused hanke keskkonnahoidlikkuse määramiseks, millega saab tutvuda Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <https://old.envir.ee/et/keskkonnahoidlikud-riigihanked>. Lisaks on võimalik kasutada EL-s väljatöötatud kriteeriume, mille kohta leiab infot Euroopa Komisjoni kodulehelt https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm.

Nii varasematel aastatel kui ka 2020. aastal on kõige enam keskkonnahoidlike tingimusi riigihangetes kasutanud Riigimetsa Majandamise Keskus. 2020. aastal on keskkonnahoidlike tingimusi rohkem kasutanud ka Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet, Pärnu Linnavalitsus, Riigi Kinnisvara AS ja Riigi Tugiteenuste Keskus. Rahalises mahus on suurimaid keskkonnahoidlike hankeid läbi viinud lisaks Riigimetsa Majandamise Keskusele ka AS Eesti Raudtee, Tallinna Linnavaraamet ja Riigi Kinnisvara AS.

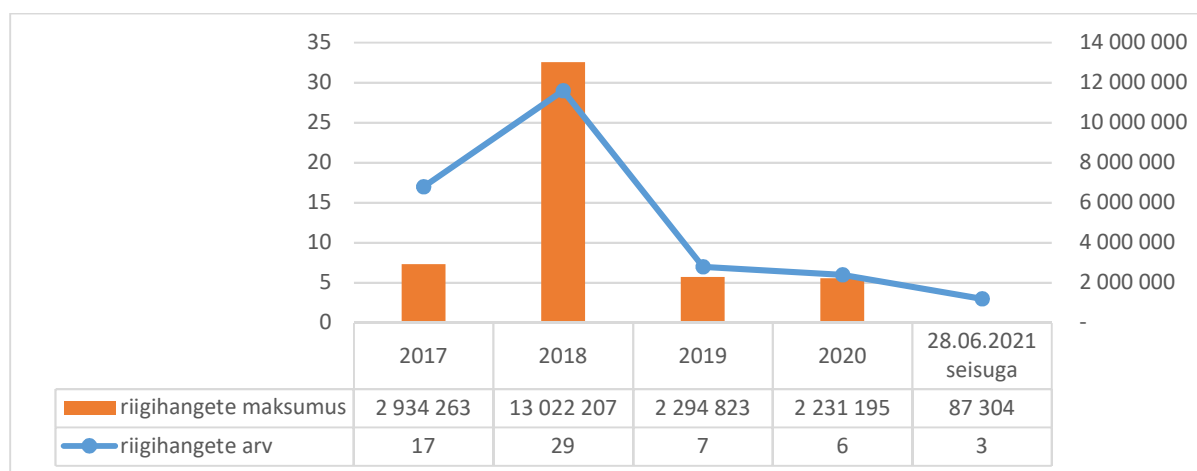
Keskkonnahoidlike riigihangete arvestuses parandati riigihangete registris tehniline viga, mistõttu on keskkonnahoidlike riigihangete info esitatud 09.09.2021 seisuga. Ülejäänud informatsioon, mis on käesolevas kokkuvõttes kajastatud, on jätkuvalt seisuga 28.06.2021.

3.2.2.2.3 Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked

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

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

Joonis 16. Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete dünaamika alates aastast 2017



Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete osakaalu suurendamine on üks direktiivides sätestatud Euroopa Liidu üleseid prioriteete. Eesti riigihankemaastikul veel kohanetakse teadmiseiga sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke läbiviimise võimalusega, mistõttu laialdaselt selliseid riigihankeid Eestis veel läbi ei viida. Vähesel praktika ja teadlikkuse tõttu ei ole teada ka riigi kavatsusi selliste riigihangete teatud valdkondades kohustuslikuks muutmise kohta. Ühtlasi on puudu Eestis ka sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete edendaja rolli kandja ja vastutaja. Kuna tegemist on direktiividest tuleneva prioriteetvaldkonnaga, on Eestis vaja astuda edasisi samme, et määrata kindlaks vastutus sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete edendamise osas.

2020. aastal on sotsiaalselt vastutustundlike riigihankeid läbi viinud üksikud asutused, näiteks Eesti Töötukassa ja Riigi Tugiteenuste Keskus.

2021. aasta suvel on Euroopa Komisjon välja andnud juhendi „Sotsiaalne ostmine – juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes (teine väljaanne)“. Juhendiga saab tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel⁸.

3.2.2.2.4 Innovatsioonihanked

Läbi uudsete ja innovaatiliste toodete ja lahenduste hankimise saab riik toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning seeläbi toetada uute lahenduste loomist ja turuletulekut.

Euroopa Komisjon on juunis 2021 välja antud innovatsioonihangete suunistes⁹ viidanud, et innovatsioonihanked viitavad mis tahes hangetele, millel on üks või mõlemad järgmistest omadustest:

- innovatsiooniprotsessi – teadus- ja arendusteenuste – hankimine koos (osaliste) tulemustega;
- innovatsiooni tulemuste hankimine.

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

Kas hangite selle hanke raames teadus- ja arendustegevust?

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

Kas selle hanke raames hangitav lahendus on uus hankija jaoks?

Kas hangitav lahendus muudab hankija asutuse tööprotsesse efektiivsemaks?

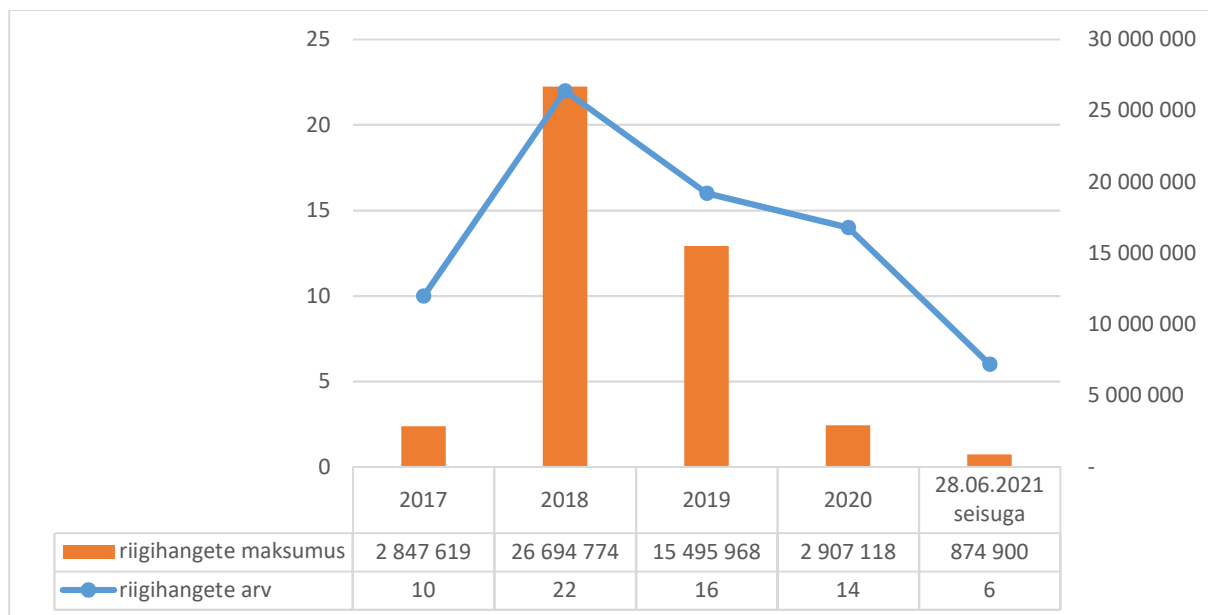
Tutvu innovaatilisi aspekte sisaldavate hangete andmetega järgmisel leheküljel asuval joonisel.

8

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/c_2021_3573_f1_oter_autonomous_act_et_v3_p1_1156678.pdf

⁹ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975/attachments/1/translations/et/renditions/native>

Joonis 17. Innovatsioonihangete dünaamika alates aastast 2017



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

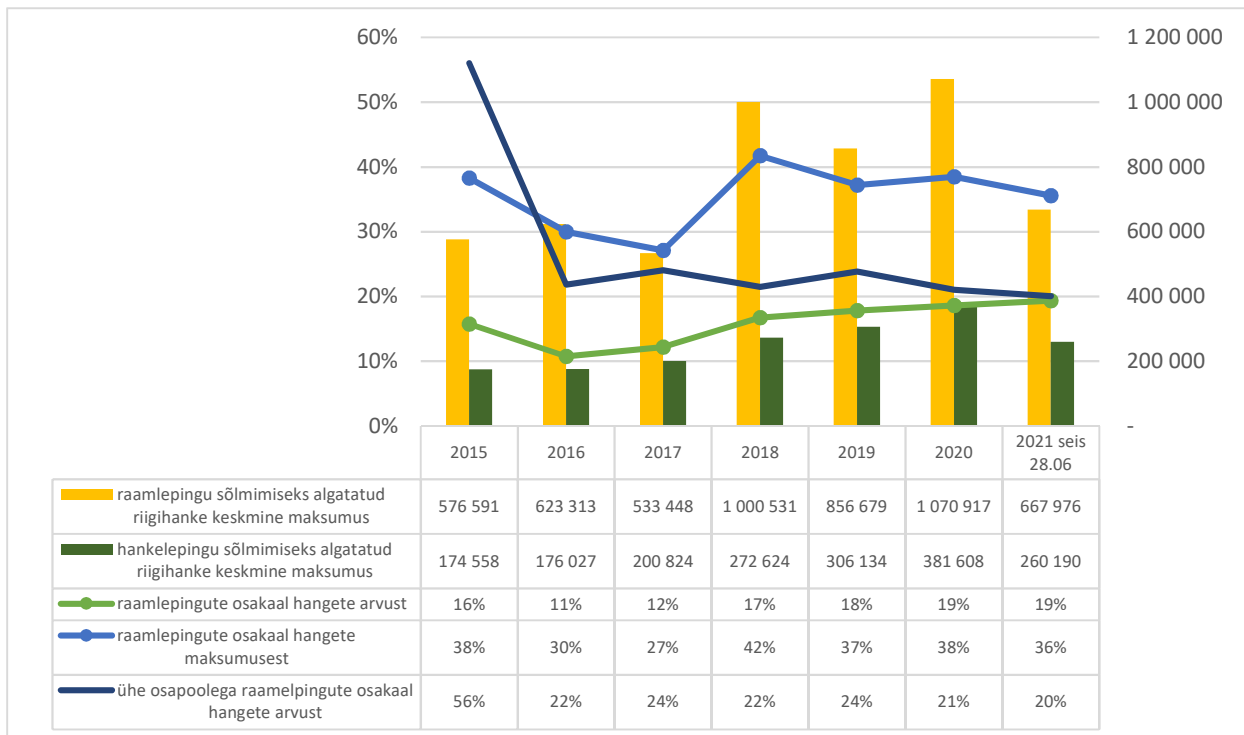
Eestis on Riigikantselei eestvedamisel vastu võetud Eesti konkurentsivõime strateegia „Eesti 2020“, mille tegevuskavas on seatud aastaks 2020 eesmärk, et innovatsioonihangete osakaal peab tõusma 3 protsendini¹⁰ kõikidest valitsemisalade riigihangetest. Arvestades, et 2020. aastal viidi läbi üksnes 14 innovaatilist hanget, ei ole Eesti jõudnud seatud eesmärgini.

3.2.2.3 Raamlepingute kasutamine

Raamlepinguid eelistatakse kasutada üldjuhul nende paindlikkuse tõttu. Sarnaselt 2019. aastale on ka 2020. aasta jooksul alustatud raamlepingute hangete osakaal kõikidest riigihangetest olnud kerges tõusutrendis. Raamlepingute maksumuse osakaal hangete maksumusest on pärast 2018. aastat jäänud praktiliselt samale tasemele. Pärast 2018. aastat on järsult tõusnud ka raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihanke keskmine maksumus ning 2020. aastal raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihanke keskmine maksumus on olnud kõrgeim 2015. aastast arvates.

¹⁰ https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tegevuskava_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf

Joonis 18. Raamlepingute arvu ja maksumuse osakaalu ning keskmiste dünaamika 2015. aastast



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

Kui 2015. aastal sõlmiti ühe osapoolega raamlepinguid 56%, siis 2020. aastal vaid 21% juhtudest (raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihangetest). Ühe osapoolega raamlepingute puhul on riigihanke üldpõhimõtete järgimise tagamine keerulisem, konkurents võib olla küll tugev raamlepingu sõlmimiseks, kuid hankelepingute sõlmimisel konkurents puudub. Seetõttu on positiivne trend, et ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute hangete osakaal on ka 2020. aastal alustatud hangetest võrreldes 2019. aastaga veel veidi (so 3%) langenud.

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

Jooniselt on ka näha, et ühe hankelepingu sõlmimiseks läbiviidava riigihanke keskmine maksumus on raamlepingu sõlmimiseks läbi viidava riigihanke keskmisest maksumusest oluliselt madalam. Samuti on näha, et raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate riigihangete osakaal riigihangete kogumaksumusest on viimaste aastate (alates 2018) jooksul olnud märkimisväärselt kõrgem varasemast perioodist. Seega on seadusandja poolt raamlepingute täitmisele kui rahalise mahu poolest märkimisväärselt osale riigihangetest, täiendava aruandluskohustuse lisamine põhjendatud.

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

3.2.2.4 Konkurents riigihangetes

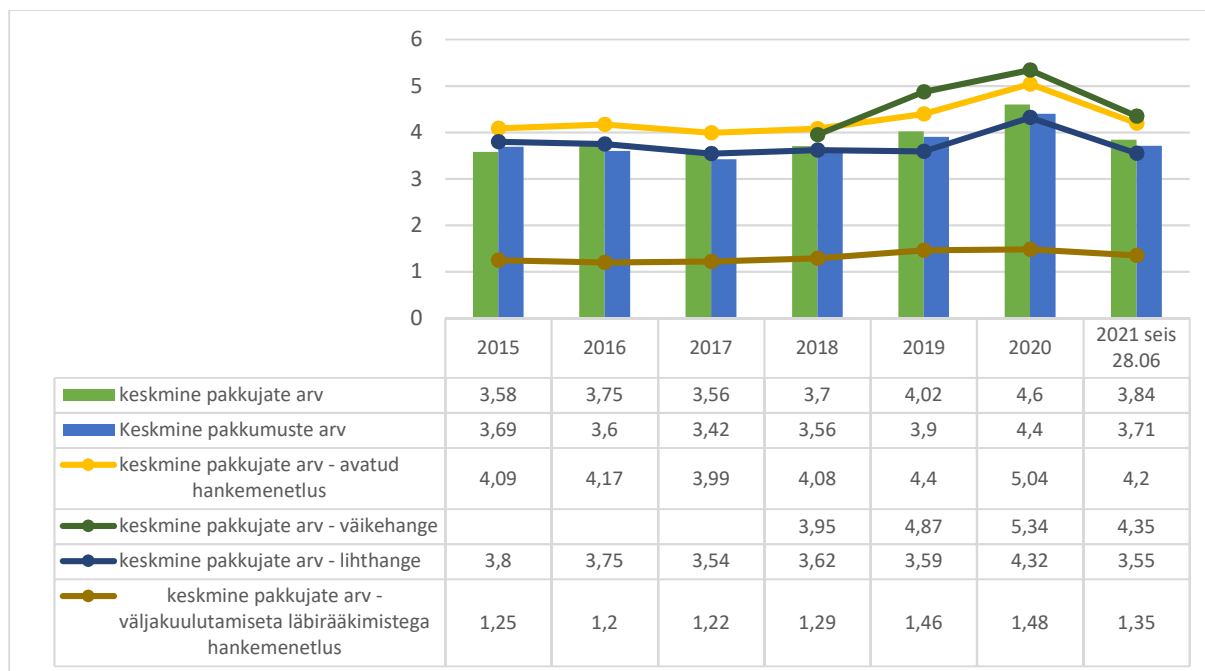
Üks riigihangete reguleerimise eesmärke, lisaks läbipaistvuse tagamisele, on ka turul eksisteeriva konkurentsi ärakasutamine, et saavutada soetustel majanduslikku soodsust. Riigihangetes eksisteerivat konkurentsi peegeldavaks näitajaks võib pidada esitatud pakkumuste ja pakkumusi teinud ettevõtete ehk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

Eestis on varasematel aastatel olnud keskmine, riigihangetes osalenud, pakkujate arv 3,4-3,6 pakkujat hanke kohta, jõudes 2019. aastal 4 pakkujani hanke kohta. Kindlasti omab pakkujate keskmise arvu tõusus mõju ka suuremas mahus osadega hangete ja raamlepingu sõlmimiseks hangete läbiviimine. Keskmine pakkujate arvu kasv on üks riigihankepoliitika eesmärke.

Keskmine pakkujate arv on 2020. aastal tõusnud 4,6 pakkujani hanke kohta, samuti on tõusnud ka esitatud pakkumuste arv 4,4 pakkumuseni hanke kohta. Keskmine pakkujate arv ületab keskmist pakkumuste arvu seetõttu, et osades hangetes esitatakse ühispakkumusi. Samas peegeldab keskmine pakkujate arv siiski paremini ettevõtjate huvi teatud hangete vastu. Pakkumuste keskmises näitajas on mitme ettevõtja poolt ühiselt esitatud ühispakkumus loetud üheks pakkumuseks. Ühispakkumuste esitamine toimub ettevõtjate koostöös, et tugevdada ühiselt pakkumust esitades selle konkurentsivõimalusi ja ühendada lepingu täitmiseks vajalikud vahendid. Kuna pakkumuste arvu näitaja ei arvesta erinevate ettevõtjate arvu, on ettevõtjate konkurentsi ja huvi peegeldavana eelkõige kasutusel keskmine pakkujate arv.

2020. aastal veavad pakkujate keskmise arvu tõusu ideekonkurssid. Ideekonkurssidel osaleb üldjuhul keskmisest rohkem pakkujaid, kuid 2020. aastal on ideekonkursside keskmine pakkujate arv peaaegu 15 pakkujat ideekonkursi kohta. Lisaks on keskmisest kõrgem pakkujate osalus ka väikehangetes, ületades 5 pakkujat hanke kohta ja ka avatud hankemenetluses ületas keskmine pakkujate arv 2020. aastal 5 piiri.

Joonis 19. Keskmine pakkujate ja pakkumuste arv hanke kohta aastatel 2015-2019



Joonisel on kajastatud üldised keskmised pakkujate ja pakkumuste arvu näitajad ning lisaks enimkasutatavate hankemenetluse liikide keskmised pakkujate näitajad. Ootuspäraselt on kõige madalam keskmine pakkujate arv väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses. Kõige kõrgem keskmine pakkujate arv on avatud ideekonkurssidel (joonisel ei kajastu), nagu juba varasemalt sai nimetatud, väike- ja lihthangetes ja avatud hankemenetluses.

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

Jooniselt on näha, et 2020. aasta riigihangetes on tõusnud keskmine pakkujate arv võrreldes eelnevate aastate tasemega. Ilmselt on see seletatav koroonaeepideemiast tuleneva majanduse jahtumisega. Riik suunas majanduse elavdamiseks täiendavad eelarvevahendid turule, mis aktiveeris ettevõtlusvõimaluste otsimisel riigi poolt pakutavate lepingute täitmiseks enam ettevõtteid, kuna erasektori sisesed ettevõtlusvõimalused olid vähenenud. Tõenäoliselt 2021. aastal, mil riik täiendavalt eelarvevahendeid ettevõtlusse ei suuna ning riigi majandus on taastumas, langeb veidi taas ka keskmine riigihangete pakkujate arv. Selline areng on ootuspärane juhul, kui riigis majanduskeskkond taastub.

Kõige kõrgem keskmine pakkujate näitaja on ehitustööde hangetes. Ehitustööde 2020. aasta hangetes on hanke vastu huvi olnud keskmiselt 6 ettevõttel, samas kui teenuste hangetes on keskmine pakkujate arv olnud 4,46 (sotsiaalteenustes 4,61 ja eriteenustes 3,14) ning asjade hangetes 3,48.

Rahandusministeerium on riigihangete registri andmete põhjal koostanud interaktiivse statistika vaate, mille kaudu on võimalik tutvuda muu hulgas ka pakkujate keskmise arvuga erinevate näitajate lõikes. Interaktiivne andmebaas asub siin:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihankemaastiku-kokkuvotted>

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

3.2.2.5 Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur

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

Seega on VKE-de riigihanketurule pääsu võimaldamine üks Euroopa Liidu prioriteete. Eestis kui väikeriigis on ettevõtetuskeskkond baseerunud peamiselt VKE-dele, mistõttu on selle Euroopa Liidu tasandil seatud eesmärgi täitmine Eesti ettevõtetuskeskkonnale soodne.

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

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

Et saada indikatiivset ülevaadet Eestis tegutsevatest ettevõtetest ja nende suurusest, kasutatakse infot Statistikaameti kodulehelt majanduslikult aktiivsete ettevõtete kohta töötajate arvu järgi¹¹. Statistikaameti andmete alusel on üle 250 töötajaga ettevõtteid ehk ettevõtteid, mis töötajate arvu kriteeriumi alusel vastavad suurettevõtte klassifikatsioonile, Eestis 2020. aastal kokku 172 (2019. aastal 184), ehk 0,12% kõikidest Eestis tegutsevatest majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest. Veidi üle 94% ettevõtetest on töötajate arvuga alla 10 inimese ning kokku 99,88% ettevõtetest vastavad töötajate arvu kriteeriumi järgi VKE suurusele. Euroopas tervikuna on VKE-sid 99% kõigist ettevõtetest¹².

Riigihankelepingutest 13% on sõlmitud suurettevõtetega ja 87% riigihankelepingutest on sõlmitud VKE-dega. Arvestades Eesti ettevõtetuskeskkonda, millest üle 99% moodustavad VKE-d (töötajate arvu kriteeriumi järgi), siis võib öelda, et riigihankelepinguid võitnud suurettevõtete osakaal ei ole proportsioonis Eesti ettevõtetuskeskkonna struktuuriga. Samas vaadates võrdlust 2017. aasta

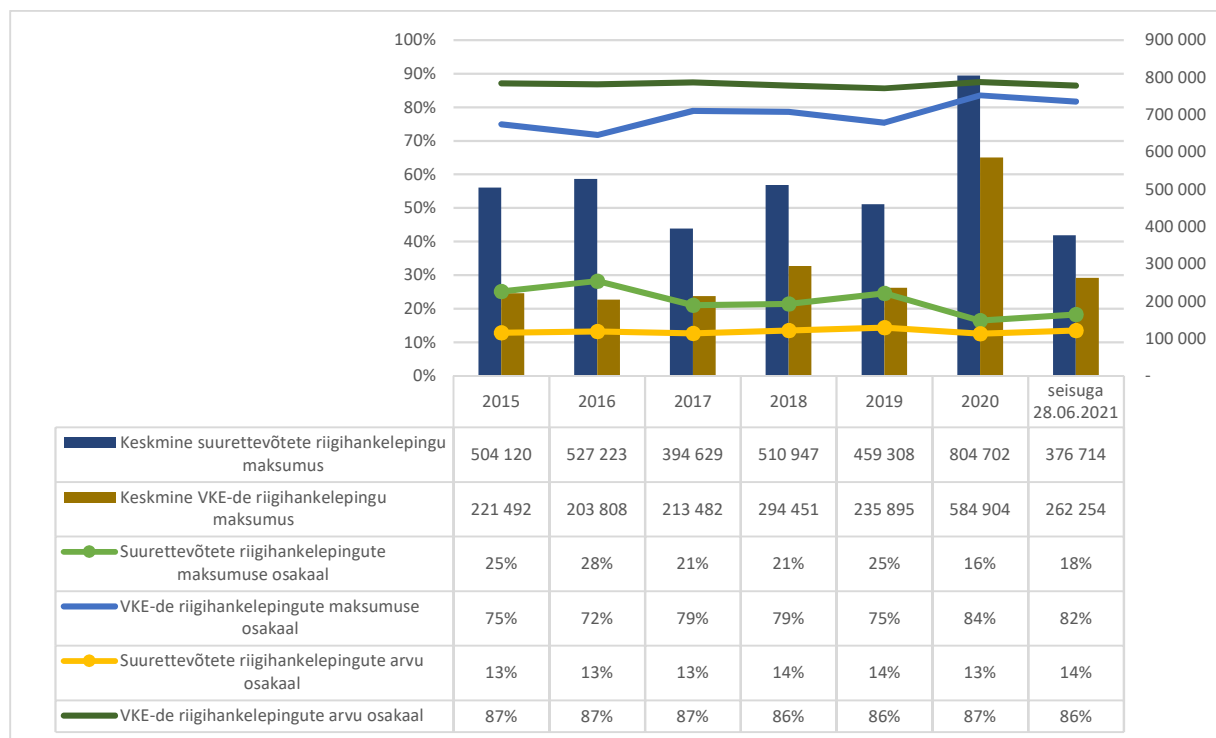
¹¹ https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_ettevetjad/ER025 06.11.2020

¹² https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition_en 10.09.2021

ettevõtete toodangu väärtuse andmetega (hilisemad andmed ei ole saadaval), on 2020. aasta jaotus võrdelisem ning pigem just väikeettevõtete kasuks.

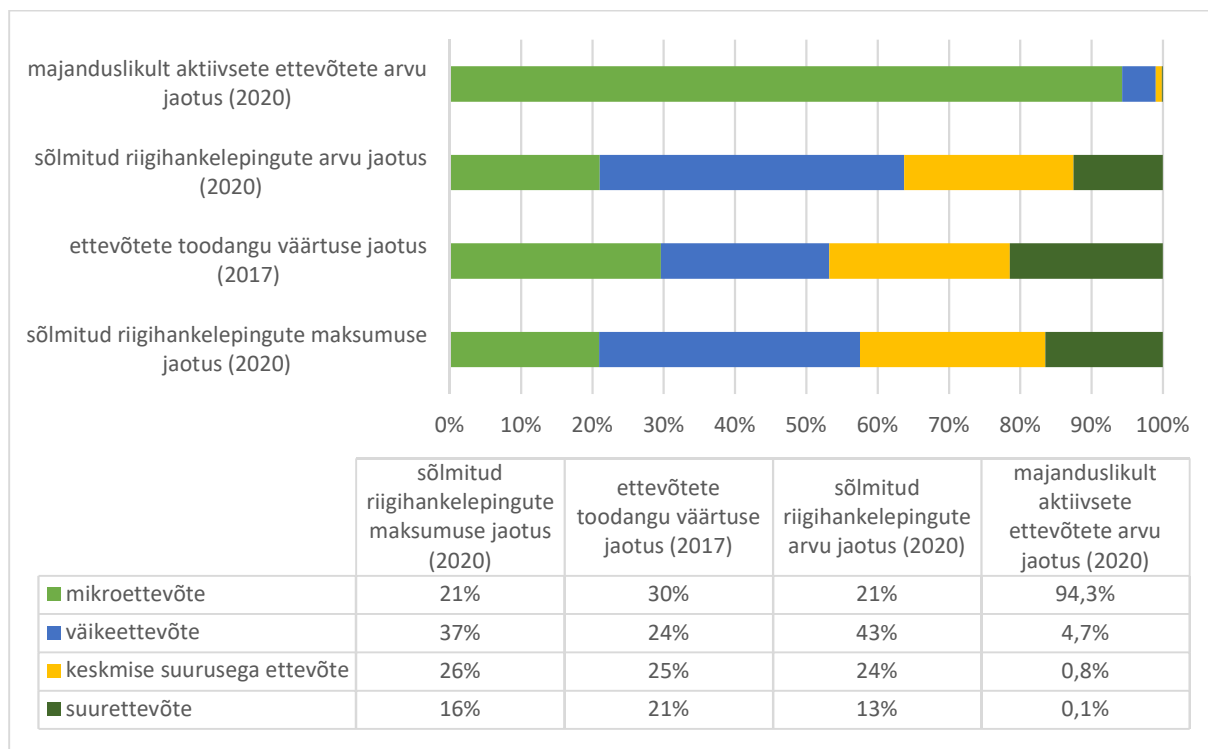
Järgnevalt vaatame sõlmitud riigihankelepingute osakaalude dünaamikat suurusgruppide järgi.

Joonis 20. Riigihankelepingute jaotumine VKE-de ja suurettevõtete vahel 2015 - 2021



Jooniselt on näha, et suurettevõtete ja VKE-de vaheline riigihankelepingute jaotumine on olnud läbi aastate suhteliselt sarnane. Küll aga võib märgata, et taaskord hakkab silma oma erilisusega aasta 2020, kus märkimisväärselt on tõusnud nii suurettevõtete kui ka VKE-dega sõlmitud riigihankelepingute keskmine maksumus. Samuti on märgata, et tulenevalt VKE-dega sõlmitud keskmiselt suurema hankelõpinguga on vähenenud varasema aastaga võrreldes suurettevõtete sõlmitud lepingute maksumuse osakaal. Kuna koroonaeepideemiast tulenev riiklik majanduse toetuspoliitika läbi positiivse eelarvestiimuli 2021. aastast lõpetatakse, on oodatav, et langevad nii suurettevõtete kui ka VKE-dega sõlmitud lepingute keskmised maksumused.

Joonis 21. Riigihankelepingute arvu, maksumuse ja majanduslikult aktiivsete ettevõtete osakaalude võrdlus 2020. aasta andmete põhjal ettevõtte toodangu väärtuse 2017.aasta andmetega (hilisemad andmed ei ole saadaval)

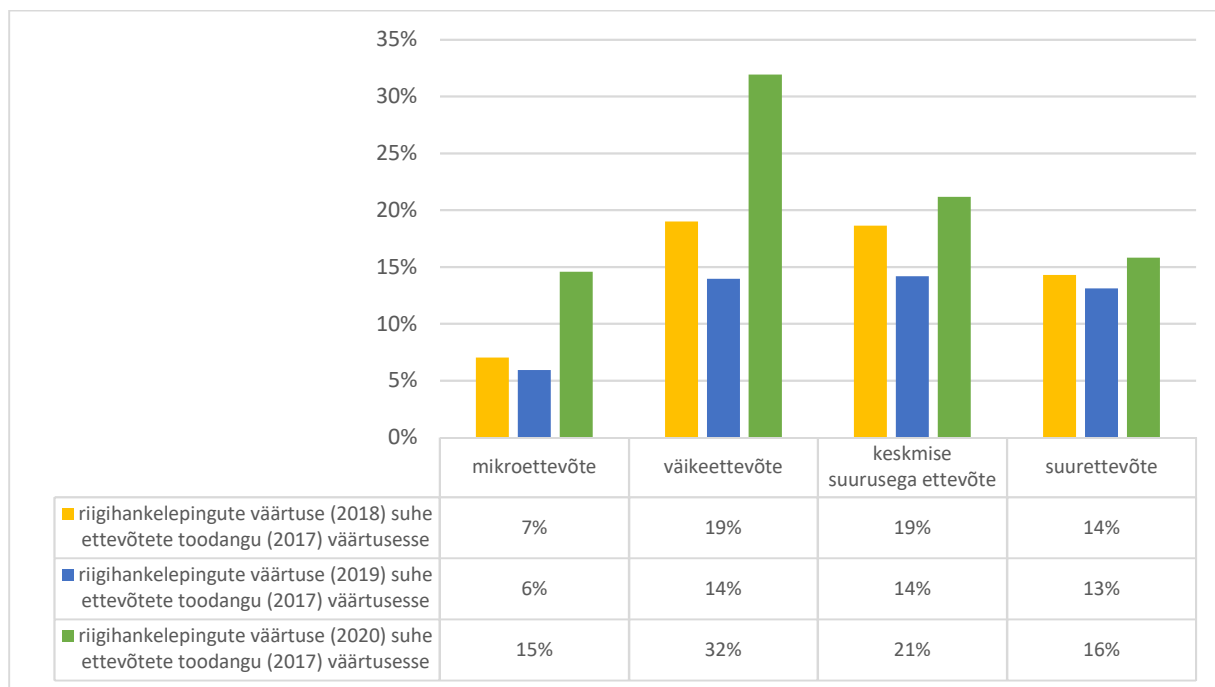


Allikas: riigihangete andmed riigihangete register 28.06.2021 seisuga, majanduslikult aktiivsete ettevõtete arv ja ettevõtete toodangu väärtus www.stat.ee

Vaadates lähemalt riigihankelepinguid sõlminud ettevõtete struktuuri rahalise mahu järgi ning kõrvutades seda ettevõtete poolt loodava toodangu väärtusega, on proportsionaalsus riigihankelepingute ja ettevõtete toodangu vahel võrdelisem. Arvestades, et ettevõtete toodangust moodustab 79% VKE-de toodang ja riigihankelepingutest moodustab 87% VKE-dega sõlmitud lepingute maht, on sõlmitud lepingute maksumuse struktuur VKE-de kasuks.

Järgnevalt vaatame ettevõtete toodangu väärtuse ja riigihankelepingute suhte kujunemise dünaamikat. Järgmise lehekülje jooniselt on näha, et mikro- ja väikeettevõtete riigihanketurule pääsu toetavad meetmed (hangete osadeks jaotamise kohustus, käibenõuete piirangud) ja väikehanke läbiviimise võimaluse tekitamine on aidanud suurendada riigihankelepingute osakaalu mikro- ja väikeettevõtete toodangust.

Joonis 22. Riigihankelepingute 2018 – 2020. aasta kogumaksumuste suhe ettevõtete toodangu 2017. aasta väärtusesse ettevõtte suuruse gruppide järgi

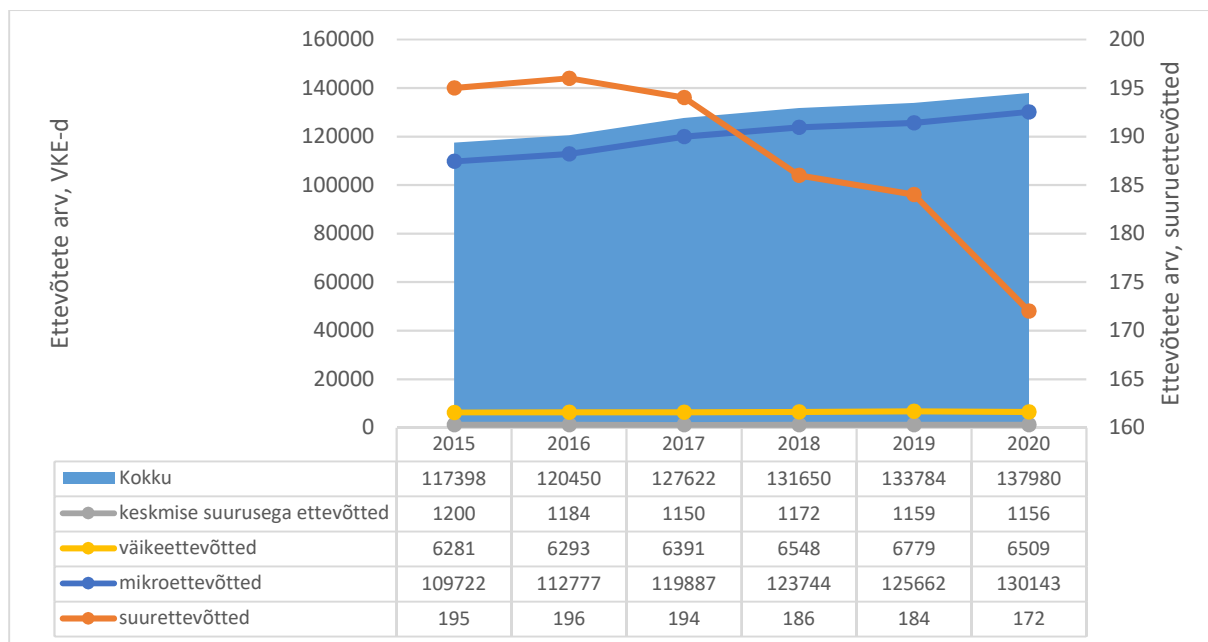


Kõige enam on kasvanud väikeettevõtetega sõlmitud riigihankelepingute osakaal ettevõtete toodangu väärtusest ja kõige vähem on kasvu olnud suureettevõtte seas. Selline areng on kooskõlas riigihangete seaduses tehtud muudatuste eesmärgiga, millega sooviti muuta riigihanketurule sisenemine VKE-de jaoks lihtsamaks. Mingi osa tõusust on selgitatav ka VKE-de arvu suurenemisega Eesti ettevõtlusmaastikul.

Vaatamata sellele, et viimaste aastate arengud on näidanud, et mikro- ja väikeettevõtete riigihankelepingute väärtus on ettevõtete toodangu väärtuse suhtes kasvanud, on siiski potentsiaali riigihangete valdkonnas konkurentsi tõstmiseks eeskätt läbi VKE-de osaluse suurendamise ja mikroettevõtete täiendava kaasamise riigihanketurule.

Statistikaameti andmete alusel on Eestis 2020. aastal majanduslikult aktiivseid ettevõtteid, mille töötajate arv on alla 250 (üks VKE määramise kriteeriumitest), kokku 137 808. Huvitavaks võib pidada asjaolu, et kuigi majanduslikult aktiivsete ettevõtete arv Eestis on alates 2015. aastast järjest kasvanud, on suureettevõtete või ettevõtete, mille töötajate arv ületab 250 piiri, järjest vähenenud. Majanduslikult aktiivsete ettevõtete jaotuse dünaamika on kajastatud järgneval joonisel.

Joonis 23. Eesti ettevõtete suurusgruppidesse jaotumise dünaamika



Riigihankelepingute osapoolteks on olnud 2020. aastal alustatud hangete raames erinevaid Eesti päritolu keskmise, väikese ja mikrosuurusega ettevõtteid kokku 2689, mis moodustab veidi alla 2% Eesti majanduslikult aktiivsetest VKE-dest. Suurettevõtteid tegutseb Eestis 2020. aastal 172, riigihankelepinguid on 2020. aastal alustatud hangete raames sõlminud 98 erinevat suurettevõtet, ehk 57% Eesti päritolu suurettevõtetest. Seega on suurettevõtte jaoks riigihankelepingu osapoolteks saamine siiski oluliselt tõenäolisem kui VKE-l.

Arvestades, et Eesti suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud juba 57%, samal ajal kui VKE-dest on riigihankelepingutega seotud alla 2%, on konkurentsi suurendamine riigihangetes võimalik jätkuvalt eelkõige VKE-de riigihangetes osalemise suurendamise arvelt. Selle toetamiseks on riigihangete seaduses ette nähtud ka erinevad meetmed, nagu hanke osadeks jaotamine, käibenõude seadmise piirangud ning lihtsustused pakkumuse esitamiseks. Täiendavalt on loodud võimalus riigihangete registris alla lihthanke piirmäära jäävate väikehangete läbiviimiseks. Et tagada konkurentsi maksimaalne ärakasutamine, on oluline jätkuvalt jälgida ka hankes kvalifitseerimistingimuste seadmist selliselt, et osalemine oleks võimalik ka VKE-dele.

3.2.2.6 Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud

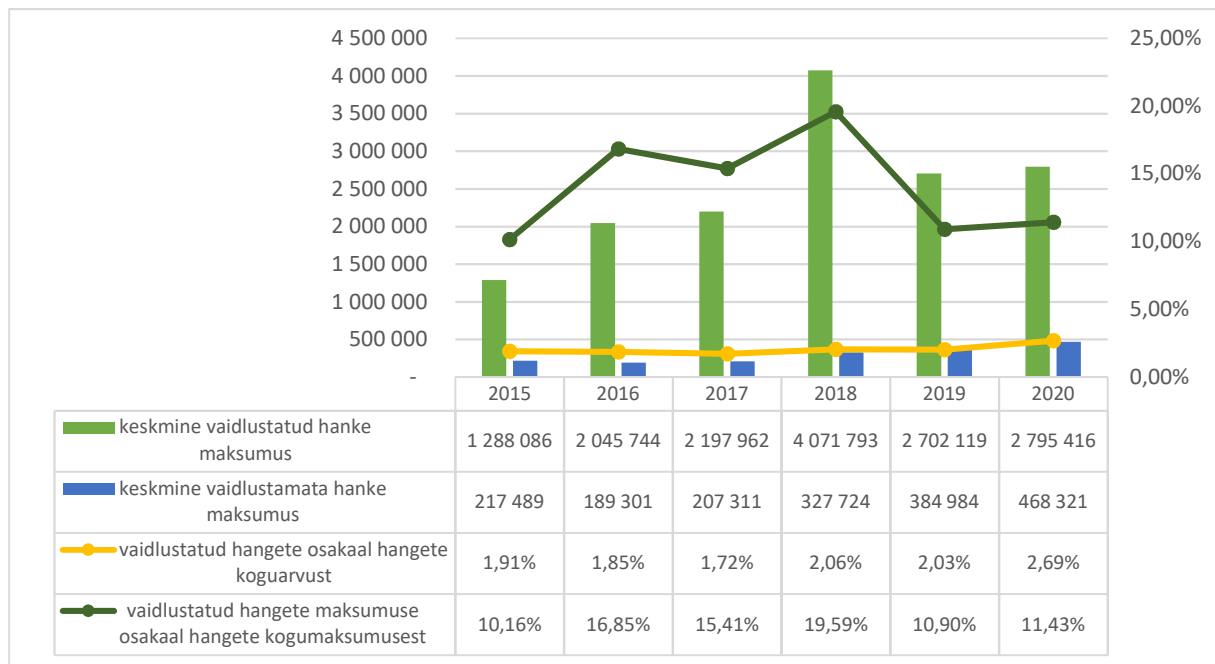
2020. aastal esitati riigihangete vaidlustuskomisjonile 288¹³ vaidlustust ning vaidlustatud on seejuures 2020. aastal alustatud riigihangetest 224 riigihanget (mõnes hankes esitati mitu vaidlustust). Seega võib öelda, et 2020. aastal alustatud hangetest vaidlustati 2,7%.

¹³ VAKO 2020. aasta statistika <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/vaidlustusmenetlus/vaidlustuskomisjoni-statistika>

182 hankele esitati üks vaidlustus ja 32 hankele esitati kaks vaidlustust ja ülejäänud vaidlustatud hangetele esitati kuni 7 vaidlustust.

Käesolevas kokkuvõttes on käsitlese all riigihangete põhine vaidlustuste vaade, mis põhineb riigihangete registrisse esitatud informatsioonil. Vaidlustuskomisjoni tööd ja vaidlustusmenetluse tulemusi käsitleva statistikaga saab tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel Riigihangete Vaidlustuskomisjoni (VAKO) koostatud andmete põhjal, mille leiab siit: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/vaidlustusmenetlus/vaidlustuskomisjoni-statistika>.

Joonis 24. Vaidlustatud hangete osakaalud ja keskmiste maksumuste võrdlus ajavahemikul 2015-2020



Joonisel kajastuvad vaidlustatud ja vaidlustuseta hangete keskmised maksumused. Hangete vaidlustamispraktikat vaadates on näha, et vaidlustatakse pigem suuremahulisi hankeid, mistõttu on vaidlustatud hanke keskmine maksumus kordi kõrgem vaidlustamata hanke keskmisest maksumusest. 2018. aastal on vaidlustatud hanke keskmine maksumus olnud oluliselt kõrgem teiste aastate vaidlustatud hanke keskmisest maksumusest, kuna vaidlustati üks erakordselt kõrge maksumusega hange.

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

2020. aastal on vaidlustatud hangete osakaal hangete koguarvust kasvanud, seega on vaidlustatud rohkem riigihankeid ja VAKO statistika põhjal on teada ka, et esitatud on absoluutarvuna eelnevatest aastatest rohkem vaidlustusi. Vaidlustuste arvu kasv oli ootuspärane tulenevalt 2019. aastal jõustunud õigusabikulude hüvitamise võimalusest. Oodatav oli ka senisest väiksemamahuliste hangete vaidlustamise kasv, kuid see ootus hetkel veel realiseerunud ei ole ja keskmine vaidlustatud hanke maksumus on jätkanud siiski kasvu.

Läbi suurema vaidlustuste arvu võib eeldada, et paraneb hankijate hankepraktika ning seoses õigusabikulude hüvitamise taotluse esitamise võimalusega on kvaliteedi paranemise mõju oodatav edaspidi ka väiksemamahulistest hangetes.

Kõige enam vaidlustatakse avatud hankemenetlusena läbi viidud riigihankeid, kokku 2020. aastal 145 avatud hankemenetluse riigihanget, lihthankeid vaidlustati 27 ja sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusi 26 ning 11 konkurentsipõhist läbirääkimistega hankemenetlust. Teisi menetlusi vaidlustati aasta jooksul alla 10.

Läbi aastate on vaidlustatud kõige enam avatud hankemenetlusi, mis on ka kõige enam kasutatav menetlusliik ning samal ajal on avatud hankemenetluse keskmine maksumus üldisest riigihanke keskmisest maksumusest kõrgem (816 883 eurot vs 517 566 eurot). Suurem vaidlustuste hulk avatud hankemenetlustes, kui eeldatava maksumuse poolest keskmisest kallima hankemenetluse liigi puhul, on ootuspärane, sest kõrgem eeldatav maksumus on seotud ka ettevõtjate suurema huviga hanketulemuse osas.

3.2.3 Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest (2019. aasta)

Euroopa Komisjon avaldab igal aastal Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli. Käesolevas kokkuvõttes esitatakse 2019. aasta riigihankemaastiku kokkuvõttes kajastatud Euroopa Liidu Ühtse turu indikaatortabeli informatsioon, sest käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal ei ole Euroopa Komisjon veel jõudnud andmeid uuendada.

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

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

Indikaatortabel koosneb 12 indikaatorist järgmiselt:

1. Ühe pakkujaga hangete osakaal – mida rohkem pakkujaid hankes on, seda parem on hankija valikuvõimalus parima tulemuse saavutamiseks. Indikaator mõõdab ühe pakkujaga hangete osakaalu, mis on välja kuulutatud hankelepingu sõlmimiseks ja sinna ei ole arvestatud hankeid, mis viiakse läbi raamlepingu sõlmimiseks.
2. Väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hangete osakaal – avaldamisteateta hanke alustamine on läbipaistvam ja ergutab paremini konkurentsi. Indikaator mõõdab avaldamisteateta hangete osakaalu.
3. Hangete avaldamise osakaal SKP-st – hanketeadete avalikustamine on läbipaistev ning konkurentsi ergutav. Mida kõrgem on TED-is avalikustatud hangete osakaal riigi SKP-st, seda rohkem on avaliku sektori poolt teostatavate soetuste kohta infot avalikkusel ning paremini on täidetud avalikustamise ning läbipaistvuse tingimused.
4. Ühishangete osakaal – ühishanked annavad võimaluse hankijatevaheliseks parima info jagamiseks ning võimaluse paremate hindadega soetuste tegemiseks. Indikaator mõõdab hangete osakaalu, kus ostjaks on rohkem kui üks hankija.

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

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

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

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

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

Eesti on 2016-2019 aastate koondtulemusena EL riikide hulgas saavutanud kolmest koondhinnangu tasemest kõige kõrgema ehk rahuldava taseme. Siiski tuleb märkida, et 2019. aasta üks indikaator on Eestil mitterahuldaval tasemel. Mitterahuldavaks on Eestil liiga kõrge üksnes madalaima hinna kasutamise osakaal hindamiskriteeriumina. Võrdluseks valitud Soomel on head tulemused kõigi 12 indikaatori lõikes, ühtegi mitterahuldavat tulemust ei ole.

2019. aasta koondtulemus on kõige kõrgemal tasemel lisaks Eestile veel Lätil ja Leedul, Soomel, Rootsil, Norral, Inglismaal, Islandil ja Horvaatial. Keskmine tulemus on Prantsusmaal, Saksamaal, Belgial, Poolal, Slovakkial, Ungaril ja Iirimaa. Osadel Euroopa lõunapoolsematel riikidel on koondtulemus kõige madalamal tasemel (Portugal, Hispaania, Itaalia, Rumeenia, Sloveenia, Austria, Kreeka).

Eesti riigihankepoliitika kujundamise seisukohast on Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite tulemusi vaadates võimalik näha, et Eesti riigihankekorralduse viimaste aastate arengud on toimunud Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkidega kooskõlas. Lähtuvalt Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite

tulemustest tuleb Eestis soodustada edaspidi kvaliteedikriteeriumite kasutamist pakkumuste hindamisel.

3.3 Järeldused

Riigihangete arv 2020. aastal on võrreldes sellele eelneva aastaga 292 riigihanke võrra tõusnud. Märkimisväärselt on tõusnud riigihangete kogumaksumus ulatudes 2020. aasta 28. juuni seisuga üle 3,7 miljardi euro ja 9. septembri seisuga juba 3,87 miljardi euroni. Riigihangete kogumaksumuses kajastub riigi tegevus koroonaepeemiast räsitud ja jahtunud majanduse ergutamisel, mille tõttu kiirendati erinevate planeeritud investeerimisprojektide elluviimist ja eraldati täiendavaid vahendeid kohalikele omavalitsustele lisainvesteeringute tegemiseks. Lisaks on riik soetanud isikukaitsevahendeid ja muid tarvikuid koroonaepeemiaga toimetulekuks. Seeläbi on tuntavalt kasvanud riigihangete aastane kogumaksumus. Tulenevalt riigipoolse positiivse eelarvestiimuli majandusest tagasitõmbamisest alates 2021. aastast tuleb eeldatavalt 2021. aasta riigihangete maht väiksem kui 2020. aastal.

Muutused kajastuvad ka riigihangete osakaaludes nii riigieelarve kuludest kui ka SKP-st. Kui tavapäraselt on riigihangete osakaal SKP-st püsinud 10-12% vahel, siis 2020. aastal on see tõusnud 14% SKP-st. Riigieelarve kuludest on riigihangete osakaal moodustanud tavapäraselt 26-28%, siis 2020. aastal on see 32%.

Ka 2020. aastal on jätkunud riigihanke keskmise maksumuse tõus, nagu eelnevatelgi aastatel. Märkimisväärselt on muutunud kasutatavate menetlusliikide osakaalud. Kui varasemalt omas riigihangete arvus olulist osa lihthange, siis tänaseks on enimkasutatav menetlusliik avatud hankemenetlus, mida kasutatakse suuremate hangete läbiviimiseks alates riigihanke piirmäärast. Lihthangete osakaal on langenud kolmandikuni kõigist riigihangetest. Kasvav on väikehangete arv, mis on hea võimalus hankijale lihtsalt ja avatult turu kaasamiseks andes samal ajal võimaluse VKE-dele riigihanketurule pääsuks.

Tulenevalt riigihanke keskmise maksumuse tõusust jääb direktiivide kohaldamisalasse viimastel aastatel aina suurem osa riigihangete rahalisest mahust.

E-riigihangete kasutamises on toimunud viimasel aastal tulenevalt koroonakriisist väikene langus 98 protsendilt 97 protsendini, sest erandlikes tingimustes ja välispakkujatega riigihangetel on e-menetluseta riigihangete kasutamine mõnel juhul ainuvõimalik. E-menetluseta hangetest on valdav väljakuulutamisetega läbivõimistega menetlusega hanked, millel on seaduses sätestatud väga piiratud kasutamise alused. Kuigi ka edaspidi ilmselt jääb väike osa hangetest jätkuvalt e-menetluseta läbiviidavaks erandlike olukordade tõttu, siis tuleb jooksvalt jälgida, et riigihangete seadusest tulenevad väljakuulutamisetega hankemenetluse kasutamiseks ette nähtud piiratud alused oleksid täidetud.

Kvaliteedikriteeriume kasutatakse Eestis jätkuvalt kõikidest riigihangetest 13%, kuid veidi on suurenenud kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud riigihangete kogumaksumus. Keskkonnahoidlike riigihangete kasutamises on järgmisest aastast oodata tugevat tõusu, sest Keskkonnaministeerium on kehtestanud määruse kohustuslikult kasutatavate keskkonnahoidlike kriteeriumite kohta mööbli, puhastustoodete ja -teenuste, kontori IT-seadmete ning koopia- ja joonestuspaberi soetamiseks. Sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsioonihangete edendamisel puudub Eestis kindlaksmääratud vastutaja, mistõttu on nendes valdkondades toimunud langus ja aasta jooksul saame rääkida vaid üksikutest sotsiaalselt vastutustundlikest ja innovatsioonihangetest. Nii keskkonnahoidlike,

sotsiaalselt vastutustundlike kui ka innovatsioonihangete edendamine on liikmesriigil direktiividest tulenev prioriteet. Sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsioonihangete edendamisel vajab Eesti selgemate prioriteetide seadmist ning teema aktuaalsuse teadvustamist. Ka Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli alusel on Eesti jaoks kehvem valdkond kvaliteedihangete vähesus ning liigne kulust ja hinnast lähtuv hanke võitja valiku praktika.

Raamlepingute kasutamine on jätkuvalt levinud ning positiivse arenguna võib välja tuua ka asjaolu, et ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingute osakaal on jätkuvalt langustrendis. Lisandunud aruandluskohustus raamlepingute täitmisel ei ole vähendanud raamlepingu sõlmimiseks läbiviidavate hangete arvu.

Positiivne on märkida, et keskmine pakkujate arv on olnud tõusuteel, jõudes 2020. aastal juba tasemeni 4,6 pakkujat hanke kohta. Pakkujate keskmise arvu tõusu veavad ideekonkursid, kus osaleb oluliselt rohkem pakkujaid tavapärahangetest ja kõrge on ka väikehangete pakkujate arv, mis näitab eelkõige VKE-de huvi riigihangete vastu.

2020. aastal on võrreldes varasemate aastatega vähenenud nii suurettevõtete sõlmitud lepingute arvu kui ka maksumuse osatähtsus. Tõusnud on ka VKE-dega sõlmitud riigihankelepingute osakaal ettevõtete toodangu väärtusesse. Need arengud on kooskõlas 2017. aastal jõustunud riigihangete seaduse muudatuste ühe eesmärgiga, et võimaldada paremat riigihanketurule ligipääsu VKE-dele.

2020. aastal on näha, et tänu õigusabikulude hüvitamise võimalusele VAKO-s on tõusnud vaidlustatud hangete maht. VAKO-l tuli menetleda varasematest aastatest rohkem vaidlustusi ning vaidlustatud riigihangete arv on tõusnud 2,7% hangete arvust. Riigihangete vaidlustamine omab mõju riigihankepraktika parendamises.

Kokkuvõtvalt, 2020. aasta analüüsist nähtub, et edaspidi on vajalik rohkem tähelepanu pöörata sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete ja innovatsioonihangete edendamisele, sest tegemist on direktiividest liikmesriigile siduva prioriteediga ning Eestis on viimastel aastatel toimunud nendes valdkondades tagasimine. Ka laiemalt kvaliteedikriteeriumite kasutamises on Eesti muu Euroopaga võrreldes madalamal tasemel, mistõttu vajavad analüüsimist kvaliteedikriteeriumide vähese kasutamise põhjused ning võimalused nende kasutamise edendamiseks. Täiendavaid ressursse on vaja planeerida kohustuslike keskkonnahoidlike kriteeriumite rakendamisse 2022. aastast.

Rahandusministeeriumil tuleks järelevalve korras tähelepanu pöörata väljakuulutamiseta hankemenetluse aluste esinemisele ja põhjendatusele ning e-menetluseta riigihangete läbiviimise põhjendatusele, sest sõltumata kohustuslikest e-riigihangetest, on e-menetluseta hangete osakaal 2020. aastal veidi tõusnud.

Vaidlustuspraktikast nähtub, et vaidlustatakse peamiselt suuremahulisi hankeid, mistõttu võib vaidlustamisvõimalusest tulenev positiivne mõju hankepraktika paranemisele jääda väheseks väikesemahuliste hangete puhul. Turu eneseregulatsioon aitab parandada hankepraktikat ja vältida ebaausat konkurentsi riigihangetes, mistõttu on õigusloomes vajalik silmas pidada ka väikesemahuliste riigihangete vaidlustamise võimalusi.

Kokkuvõte

Riigihangete valdkonna 2020. aasta kokkuvõttes koondatakse ülevaade Rahandusministeeriumi tegevustest riigihangete valdkonnas. Kajastatakse tegevusi õigusloome valdkonnas, nõustamises, koolitustegevuses, järelevalves ja riigihangete registri arendamisel, samuti koondatakse statistiline põhiinfo riigihangete registris algatatud riigihangete kohta ning analüüsitakse statistilise info baasil riigihankevaldkonnas toimunud muudatusi ja trende.

Kuigi 2020. aasta riigihangete arv on jäänud eelneva aastaga sarnasele tasemele, on märkimisväärselt kasvanud riigihangete maksumus, ulatudes 3,7 miljardini 28.06.2021 seisuga ja 3,87 miljardini 09.09.2021 seisuga. Riigihangete mahu kasv on tulenenud osaliselt koroonaeptideemiaga seotud kulude tegemisest ning täiendavate vahendite majandusse suunamisest. Riigipoolse positiivse eelarvestiimuli mõju kajastub laialdaselt riigihangete 2020. aasta näitajates. Jätkuvalt on kasvanud ühe riigihanke keskmine maksumus ning aina enam viiakse läbi lihthanke asemel avatud hankemenetlusi. Jätkuvalt on suurenenud ka väikehanke kasutatavus.

E-riigihangete kasutatavuses on toimunud 2020. aastal langus 97 protsendini, mis on ilmselt tingitud erandlikest koroonaeptideemiaga seotud riigihangetest. Et uuendustega kaasas käia ja toetada elektroonilist teabevahetust, jätkus ka 2020. aastal riigihangete registri arendamine ning loodi täiesti uued võimalused, näiteks turu-uuringute läbiviimise võimalus.

Keskonnahoidlike riigihangete osakaalus on oodata tõusu 2022. aastast, sest kehtestatud on kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid mööbli, puhastustoodete ja -teenuste, kontori IT-seadmete ning koopia- ja joonestuspaberi soetamiseks. Sellele vaatamata tuleb hankijatel teadvustada laiemalt väärtuspõhiste ning innovatsioonihangete olulisust. Sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsioonihangete kasutamises on toimunud 2020. aastal tagasimineku. Kvaliteedikriteeriumite lisamine riigihangetele annab võimaluse riigil olla suunanäitaja ning luua läbi riigihangete turul uusi võimalusi. Eriti arvestades, et riigihangete maksumus moodustas rahvuslikust koguproduktist 2020. aastal juba 14%, olles oluline osa majandusest.

2020. aastal jõustus riigihangete seaduse muudatus, millega leevendati elektroonilise teabevahetuse nõudeid ning lisati seadusesse volitusnorm kohustuslike keskkonnahoidlike nõuete kehtestamiseks. Seadusest tulenevate kitsaskohtade kõrvaldamiseks hakati 2020. aastal ette valmistama uut seadusemuudatust, mis põhineb 2019. aastal Rahandusministeeriumi poolt koostatud ja huvigruppidega kooskõlastatud eelnõu väljatöötamiskavatsusele. Uue seadusemuudatuse jõustumine on kavandatud 2022. aastasse.

Lisaks saadeti 2020. aastal huvigruppidele arvamuse avaldamiseks riigihangete seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus, mille idee oli tõsta veelgi riigihangete vaidluste lahendamise efektiivsust, muutes riigihangete vaidlustuskomisjon kohtusüsteemi osaks. Huvigruppide arvamuste läbitöötamise järel otsustas Rahandusministeerium kavandatud reformi lähiajal mitte teha.

2020. aastal jätkas Rahandusministeerium koolitamise ja nõustamisega. Keskse koolitusprogrammi raames toimusid koolitused enamasti virtuaalselt, lisaks kesksetele koolitustele koolitati teiste riigihangete seaduse rakendamise tegelevate asutuste juures. Samuti jätkati nõustamistegevusega, millele anti kasutajate poolt kõrged tagasisidehinnangud. Nõustamisparingute arvu vähenemine viitab 2017. aastal jõustunud riigihangete seaduse rakenduspraktika välja kujunemisele.

Järelevalvemenetluste tulemusel saab endiselt järeldada, et valdav osa riigihangete rikkumistest tulenevad hankijate hooletusest, teadmatusest või tähelepanematusel. Kõige enam levinud veaks on

eksimused riigihanke alusdokumentide koostamisel, jätkuvalt leidub, kuigi eelnevatest aastatest vähem, riigihanke õigusvastast osadeks jaotamist ning lihthanke ja hankemenetluse korraldamata jätmist.

Kaardistades nõustamises, järelevalvetegevuses ning vaidluste lahendamisel ilmnenuid probleeme ja tuginedes riigihangete valdkonna 2020. aasta analüüsile, jätkab Rahandusministeerium riigihangete seaduse analüüsimist ning vajadusel muudatuste väljatöötamist, koostöös hankijate, pakujate ning muude huvigruppidega. E-riigihangete taseme hoidmiseks ning nii õigusaktides kui ka tehnoloogilises arengus toimuvate muudatustega kaasas käimiseks tuleb jätkuvalt arendada riigihangete registrit. Samuti on jätkuvalt prioriteediks riigihangete registri kasutusmugavuse parandamine.

Riigihangete valdkonna kokkuvõtet koostatakse igal aastal eelneva kalendriaasta kohta.