



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigihangete ja riigiabi osakond

Riigihangete valdkonna 2021. aasta ülevaade

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	4
1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded	5
1.1 Õiguslikud alused.....	5
1.2 Rahandusministeeriumi roll riigihangete valdkonnas.....	6
2 Tähtsamad tegemised 2021. aastal.....	8
2.1 Õigusloome.....	8
2.1.1 Riigihangete seaduse muutmise 2021. aastal.....	8
2.1.2 Riigikogu menetluses olevad seaduse muutmise seaduse eelnõud 2022. aastal	9
2.2 Riigihangete seaduse koolitused	10
2.2.1 2021. aastal läbiviidud riigihangete seaduse koolitused.....	10
2.2.2 Planeeritud koolitused 2022. aastal.....	11
2.3 Riigihangete seaduse nõustamine.....	11
2.3.1 Üldine ülevaade.....	11
2.3.2 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal	13
2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused	13
2.3.3.1 Hankelepingute muutmise.....	13
2.3.3.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine.....	14
2.3.3.3 Ettevõtjate kvalifitseerimine, riigihanke alusdokumendid, pakkumuse vastavus	15
2.4 RRO väliskoostöö.....	16
2.5 Riigihangete järelevalve	17
2.5.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade	17
2.5.2 Tuvastatud probleemide ülevaade.....	18
2.5.2.1 Juhtumipõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid.....	18
2.5.2.2 Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid	19
2.6 Riigihangete register.....	21
2.6.1 Riigihangete registri tutvustus.....	21
2.6.2 Arenduste ülevaade.....	21
2.6.3 Riigihangete registri koolitused 2021. aastal	21
2.6.4 Planeeritud riigihangete registri koolitused 2022. aastal.....	22
2.6.5 Riigihangete registri andmekvaliteedi projekt	22

2.7	Küsitluste ja uuringute läbiviimine	23
2.7.1	Hindamiskriteeriumite kasutamise küsitlus hankijate seas	23
3	Riigihanked arvudes	25
3.1	Statistiline ülevaade	25
3.1.1	Statistilised üldandmed	25
3.1.2	Riigihangete statistika andmebaas.....	25
3.2	Riigihangete valdkonna statistika analüüs	26
3.2.1	Üldnäitajate dünaamika	26
3.2.1.1	Riigihangete arvu ja maksumuse muutumine	26
3.2.1.2	Riigihangete seos riigieelarve ja SKP andmetega	30
3.2.1.3	Riigihangete menetlusliikide kasutamise dünaamika	32
3.2.1.4	Riigihankemenetluste lõppemine lepinguta ja hinnatõus.....	34
3.2.2	Riigihangete prioriteetvaldkondade dünaamika	35
3.2.2.1	E-hanked ja e-menetluseta riigihanked.....	35
3.2.2.2	Madalaima hinna ja kulu ning kvaliteedikriteeriumite kasutamise võrdlus.....	37
3.2.2.3	Keskkonnahoidlikud riigihanked.....	39
3.2.2.4	Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked.....	41
3.2.2.5	Innovatsioonihanked	43
3.2.2.6	Raamlepingu sõlmimiseks alustatud riigihanked	44
3.2.2.7	Konkurents riigihangetes.....	46
3.2.2.8	Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur	48
3.2.2.9	Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud.....	50
3.2.3	Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabelist (2020. aasta).....	52
3.3	Järeldused.....	56
	Kokkuvõte.....	58
	Lisa 1: 2020. ja 2021. aastal hangitud tootegrupid CPV-koodi rühmade järgi*	59

Sissejuhatus

Riigihangete valdkonnas koostatakse igal aastal ülevaateid valdkonnas toimunud olulisemate sündmuste ja tegevuste kohta. Käesolev ülevaade võtab kokku riigihangete valdkonna tegevused ja olulisemad arengud 2021. aastal.

Ülevaatest leiab infot Rahandusministeeriumi tegevuste kohta õigusloomes, järelevalves, nõustamis- ja koolitustegevuses ning riigihangete registri arendamisel. Kokkuvõtte sisaldab ka 2021. aasta riigihangete valdkonna statistilist üldinfot koos prioriteetvaldkondade analüüsiga.

2021. aastal algatati 8458 riigihanget kogumaksumusega 3,6 miljardit eurot (andmed riigihangete registrist seisuga 16. juuni 2022. aastal). Võrreldes 2020. aastaga oli algatatud riigihangete arv 2021. aastal 128 riigihanke võrra suurem, kuid riigihangete kogumaksumus oli 2021. aastal 2020. aastaga võrreldes 1,4 miljardit eurot väiksem. Osad riigihanked on käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal veel pooleli ja seetõttu riigihangete 2021. aasta kogumaksumus jooksvalt kasvab.

2021. aastal saadeti kooskõlastamiseks riigihangete seaduse muudatused, mille eesmärgiks oli 2017. aastal jõustunud riigihangete seaduse tervikteksti rakendamisel ilmnenud ebavajaliku töö- või halduskoormuse vähendamine ning muu hulgas pikendati ka pakkumuse esitamise miinimumtähtaegasid. Kooskõlastusringi järel esitati eelnõu Vabariigi Valitsusele 2021. a novembris. Eelnõuga kõrvaldati ka vastuolud riigihangete direktiividega, mille osas Euroopa Komisjon oli algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse ning millele juhiti tähelepanu ka riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes. Riigihangete seaduse muudatused jõustusid 2022. aasta 1. juunil.

2021. aastal lisandusid riigihangete registrisse kasutusmugavust, kontrollitavust, läbipaistvust ja käideldavust parandavad arendused. Lisaks alustati uue e-vormide ülevõtmise arendustöödega.

Riigihangete järelevalve ülevaatest leiab info 2021. aastal läbiviidud plaanilistest ja taotluspõhistest järelevalvemenetlustest ning samuti ka ülevaate enamlevinud probleemidest, mis ilmsid eelmise aasta järelevalvemenetluste käigus.

Käesolevast ülevaatest leiab ka info riigihangete alase nõustamis- ja koolitustegevuse statistika ning esitatud päringute sisu kohta.

Ülevaade võtab kokku ka riigihankevaldkonna arvulised põhinäitajad 2021. aastal ning sisaldab analüüsi riigihankepoliitika prioriteetvaldkondade seisu ja muutuste kohta võrreldes eelnevate aastatega. 2021. 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“

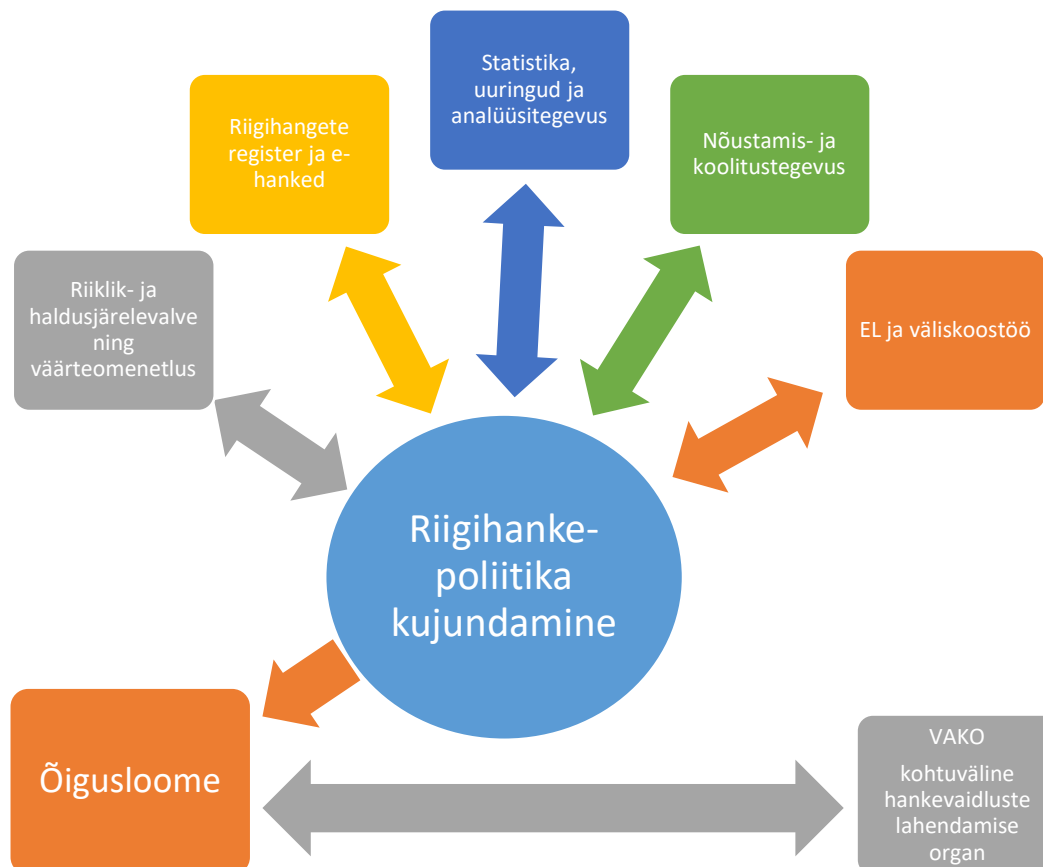
3. Riigihalduse ministri 09.08.2017 määrus nr 62 „Euroopa Komisjoni teate alusel Rahandusministeeriumile esitatava informatsiooni käsitlemise ja Euroopa Komisjonile edastamise kord“
4. Vabariigi Valitsuse 31.08.2017 määrus nr 137 „Riigihangete registri põhimäärus“.
5. Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ (jõustus 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 riigisisest riigihankevaldkonna arendamisel ja riigihankeõiguse väljatöötamisel ning rakendamisel kandev 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 väärtegade 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 2021. aastal

2.1 Õigusloome

2.1.1 Riigihangete seaduse muutmine 2021. aastal

Märtsis 2021. aastal saatis Rahandusministeerium kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis põhines eelnevalt kooskõlastamisel olnud väljatöötamiskavatsusel. 2017. aastal jõustunud riigihangete seaduse tervikteksti rakendamisel oli ilmnenud puudusi, mis raskendasid seaduse eesmärkide täitmist ning kasvasid ebavajalikult hankijate ja ettevõtjate töö- või halduskoormust. Eelnõu eesmärgiks oli seega eeskätt nende süsteemsete või oluliste kitsaskohtade parandamine.

Muuhulgas avati muudatustega seaduses seni puuduvad mõisted nagu ideekonkurss, riigihanke menetlus ja osamaksumus, kehtestati ärisaladuse märkimise kohustus pakkumuses ka alla riigihanke piirmäära riigihangetes, muudeti elektroonilise keskkonna tõrke puhul, millisest kestusest alates tuleb pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega edasi lükata, võimaldati hankijal otsustada, kas kohaliku maksu kõrvaldamise alust kohaldada või mitte, pikendati lihthankemenetluses asjade ja teenuste puhul pakkumuste esitamise miinimumtähtaega, kehtestati sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses pakkumuste esitamise miinimumtähtaeg, täpsustati kulude jagamist vaidlustusmenetluses jm.

Eelnõu teiseks eesmärgiks oli kõrvaldada ilmnenud vastuolud riigihangete direktiividega, millele on tähelepanu juhitud ka näiteks riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes.¹ Eelnõuga muudeti enamuse kommenteeritud väljaandes käsitletud kõrvalekalletest. Olulisemalt oli aga eelnõu eesmärgiks kõrvaldada need puudused, millele juhtis tähelepanu Euroopa Komisjon oma 2019. aasta sügisel Eesti vastu algatatud rikkumismenetluses 2019/2244. Euroopa Komisjon tegi Eestile etteheiteid kõigi kolme riigihangete direktiivi väära ülevõtmise kohta, kusjuures mitmed märkused olid sellised, mis käsitlesid neid direktiivide sätteid, mis kõikides direktiivides korduvad. Eesti vastas Euroopa Komisjonile ning võttis omaks 7 etteheidet ning vaidles vastu 15 etteheitele. Omaks võetud etteheited olid eelnõuga muudetavate sätete hulgas.

Rikkumismenetlusest ajendatud muudatustest kaks olid tehnilist laadi ja puudutasid hankijate vahelise koostöö ühe eelduse, st avatud turul toimuva tegevuse protsendimäära arvutamist ning innovatsioonipartnerluse korral riigihanke alusdokumentides sisalduva kirjelduse täpsust.

Kaks muudatust puudutasid võistleva dialoogi korral eduka pakkujaga pakkumuse täpsustamiseks läbirääkimiste lubamist, mis selle menetluse iseloomu arvestades võib olla hankelepingu tingimuste lõplikuks paika panekuks väga oluline. Läbirääkimiste ja pakkumuse täpsustamise käigus ei tohi pakkumust ega riigihanke alusdokumente muuta ning tuleb tagada, et pakkujat ei asetata võrreldes teiste pakkujatega soodsamasse olukorda.

Ülejäänud kaks muudatust käsitlesid pakkumuste hindamiskriteeriumide seadmisel nende osakaalude määramist kas asjakohase vahemikuna või kui see ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik, tähtsuse järjekorras. Kuigi hankijad on harjunud hindamiskriteeriumidele kindlaid osakaalusid määrama, mis on ka kõige läbipaistvam ja kontrollitavam viis ning tagab kõige paremini pakkumuste hindamisel

¹ M. Parind, M. Simovart „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne.“, Kirjastus Juura, 2019

ettevõtjate võrdse kohtlemise, võib lisatav paindlikkus aidata teatud juhtudel kaasa majanduslikult kõige soodsama pakkumuse leidmisele.

Rikkumismenetlusest sõltumatult täpsustati raamlepinguid käsitlevas regulatsioonis minikonkursil kvalifitseerimise tingimuste ja hindamiskriteeriumide seadmist, millest tulenevalt ei ole tulevikus enam lubatud sätestada kvalifitseerimise tingimusi või hindamiskriteeriumeid valesti või ebapiisava täpsusega. Eelnevate hankelepingute rikkumisega seotud kõrvaldamise alust täiendati selliselt, et kõrvaldamist ei saa kaasa tuua mitte igasugune eelneva hankelepingu oluline või pidev rikkumine, mille tagajärjel on kasutatud sättes toodud meetmeid, vaid üksnes selline, kui rikutud on hankelepingu olulist tingimust.

Eelnõu kooskõlastusringil ja arvamuse avaldajate poolt esitati üle 400 märkuse ja ettepaneku. Mittekooskõlastusi ei esitatud. Märkusi ja ettepanekuid esitasid lisaks ministriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ka mitmed huvigrupid, advokaadibürood ning erialaliidud, sh Eesti Tööstus- ja Kaubandus-Tööstuskoda ja Rektorite Nõukogu. Muudetud eelnõu kiideti Vabariigi Valitsuses heaks 18. novembril ja võeti Riigikogu menetlusse 23. novembril.

2.1.2 Riigikogu menetluses olevad seaduse muutmise seaduse eelnõud 2022. aastal

Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu menetles Riigikogu 2022. aasta I poolaastal ning võttis selle 13. aprillil vastu. Eelnõu jõustus seadusena 1. juunil 2022. Riigikogu liikmed ega fraktsioonid eelnõule muudatusettepanekuid ei esitanud. Oma arvamuse eelnõu kohta esitasid Riigikogule Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, AS Eesti Energia, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Linnade ja Valdade Liit. Täiendava ettepaneku esitas Välisministeerium ning rea parandusettepanekuid eelnõu algatajana ka Rahandusministeerium. Kõik Rahandusministeeriumi ettepanekud leidsid ka Riigikogu poolt heakskiidu.

Seoses 9. aprillil 2022 jõustunud Euroopa Liidu määrusega, millega muuhulgas kehtestati rahvusvahelised sanktsioonid riigihangetes, tekkis kiireloomuline vajadus riigihangete seaduse täiendavaks muutmiseks.

8.04.2022 võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu määruse 2022/576, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas² (edaspidi määrus).³ Määrusega kehtestatakse muuhulgas sanktsioonid seoses riigihankelepingutega. Täpsemalt lisatakse määruse punktiga 23 muudetavasse määrusesse artikkel 5k, mis keelab artiklis nimetatud isikutega või nendega seotud ettevõtjatega hankelepingute sõlmimise või lepingute täitmise jätkamise, kui need on sõlmitud sellise riigihanke menetluse tulemusena, mis kuulub riigihangete direktiivide kohaldamisalasse või mis on sõlmitud direktiivides nimetatud ja määruses täpsustatud teatavate erandite alusel.

Määruse art 5k lg 1 kohaselt on keelatud sõlmida hankelepingut või juba sõlmitud hankelepingu täitmist jätkata sellise isikuga, kes on:

- Vene Föderatsiooni kodanik või Vene Föderatsioonis asutatud ettevõtja, sh füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik, asutus või muu üksus;

² Nõukogu määrus (EL) 2022/576, 8. aprill 2022, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (*ELTL 111, 8.4.2022, lk 1–66*)

³ Määrust täpsustati 21. juuli 2022 määrusega nr 2022/1269,

- rohkem kui 50% ulatuses otseselt või kaudselt Vene Föderatsiooni kodaniku, Vene Föderatsiooni residendi või Vene Föderatsioonis asutatud ettevõtja, sh füüsilisest isikust ettevõtja, juriidilise isiku, asutuse või muu üksuse omandis;
- kes on eelmistes punktides nimetatud isiku, asutuse või muu üksuse esindaja või tegutseb sellise isiku juhiste alusel.

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

Kui hankeleping on sõlmitud enne 9. aprilli, ent selles osaleb isik, kes vastab eespool toodud tunnustele, tuleb see hankeleping lõpetada, kui selle tähtaeg on hilisem kui 10. oktoober 2022. Seega, kui hankeleping lõpeb enne 10. oktoobril 2022, võib selle lõpuni täita. Kui hankeleping lõpeb hiljem, tuleb see 10. oktoobriks ennetähtaegselt ära lõpetada.

Selleks, et määrust rakendada, peavad riigihangete seaduses sisalduma sätted, mis võimaldavad hankijal nõuda riigihankes osalevatelt ettevõtetelt kinnitusi, andmeid ja tõendeid, et kontrollida rahvusvahelise sanktsiooni puudumist. Kuivõrd rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (edaspidi RSanS) § 7 lg 1 kohaselt on rahvusvahelist sanktsiooni rikkuv tehing tühine ning määrus keelab selliste lepingute sõlmimise ja jätkamise, on väga oluline, et hankijatel oleks võimalik neid andmeid kontrollida ning vajadusel ettevõtja riigihanke menetluselt kõrvaldada või tema pakkumus tagasi lükata. Kehtiv seadus ja ka 1. juunil 2022. jõustunud RHS muudatused on selles küsimuses aga liiga kitsad, mistõttu tekkis hankijatel määruse rakendamisel palju küsimusi. Nende küsimuste lahendamiseks andis Rahandusministeerium esmajoonel välja juhise, kuidas rahvusvahelisi sanktsioone riigihangetes rakendada, ent täieliku õigusselguse tagamiseks tuli algatada ka seaduse muutmise.

Vastav eelnõu, mida menetleti kiireloomulisena, saadeti kooskõlastamiseks mitteametlikult. Vabariigi Valitsus kiitis muudatused heaks 28. aprillil ning eelnõu võeti Riigikogu menetlusse 3. mail. Riigikogu võttis muudatused vastu 19. juulil 2022, muudatused jõustusid 14. augustil 2022. aastal.

2.2 Riigihangete seaduse koolitused

2.2.1 2021. 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 8. aprillil ning 22. septembril. Koolitajateks olid nõunikud Evelin Karindi-Kask ja Triin Paljak ning lektoriteks kaasati ka teisi avaliku ja erasektori riigihangete eksperte. Koolitustel tutvustati uuemaid EL ja Eesti kohtulahendeid, lahati küsimusi seoses põhjendamatult madala maksumusega pakkumustega ning räägiti pakkumuste vastavusest ja hindamisest ning väljakuulutamisetähtaajade läbirääkimistega hankemenetlusest Rahandusministeeriumile esitatud nõustamispäringute põhjal. Lisaks käsitleti riigihanke eeldatava maksumuse määramist ja kvalifitseerimise tingimuste seadmist ning pakkuja kõrvaldamist varasemate rikkumiste ja valeandmete tõttu. Tutvustati detailselt dünaamilist hankesüsteemi ja tuletati meelde põhitõed riigihanke ja hanke vaidluse lõpetamise kohta hankija otsusel. Keskse koolitusprogrammi koolitustel osales kokku 583 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 tutvustati riigihangete seaduse plaanitud muudatusi jaanuaris Addenda OÜ korraldatud virtuaalsel hankenädalal ja 2. novembril Riigihangete veebikonverentsil, 11. veebruaril struktuurifondide infopäeval, kus käsitleti ka hankija määratlemist ja 31. märtsil ning 15. septembril koolitusturg.ee korraldatud riigihangete koolituspäeval.

2.2.2 Planeeritud koolitused 2022. aastal

Keskse koolitusprogrammi koolitused jätkuvad ka 2022. aastal. Virtuaalses keskkonnas toimusid koolitused 21. aprillil ja 26. mail. Koolitusel käsitleti 1. juunil jõustuvaid riigihangete seaduse muudatusi ja 9. aprillil jõustunud Euroopa Liidu Nõukogu määrusega kehtestatud rahvusvahelisi sanktsioone riigihangetes Vene Föderatsiooni isikute vastu seoses sõjategevusega Ukrainas. Süveneti põhjalikult raamlepingu temaatikasse ning analüüsi muuhulgas nõustamispraktika pinnalt viimastel kuudel väga aktuaalseks saanud hankelepingute muutmise teemat.

Riigihangete seaduse plaanitavaid muudatusi tutvustati märtsis advokaadibüroo Sorainen veebiseminaril ja koolitusturg.ee korraldatud riigihangete konverentsil ning Addenda OÜ iga-aastasel Riigihangete Treffil maikuu, mis seekord toimus virtuaalselt.

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

<https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#koolitused> ja riigitöötaja iseteenindusportaali koolituste lehel: https://www.riigitootaja.ee/rtip-public/kesksed_koolitused. Info täieneb jooksvalt.

2.3 Riigihangete seaduse nõustamine

2.3.1 Üldine ülevaade

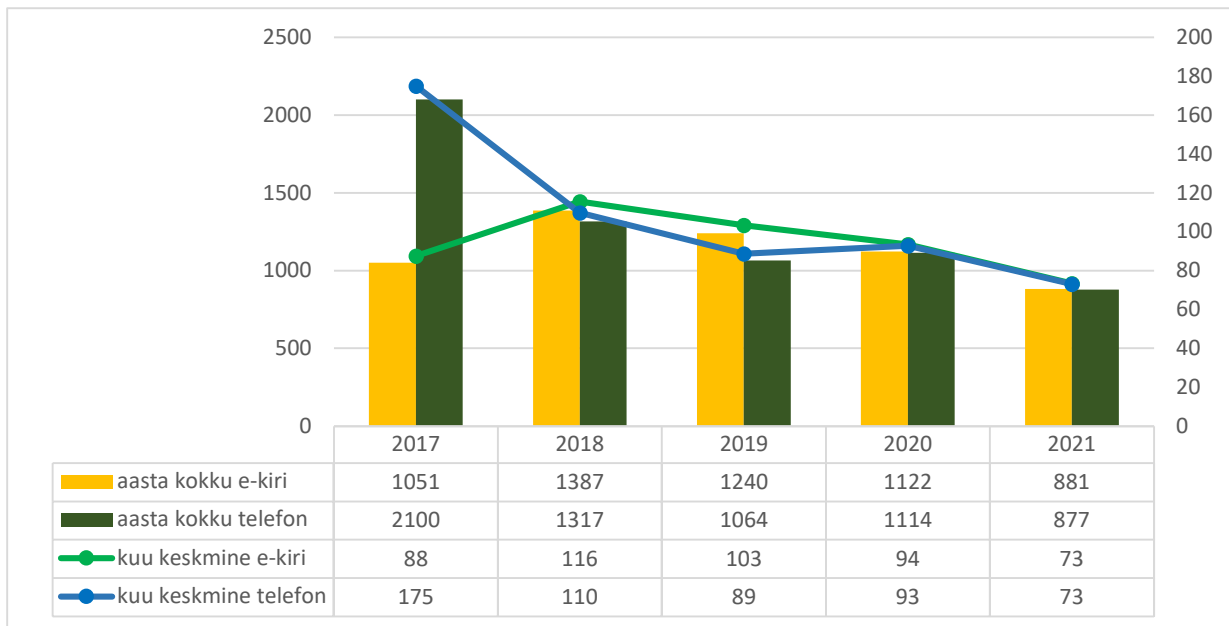
Riigihankealase nõustamispäringu esitamise võimalus on eranditult tagatud kõikidele isikutele, kuivõrd Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond vastab nii hankijate, pakkujate kui ka huvitatud isikute küsimustele. Oma küsimuse saab saata e-kirjaga aadressile riigihanked@fin.ee kui ka helistada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

2021. aastal said e-kirja teel saadetud küsimustest valdav enamus ehk 95,1% päringutest vastuse seitsme tööpäeva jooksul. Pikem vastamisaeg oli reeglina tingitud küsija poolt päringu täpsustamisest või uute küsimuste lisamisest.

E-kirja teel esitati 2021. aastal 881 päringut, telefoni teel pöörduiti nõu saamiseks 877 korral, aasta kokkuvõttes pöörduiti niisiis nõu saamiseks 1758 korda. Võrdluseks: 2020. aastal vastas RRO päringutele kirjalikult 1122 korral ning telefoni teel 1114 korral, kokku vastati 2236 päringule.

Endiselt pöörduvad küsimustega RRO poole põhiliselt hankijad (e-kirja teel esitatud päringutest 76%). Tutvu nõustamispäringute arvulise jaotusega ka alloleval joonisel.

Joonis 2. Nõustamispäringute arvuline jaotus 2017. – 2021. aastal



Jooniselt on näha, et 2017. aastal oli telefoni teel esitatud nõustamispäringute arv tunduvalt kõrgem kui järgnevatel aastatel. Selle põhjuseks oli asjaolu, et 2017. aasta 1. septembrist jõustus uus riigihangete seadus. Pärast 2017. aastat on telefoni teel nõustamise osatähtsus pidevalt vähenenud ja suurenenud on e-kirja teel nõustamise tähtsus, kuna Rahandusministeerium on ressursi optimeerimise eesmärgil telefoninõustamise funktsiooni osakaalu vähendanud. Samal eesmärgil vähendati 2021. aasta suveperioodil, st alates 5. juulist kuni 20. augustini, riigihangete seaduse nõustamise infotelefoni tööaega tavapärase kolme päeva asemel nädalas ühele päevale.

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 2021. 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://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused>.

Rahandusministeeriumi koduleheküljel teavitati hankijaid 21. juunil 2021 Euroopa Kohtu 17. juuni 2021 otsuses C-23/20 *Simonsen & Weel A/S* avaldatud seisukohtadest. Kõnealuses kohtuasjas andis Euroopa Kohus senisest täpsema tõlgenduse raamlepingu maksimaalse maksumuse määramise kohustuse ja selle ületamise kohta ning uued suunised raamlepingu muutmise võimalikkuse osas. Samal teemal saadeti raamlepinguid enam kasutatavatele hankijatele ka 22. juunil 2021 ringkiri.

2.3.2 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal

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

Joonis 3. Sõnapilv 2021. aasta riigihangete seaduse nõustamise põhiteemadest



Enim küsimusi (e-kirjaga esitatud päringutest 12%) esitati hankelepingu muutmise kohta. Populaarsuselt järgnevad teemad puudutasid raamlepinguid (8%), ettevõtjate kvalifitseerimist (7%), riigihanke alusdokumente (6%), sh nende muutmist ja tõlgendamist ning pakkumuse vastavust (5%).

2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitusel

2.3.3.1 Hankelepingute muutmine

Sarnaselt eelnevate aastatega tekitas hankijatele ka 2021. 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. Ettenägematuks sündmuseks ei saa pidada seda, kui realiseerub mõistlikult võimalik risk. Suur osa ettenägematute asjaoludega seotud küsimusi oli ka 2021. aastal tingitud koroonapandeemiast ja selle järelmitest. Koroonapandeemiat saab pidada ettenägematuks asjaoluks hankelepingu muutmisel siis, kui hankelepingu muutmise vajadus on otseselt põhjustatud pandeemiast. 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, tagatise esitamata jätmine, hankelepingus sätestatud osamaksete osakaalu muutmine). Kui 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.

Muutunud turuolukorra tõttu esitati ka küsimusi selle kohta, kas hankelepingut on võimalik muuta ka mitmel erineval alusel, kui muudatuse tegemise eeldused on täidetud. RHS § 123 lg 1 erinevates punktides sätestatud alused ei ole teineteist välistavad ja seetõttu ei pea muudatuse tegemise tingimata vaid ühel alusel. Hankija võib muuta ühte hankelepingut mitmel RHS § 123 lg-s 1 nimetatud alusel, kui vastavate aluste kohaldamise eeldused on täidetud. Lisaks tekitas küsimusi, kuidas tuleks mõista olukorda, kui hankija loobub hankelepingu rikkumise korral hankelepingus sätestatud leppetrahvi nõude esitamisest. Kuivõrd RHS § 3 sissejuhatava lauseosa kohaselt tuleb riigihanke üldpõhimõtteid järgida terve riigihanke, mitte üksnes hankemenetluse või mõne muu riigihanke menetluse korraldamisel, tuleb neid silmas pidada ka hankelepingute täitmisel, sh õiguskaitsevahendite kohaldamisel ja hankelepingute muutmisel. Kuivõrd hankija poolt pärast hankelepingu sõlmimist tehtud otsused võivad otseselt mõjutada pakkumuse tegemist ja osalejate võrdseid võimalusi, peab hankija võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtetest tulenevalt olema hankemenetluses avaldatud tingimustega seotud kuni hankelepingu täitmise lõpuni. Seetõttu ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul hankijal juhul, kui hankelepingus on sätestatud, et hankija nõuab (või pakkuja maksab) leppetrahvi hankelepingu rikkumise eest teatud kindlas summas kas mingi ajaühiku kohta või ühekordselt, õigus selle nõudmisest loobuda isegi juhul, kui võlaõigusseadus seda lubaks (v.a juhul, kui rikkumine on vabandata või muudel juhtudel, kui hankija ei või tugineda kohustuse rikkumisele ettevõtja poolt). Kui hankelepingus on kirjas, et hankijal on õigus nõuda leppetrahvi hankelepingu rikkumise eest kuni teatud summani, on hankijal õigus rikkumise asjaolusid arvestades leppetrahvi nõuda ka väiksemas summas või loobuda leppetrahvi nõudest. Leppetrahvi mitterõudmine on võrdsustatav hankelepingu muutmisega ning selle lubatavust tuleb hinnata RHS § 123 valguses. Hankelepingute muutmisega seonduvat on käsitletud ka KKK rubriigis, mis on leitav riigihangete teemalehel Rahandusministeeriumi veebilehel aadressil <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused#hankelepingu-muutmin>. Lisaks avaldas Rahandusministeerium 2022. aasta kevadel lähtuvalt seni laekunud päringutest juhise hankelepingute muutmise võimalikkuse kohta kriisiolukordades, mis on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebilehel aadressilt <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-uldised>.

2.3.3.2 Raamleping ja raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine

2021. a pöörduti Rahandusministeeriumi poole arvukalt ka raamlepinguid ja 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.

Eeltoodust tulenevalt tundsid hankijad 2021. aastal huvi, kui täpselt tuleb ühe pakkujaga sõlmitava raamlepingu puhul sätestada ehitustööde tegemise, teenuste osutamise ja asjade tarnimise tingimused. Euroopa Komisjoni selgituste ja õiguskirjanduse pinnalt võib järeldada, et kuigi ka ühe pakkujaga sõlmitavas raamlepingus ei pea olema sätestatud kõiki ehitustööde tegemise, teenuste osutamise ja asjade tarnimise tingimusi, peab raamleping sätestama piisava selguse ja täpsusega tingimused, mis käsitlevad eelkõige raamlepingu eset, ulatust ja muid põhielemente, nagu hinnad ja kogused. Kui raamleping võimaldab hankijal määrata mõned elemendid hiljem, ei vabasta see hankijaid raamlepingu alusel tellitavate ehitustööde ja teenuste ning ostetavate asjade selgest määratlemisest. Täpsemalt on selgitatud eeltoodud seisukohta Rahandusministeeriumi KKK rubriigis „Raamleping“ veebilehel <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kiipuvad-kusimused#raamleping> (küsimus nr 11).

Suur osa 2021. aastal esitatud raamlepinguid puudutavatest küsimustest oli seotud Euroopa Kohtu 17.06.2021 lahendiga kohtuasjas C-23/20. Viidatud kohtuotsuses toodud seisukohtadest tulenevalt soovitame hankijatel arvestada järgnevaga:

- 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.

Seoses raamlepingu muutmisega tuleb seega tulenevalt eeltoodud Euroopa Kohtu lahendis toodud seisukohtadest silmas pidada, et kuigi raamlepingus on võimalik teha muudatusi ükskõik millise RHS § 123 lg 1 toodud punkti alusel, on muudatused lubatavad ainult siis, kui need on samal ajal ka ebaolulised. RHS § 123 lg 1 p 1 alusel muudatust tehes on eeldus, et tegemist on ebaolulise muudatusega, p-de 2–6 puhul tuleb aga lisaks muudatuse alustele hinnata ka seda, kas muudatus on oluline või mitteoluline. Sealjuures tuleb silmas pidada, et kuna raamlepingu maksimaalse mahu või koguse täitumisel kaotab raamleping kehtivuse, siis raamlepingut võib muuta üksnes siis, kui selle tulemusena ei suurene riigihanke alusdokumentides hankija poolt määratud raamlepingu maksimaalne maksumus või maht/kogus. Kui raamlepingus ei ole määratud maksimaalset kogust/maksumust, vaid määratud on ainult eeldatav kogus/maksumus, tuleb lähtuda sellest kui maksimaalsest kogusest/maksumusest.

Raamlepinguid, sh nende muutmise võimalikkust on käsitletud ka Rahandusministeeriumi riigihangete teemalehel KKK rubriigis teema „Raamleping“ all veebiaadressil <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kiipuvad-kusimused#raamleping>.

2.3.3.3 Ettevõtjate kvalifitseerimine, riigihanke alusdokumendid, pakkumuse vastavus

Nagu ka eelnevatel aastatel, tekitas ka 2021. aastal küsimusi pakkujate kvalifitseerimine ning pakkumuse vastavuse kontrollimisel pakkumuses avastatud puudused ja nende aktsepteerimine

võimalused. Lisaks esitati võrdlemisi palju küsimusi ka seoses riigihangete alusdokumentidega, sh nende tõlgendamisega.

Ettevõtjate kvalifitseerimise osas tõusetus 2021. aastal taaskord päevakorda küsimus, kas pakkujat, kes on esitanud referentslepingu, mis ei ole riigihanke algamise ajaks lõppenud ehk ei ole täies ulatuses täidetud, saab kvalifitseerida. Kõnealune küsimus muutus aktuaalseks seoses Tallinna Ringkonnakohtu 18.06.2021 asjas nr 3-21-653 (p 25) avaldatud seisukohaga, mis kaldus kõrvale senisest kohtupraktikast (TlnHko 13.09.2011, 3-11-1547). Samas asus Tallinna Ringkonnakohtus 25.11.2021 asjas nr 3-21-1930 (p-d 14–16) varasema kohtupraktikaga samale seisukohale, selgitades, et lepingu referentsperioodil „täidetuse“ nõue tähendab, et leping ei pea olema riigihanke alustamise ajaks lõplikult täidetud, vaid lepingut peab olema täidetud vähemasti hankija nõutud minimaalset kogemust ületavas ulatuses.

Tavapärasest rohkem tunti huvi RHS § 101 lg 2 kohta, mis võimaldab hankijal RHS § 101 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud tingimuste sätestamisel võtta piisava konkurentsi tagamiseks arvesse rohkem kui 60 kuu eest täidetud ehitustööde lepingute või rohkem kui 36 kuu eest täidetud asjade müügi või teenuste osutamise lepingute andmeid. Vastusena selgitati, et RHS § 101 lg-s 2 sätestatud võiks kasutada näiteks siis, kui lepingud on sellise iseloomuga, mida täidetakse harva või pikema aja jooksul, või on tegemist väga spetsiifilise valdkonnaga, kus kompetents kipub koonduma väheste ettevõtjate kätte. Objektivne vajadus võtta arvesse tavapärasest pikema perioodi referentslepinguid võib tekkida näiteks majanduskriisi ajal või suuremahuliste projektide puhul, kui ettevõtjatel ei ole olnud võimalik mõne viimase aasta jooksul vastavat kogemust hankida, kuid kogemus on olemas varasemast perioodist. Sealjuures tuleb hankijal kohelda pakkujaid võrdselt, võimaldades varasematele näitajatele tuginemist kõigil ettevõtjatel. Kui konkurents on piisavalt suur, siis ei peaks hankija sellist leevendust tegema.

Dokumentide kontrollimisel ilmneb sageli, et esitatud teabes esineb puudusi, näiteks ettevõtja esitatud andmed on ebapiisavad või vastuolulised. 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.

2021. a olid sagedased ka riigihanke alusdokumentide tõlgendamist puudutavad küsimused. Kohtu- ja vaidlustuspraktikas on leitud, et riigihanke alusdokumentide tõlgendamisel tuleb lähtuda mõistliku isiku kui hankeesemega seonduva spetsialisti arusaamast, kuna riigihanke alusdokumente loevad üldjuhul isikud, kes on huvitatud vastava hankeeseme pakkumisest hankijale. Kui riigihanke alusdokumendid on mitmeti mõistetavad, tuleb nende sisustamisel lähtuda ka riigihanke eesmärgist ja muudest olulistest asjaoludest. Olukorras, kus on võimalikud tingimuse erinevad tõlgendused, tuleb tingimust tõlgendada pakkujatele soodsamal ja vähem koormaval viisil ning laiendavalt nii, et tagataks võimalikult suure hulga pakkujate osalemine riigihankes võimalikult väheste piirangutega. Keelatud on tõlgendada riigihanke alusdokumente hankemenetluses osalejaid kahjustaval moel ning tuletada neist meelevaldselt tingimusi, mida riigihanke alusdokumentides sätestatud ei ole. Samas ei tohi tõlgendamine viia olukorrani, kus hanketingimus muutub sisutuks.

2.4 RRO väliskoostöö

Oktoobri algul külastas Eestit 25-liikmeline Rumeenia delegatsioon eesmärgiga tutvuda Eesti riigihangete alase tegevuse korraldusega ja õppida Eesti kogemustest ning tutvuda parimate

praktikatega, aga ka praktikas esinevate probleemidaga. Delegatsioon koosnes peamiselt Rumeenia riigihangete alaste vaidluste lahendamise nõukogu esindajatest, lisaks keskse hankija ja hädaolukorra lahendamise üksuse esindajatest. Kolmel päeval toimunud kohtumistel tutvustas Rahandusministeerium Eesti riigihangete korralduse süsteemi ülesehitust, Rahandusministeeriumi poolt täidetavaid ülesandeid ja töökorraldust, riigihangete registrit ja EL rahastusega projektides leitud rikkumisi. Riigi Tugiteenuste Keskuse esindajad jagasid rumeenlastega oma kogemusi Covid-19 kriisiga toimetulekuks riigihangete korraldamisest. Riigihangete vaidlustuskomisjoni liikmed tutvustasid Eestis rakendatavat riigihangete alaste vaidluste lahendamise süsteemi ja oma töökorraldust. Kohtumiste käigus tutvustasid rumeenlased ka oma valdkondlikku rollide jaotust, peamiste riigihangetega tegelevate asutuste rolli süsteemis ja jagasid kogemusi riigihangetealase EL õiguse rakendamisel.

Oktoobris ja novembris tutvustasime Eesti riigihangete süsteemi ja e-riigihangete tehnoloogilist ning sisulist lahendust Brasiilia mikro- ja väikeettevõtete toetamisega tegeleva mittetulundusühingu SEBRAE ning Brasiilia osariikide Mato Grosso ja Santa Catarina esindajatele. Eesti osutus brasiillastele huvipakkuvaks e-valitsemise ja bürokraatiavabade lahenduste kõrge taseme tõttu. Mato Grosso osariik juurutab näiteks esimese osariigina alates septembrist x-tee lahendust.

Lisaks on RRO osalenud OECD LPP (Leading Public Procurement practitioners) ja SIP (Senior Infrastructure and PPP Officials) töögruppides, Euroopa Komisjoni töögruppides (EXPP, EXEP, ESWG) ja jaganud infot liikmesriikide riigihankeametnike koondavas meililistis.

2.5 Riigihangete järelevalve

2.5.1 Läbiviidud kontrollide ülevaade

2021. aastal esitati Rahandusministeeriumile kokku 58 järelevalveteadet⁴, mille ajendil viidi läbi 10 juhtumipõhist järelevalvemenetlust⁵. 48 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 tegemist. See tähendab, et enam kui igal neljandal juhul jäeti formaalne järelevalvemenetlus alustamata põhjusel, et Rahandusministeeriumi suulise või e-kirja teel edastatud pöördumise ning tähelepanekute ja selgituste saamise järel kõrvaldas hankija RHS-i rikkumise ise või ootamata ära Rahandusministeeriumi kirjalikku ettekirjutust tunnistas riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks.

Rahandusministeerium viis 2021. aastal läbi kokku 10 juhtumipõhist ad hoc järelevalvemenetlust, millest kuus järelevalvemenetlust lõppesid riigihanke kehtetuks tunnistamisega, sh ühel juhul Rahandusministeeriumi ettekirjutuse alusel ja viiel juhul pärast tuvastatud rikkumisele tähelepanu juhtimist (hankijad nõustusid Rahandusministeeriumi järelduste ja seisukohaga). Kahel juhul tuvastati rikkumine, mida ei saanud enam kõrvaldada, kuid rikkumise iseloomu ja muid asjaolusid arvestades

⁴ Sh riigihangete vaidlustuskomisjoni poolt RHS § 195 lg 10 alusel Rahandusministeeriumile edastatud teated ning riigihangete registri kasutajate ja riigihangetealase nõustamise kontaktidel laekunud pöördumised, millest nähtusid riigihangete seaduse rikkumisele viitavad asjaolud. Lisaks vajab täpsustamist, et mõne riigihanke kohta esitati mitu järelevalveteadet ning mõni teade puudutas rohkem kui ühte riigihanget.

⁵ Ühe riigihankemenetluse kohta esitati samaaegselt kaks järelevalveteadet – käesolevas kokkuvõttes käsitletakse seda ühe järelevalveteatena, kuna neid lahendati sama järelevalvemenetluse raames.

ettekirjutust riigihanke kehtetuks tunnistamiseks ei tehtud. Ainult ühel juhul leiti, et vaatamata järelevamenetluse alustamisel tekkinud kahtlusele RHS-i rikkumist hankija tegevuses siiski ei esine.

2021. aastal esitatud järelevveteated puudutasid riigihankeid kogumaksumusega üle 200 mln euro, algatatud järelevvemenetlustega hõlmatud riigihangete maksumus oli ca 27 mln eurot⁶.

2021. aastal lõpetati kinnitatud kontrolliaktidega seitse valimipõhist ehk plaanilist järelevvemenetlust, mille kontrolliobjekt hõlmas järelevvemenetluse alustamisele eelneval kalendriaastal korraldatud ja järelevvemenetluse alustamise ajaks juba lõppenud riigihanke menetlusi. Plaanilise järelevvemenetluse käigus kontrollitud hankijate riigihangete registris kajastatud riigihangete kogumaksumus ületas 91 mln eurot⁷.

Tabel 1. 2021. aasta järelevvemenetluste algatamise viisi põhine liigitus

2021. AASTA JÄRELEVVENETLUSED (algamise viisi põhine liigitus)	
JUHTUMIPÕHISED järelevvemenetlused <i>ad hoc</i>	VALIMIPÕHISED järelevvemenetlused <i>ex post</i>
10 järelevvemenetlust, mis hõlmasid riigihankeid kogumaksumusega ca 27 mln eurot ⁸	7 järelevvemenetlust, mis hõlmasid riigihankeid kogumaksumusega üle 91 mln euro ⁹

2.5.2 Tuvastatud probleemide ülevaade

2.5.2.1 Juhtumipõhise järelevveme käigus tuvastatud probleemid

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

- Pakkumuste esitamise tähtaeg ei vastanud seaduse nõuetele, sh riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine;
- Riigihanke menetluse jätkamine kavatsusega sõlmida leping riigihanke alusdokumentides ette nähtust erinevatel tingimustel (enamasti alusdokumentidest erineva lepingu täitmise ajaga);
- Õigusvastane riigihanke alusdokument;

⁶ Mitme riigihanke täpne maksumus on teadmata, sh põhjusel, et tegemist oli riigihangete registris mitteavaldatava menetlusliigiga (riigihanked alla lihthanke piirmäära).

⁷ Mitmel valimipõhise järelevvemenetlusega hõlmatud hankijal ei olnud riigihangete registris riigihankeid kajastatud.

⁸ Riigihangete, mille kohta esitatud märgukirju 2021. aastal lahendati, kogumaksumus km-ta oli üle 200 mln euro – seejuures mitme riigihanke täpne maksumus on teadmata.

⁹ Siin on nimetatud riigihangete registris kajastatud riigihangete kogumaksumus. Mitmel valimipõhise järelevvemenetlusega hõlmatud hankijal ei olnud riigihangete registris riigihankeid kajastatud.

- Selgituste andmise korra rikkumine, sh vastamistähtaja ületamine või ebavõrdne kohtlemine selgituste andmisel;
- Riigihanke alusdokumentide muutmine selgituste kaudu;
- Riigihanke üldpõhimõtete eiramine.

Lisaks tuvastati vähemal arvul ka järgmisi rikkumisi:

- Eksimus eeldatava maksumuse määramisel;
- Vale riigihanke menetluse liigi valik;
- Ebaseaduslik kvalifitseerimistingimus;
- Hankija otsuse põhjendamata jätmine;
- Riigihanke menetluse peatamise ajal otsuste ja toimingute tegemine;
- Pakkumuste jõusoleku tähtaja pikendamiseks kohustusliku ettepaneku tegemata jätmine.

Juhtumipõhise järelevõlumenetluse käigus tegi Rahandusministeerium ühe ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks. Seega kümnest läbi viidud juhtumipõhisest järelevõlumenetlusest kaasnes ettekirjutus ühel juhul. Lisaks tunnistasid hankijad riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks viiel korral pärast järelevõlumenetluse alustamist, ootamata ära ettekirjutuse kavatsuse tegemist.

Ettekirjutuse hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks tegi Rahandusministeerium põhjusel, et hankija tegi vahetult enne pakkumuste esitamise tähtpäeva muudatusi testkeskkonnas, milles pakkujad pidid esitama oma proovitööd. Testkeskkonna muutmisel oli pakkumustele sellesarnane mõju kui riigihanke alusdokumentide muutmisel. Koos testkeskkonna muutmisega aga ei pikendanud hankija pakkumuste esitamise tähtaega, millega lõppkokkuvõttes eiras RHS § 82 lg-t 1 ja §-st 3 tulenevaid riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Kuivõrd riigihanke menetlus oli jõudnud etappi, kus pakkumused olid koostatud ning esitatud, ei olnud enam objektiivselt võimalik rikkumist kõrvaldada ning riigihanke menetlust õiguspäraselt jätkata. Nimetatu tingis Rahandusministeeriumi poolt RHS § 208 lg-s 1 alusel hankijale riigihanke menetlust kehtetuks tunnistama kohustava ettekirjutuse tegemise.

Kahel juhul lõpetati järelevõlumenetlus rikkumist tuvastades, kuid ettekirjutust tegemata. Ettekirjutuse tegemine ei ole võimalik olukorras, kus riigihanke menetlus on jõudnud staadiumisse, milles rikkumist enam objektiivselt kõrvaldada ei saa. Kui rikkumine ei mõjutanud riigihanke tulemust, siis ettekirjutuse tegemine terve riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks ei oleks proportsionaalne ning oleks ülemäärane. Ainult ühel juhul leiti järelevõlumenetluse tulemusena pärast hankija ärakuulamist ja kõikide dokumentidega tutvumist, et vaatamata järelevõlumenetluse alustamisel tekkinud rikkumise kahtlusele RHS-i rikkumist hankija tegevuses siiski ei esine.

Eeltoodu võimaldab järeldada, et Rahandusministeeriumi sekkumine on olnud endiselt mõjus, eesmärgipärane ja efektiivne. Reeglina on hankijad lõpetanud õigusrikkumise koheselt järelevõlveametniku pöördumise peale juba enne järelevõlumenetluse alustamist, samuti kirjaliku järelevõlve algatamise teate saamisel või vastavasisulise ettepaneku tegemisel.

2.5.2.2 Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevõlve käigus tuvastatud probleemid

2021. aastal kinnitatud kontrolliaktidega lõppesid seitsme hankija suhtes valimipõhiselt alustatud plaanilised järelevõlumenetlused, mille käigus kontrolliti hankijate riigihangete alast tegevust retrospektiivselt järelevõlumenetluse alustamisele eelneval aastal.

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

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

Vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, nt:

- Puudused riigihangete registrile teabe esitamisel;
- Hankelepingu õigusvastane muutmine;
- Hanke- või raamlepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel;
- Kõrvaldamise aluste kontrollimise mittenõuetekohasus;
- Selgitustega riigihanke alusdokumentide muutmine;
- Euroopa Liidu Teatajale (ELT) teate edastamata jätmine (vastava märke tegemata jätmine registris);
- Kohustusliku ooteaja kohaldamata jätmine;
- Pakkumuste avamine alusdokumendis märgitust erineval ajal;
- Puudused pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel;
- Selgitustaotlustele vastamata jätmine või selgitustaotlustele vastamisega hilinemine, selgituste avalikustamata jätmine;
- Hankija otsustest teavitamata jätmine või puudulik põhjendamine;
- Mitme pakkujaga sõlmitavas raamlepingus hankelepingute sõlmimise korra ette nägemata jätmine;
- RHS-i kohaselt kohustusliku minikonkursi korraldamata jätmine.

Kontrollitud hankijatel kokku esines arvuliselt kõige rohkem eksimusi riigihangete registrile riigihanke menetluse tulemuste, lepingu sõlmimise ja lepingu lõppemise kohta teabe esitamisel (34% kõikidest rikkumistest). Esinemissageduselt järgmine rikkumine oli riigihanke alusdokumentide koostamisel esinevad vead (17% kõikidest rikkumistest). Kolmandal kohal rikkumiste arvu poolest on õigusvastane hankelepingu muutmine (10% kõikidest rikkumistest).

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 jätmine, sh riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja hankelepingu õigusvastase muutmise tuvastamine võimalik üksnes valimipõhiselt alustatud järelevalvemenetlustes.

Valimipõhiste järelevalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised olid peamiselt tingitud hankijate teadmatusest, tähelepanematusest või hooletusest. Paraku leidub endiselt riigihangete õigusvastast osadeks jaotamist ja eeldatava maksumuse kohaselt nõutava lihthanke- või

hankemenetluse korraldamata jätmist. Akutse probleemina on taas päevakorras hankekorra ja/või hankeplaani puudumine või mittevastavus seadusele, samuti riigihanke alusdokumentide koostamise nõuete rikkumine ning üldpõhimõtete eiramine allapoole piirmäärasid jäävates riigihangetes.

Seetõttu jätkab Rahandusministeerium riigihangete korraldamisega seonduvate riskide analüüsimist ning valimipõhiste järelevalvemenetluste läbiviimist.

2.6 Riigihangete register

2.6.1 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.

2.6.2 Arenduste ülevaade

2021. aastal võeti riigihangete registris kasutusele riigi keskne autentimisteenus TARA koos SMART ID ja eIDAS autentimise võimalustega. Korruptsiooniohu vähendamiseks lisandus hankijale huvide konflikti puudumise kinnitamise võimalus. Kasutusmugavuse tõstmiseks lisati maksejõuetuse automaatkontroll. Registri tehniliste tõrgete olukorraga paremini toimetulekuks ei saa alates 1. märtsist elektroonilisi taotlusi ja pakkumusi avada enne ühe tunni möödumist taotluste ja pakkumuste esitamise tähtpäevast. Läbipaistvuse ja andmete kättesaadavuse suurendamiseks eraldati hangete otsingust lepingute otsing ja vaidlustuste otsing.

2021. aastal alustati Euroopa Komisjoni määrusega¹⁰ vastu võetud uute koosvõimeliste e-vormide kasutuselevõtu arendusprojektiga. Uued e-vormid on kavas riigihangete registris kasutusele võtta 2023. aastal. Arenduste tulemusena asendatakse riigihangetes kasutatavad tüüpvormid tänapäevaste infosüsteemidele sobivate eeltäidetavate ja süsteemide vahel koostoimeliste e-vormidega. Ühtlasi uueneb e-saatja veebiteenus teadete edastamiseks riigihangete registrist EL Teataja lisasse TED (*Tenders Electronic Daily*). Projekti rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist.

2.6.3 Riigihangete registri koolitused 2021. aastal

Aasta jooksul toimus neli kasutajakoolitust hankijatele (Tartus, Rakveres ja 2 koolitust Tallinnas). 21. oktoobril toimus veebi vahendusel registri infopäev, kus tutvustati aasta jooksul lisandunud täiendusi ja tehti ülevaade registri korduma kippuvatest küsimustest. Koolitajad olid Maarika Tork ja Toomas Laigna Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast. Riigihangete registri infopäevast

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32019R1780>

võttis osa 139 inimest. Registri infopäeval hinnati ka osalejate rahulolu 4-palli süsteemis. Rahulolu riigihangete registri infopäevaga kogus 3,8 punkti.

Koolitusi rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja riigieelarvest.

Kokku osales 2021. aastal riigihangete registri teemalistel koolitustel 215 inimest.

2.6.4 Planeeritud riigihangete registri koolitused 2022. aastal

2022. aastal on korraldatud 3 riigihangete registri kasutajakoolitust algajale hankijale – 2 koolitust Tallinnas ja 1 Tartus. 2022. aastal on plaanis lisaks korraldada riigihangete registri infopäev ning 2 riigihangete registri kasutajakoolitust -üks algajale hankijale ja üks edasijõudnud hankijale. Täpsem info on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebi riigihangete alalehel: <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#koolitused> ja riigitöötaja iseteenindusportaali koolituste lehel: https://www.riigitootaja.ee/rtip-public/kesksed_koolitused. Info täieneb jooksvalt.

2.6.5 Riigihangete registri andmekvaliteedi projekt

Rahandusministeerium on riigihangete registri andmete analüüsimise käigus tuvastanud riigihangete registrisse sisestatud andmete kvaliteedis probleeme ning lünki. Seetõttu viidi 2022. aasta alguses läbi RHRi väljavõtete põhjal andmete analüüs järgnevatel eesmärkidel:

- a) leidmaks hanked, kus 2019. ja 2020. a korraldatud riigihangete tulemuste kohta ei ole registrile andmeid esitatud;
- b) võrreldud sõlmitud lepingute maksumusi hanke eeldatava maksumusega, leidmaks hankeid, kus on eeldatavalt eksitud lepingu maksumuse esitamise või esitatud lepingu kogumaksumuse asemel lepingu ühikuhind;
- c) tuvastatud omavalitsused, kes 2019. aasta haldusreformi järgselt ei ole registris hankeid õigusjärglasele üle andnud, et nõuetekohased andmed saaksid registrile esitatud.

Hankega seotud isikute poole pöörduti e-kirja teel. E-kirjaga saadeti hankijatele ka RRO koostatud juhend menetluse lõppemise järgselt registrile andmete esitamise kohta.

E-kirja teel pöörduti hankijate poole järgmiselt:

- 2019. ja 2020. aastal alustatud, kuid 2021. aasta lõpu seisuga veel pooleli menetluste kohta kokku 89 kirja väljasaatmine kattes 116 pooleliolevas staatuses hankemenetlust.
- 43 hankijale on saadetud e-kiri, et RHR-is on haldusreformi järel vajalik ühinenud omavalitsuste hanked üle tõsta olemasolevale hankijale. 31 hankija andmed on selle tulemusena RHR-is korrastatud.
- Märtsis saadeti kiri veel 45-le hankijale, kellel olid 2019-2020 aastal alustatud hanked registris jätkuvalt pooleli ning 130-le hankijale palvega kontrollida riigihangete registrisse esitatud andmeid riigihanke maksumuse kohta. Kontrolliti ka, kas varem kirja saanud hankijad on andmeid parandanud, aprilli alguse seisuga on andmed parandanud pooled kirja saanutest.

- Haldusreformi tulemusel ühinenud omavalitsustest on andmed korrastatud 42, RHR-is on õigusjärglasest omavalitustele omistatud 418 hanget.
- Aprillis saadeti teavituskiri 52-le hankijale 80 riigihanke kohta, kuna RHR-le esitatud sõlmitud lepingu maksumus oli väga väike võrreldes hanke eeldatava maksumusega, et välistada ühikuhinna esitamine hankelepingu kogumaksumusena.
- Lisaks saadeti meeldetuletuskiri neile isikutele, kes polnud varasemalt saadetud teavituste järel andmeid parandanud, kiri saadeti 63-le hankijale 88 hanke kohta.
- 403-le isikule saadeti juunis teavituskiri, et eeldatavalt lõppema pidanud lepingute kohta ei ole õigeaegselt registrile andmeid esitatud.

2. veebruaril avaldati RM veebilehel üleskutse hangete andmed üle vaadata ja vajadusel esitada või parandada. 11. veebruaril avaldati RM veebilehel juhend, kuidas lõppenud menetluste kohta andmeid esitada.

2022. aasta mais tehti andmete analüüs, et leida hanked, milles andmed on meeldetuletuskirjadele vaatamata endiselt parandamata. Analüüsi tulemusena valiti välja hankijad, kelle tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks alustatakse järelevalvemenetlus. Kokku said järelevalvemenetluse algatamise teate neli hankijat.

2.7 Küsitluste ja uuringute läbiviimine

2.7.1 Hindamiskriteeriumite kasutamise küsitlus hankijate seas

Kogumaks enam teavet kvaliteedikriteeriumite vähese kasutamise põhjuste kohta ja adresseerimaks poliitika kujundust kvaliteedikriteeriumite kasutamise ergutamisel, viis Rahandusministeerium 2021. aasta lõpus läbi küsitluse, mille raames koguti sisendit kvaliteedikriteeriumite vähese kasutamise põhjuste ja kvaliteedikriteeriumite kasutamise edendamistegevuste kohta. Uuringu kokkuvõtte valmis 2022. aastal ning on leitav Rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/media/5881/download>.

Kvaliteedikriteeriumite seadmisest loobumise põhjustena toodi nii asjade, teenuste kui ehitustööde riigihangete puhul olulisimana välja juhendmaterjali ja näidiskriteeriumite puudumise ning suureneva vaidlustamise riski. Suurenenud vaidlustamise riski hinnati selgelt kõrgemaks ehitustööde tellimise riigihangetes kui teenuste või asjade hangetes. Ühtlasi töid hankijad välja, et kvaliteedikriteeriumite seadmine on aeganõudev. Mõnel korral nimetati ka, et kvaliteedikriteeriumite kasutamist ei peaks soodustama, sest see suurendab pakkujate ebavõrdset kohtlemist ning korruptsiooniriski.

Ootuspäraselt olid hankijad rohkem rahul kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu eseme kvaliteedi, tarneaja/kiiruse, hankelepingu täitmise kvaliteedi ning ka koostööga töövõtjaga, kuid vähem oldi rahul hankelepingu hinnaga. Samas töid hankijad vabades tekstivastustes välja, et isegi kui kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud hankes võib hanke eseme soetusmaksumus olla kõrgem, siis sõltumata kallimast soetusmaksumusest võivad kvaliteetsema hanke eseme olemusringi kulud või hilisemad ekspluatatsioonikulud osutuda madalamaks.

Kvaliteedikriteeriumite kasutamise edendamiseks peaks Rahandusministeerium edaspidi keskenduma järgmisele (olulisuse järjekorras):

1. täiendavate juhendmaterjalide väljatöötamine;

2. parima praktika näidete kaardistamine, mida riigihanke algatamisel saaksid hankijad kasutada;
3. kogemuste/parimate praktikate seminaride korraldamine hankijatele;
4. näidiskriteeriumite väljatöötamine erinevate riigihangete jaoks;
5. täiendavad koolitused kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatavate riigihangete läbiviimiseks.

Paaril korral toodi täiendavalt olulisena esile ka nõuete täpsustamist riigihangete seaduses.

Hankijad töid vabade tekstivastustena välja ka mitmeid olulisi põhjusi, miks peaks kvaliteedikriteeriumeid kasutama, nagu näiteks, et kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud riigihanke tulemusel pakutakse reaalsemaid hindu, leiab oskuslikuma lepingupartneri, võimaldab vältida liiga madalate hindadega pakkumusi, kvaliteedikriteeriumid suunavad innovatiivsemate lahenduste leidmisele, soetatakse pikaajalisem toode, kvaliteedikriteeriumitega on võimalik vähendada tulevikukulusid, tekib vähem tõrkeid töö teostamisel, annab riigile võimaluse olla suunanäitaja, vähendab riski, et valitud ese ei vasta vajadustele või pakkuja rakendab oskuslikumat tööjõudu.

Hankijate sisendile tuginedes koostas Rahandusministeerium tegevuskava, et edendada kvaliteedikriteeriumite kasutamist riigihangete hindamisel. Ühtlasi plaanitakse taotleda toetust TSI meetmest tehnilise abi saamiseks, mis toetaks Eestis läbiviidavat reformi riigihangete väärtuspõhise suurendamiseks ning muu hulgas ka kvaliteedikriteeriumite põhisele hindamisele üleminekuks. Ühtlasi on plaanis luua väärtuspõhise hankimise juht- ja tööühm.

3 Riigihanked arvudes

3.1 Statistiline ülevaade

3.1.1 Statistilised üldandmed

2021. aastal algatati riigihangete registris 8458 riigihanget (sh väikehanked). 8458 riigihankest 8234 (97,4%) olid e-riigihanked. Võrdlusena, 2020. aastal alustati 8330 riigihanget, millest 8098 (97,2%) olid e-riigihanked. Väikehankeid alustati 2021. aastal 1330, mis on 30 väikehanget rohkem kui 2020. aastal. Riigihangete kogumaksumus on 2021. aastal taas väiksem ning 16. juuni 2022. aasta seisuga riigihangete registri andmete järgi on 2021. aastal alustatud riigihangete kogumaksumuseks 3,6 miljardit. Kuna andmed riigihangete registris on pidevalt täienevad, võib kogumaksumuse info edaspidi muutuda ja veidi suureneada. Võrdlusena, siis 2020. aastal, mil Vabariigi Valitsus otsustas koroonaviirusest tingitud majanduse jahtumisest tulenevalt anda positiivset eelarvestiimulit, oli riigihangete aastane maht peaaegu 5 miljardit eurot. Eelnevatel aastatel (2015 – 2019) on aastane riigihangete maht jäänud 2,5 – 3 miljardi kanti.

16. juuni 2022. aasta seisuga ei ole aga kõik 2021. aastal alustatud riigihanked veel lõppenud, mille arvelt võib riigihangete kogumaksumus veel muutuda. 16. juuni 2022. aasta seisuga on 2021. aastal alustatud riigihangetest registris avaldatud andmetel 132 veel pooleli ja 1383 hanget on lõpetatud lepinguta. Igal aastal lõpetatakse erinevatel põhjustel lepinguta ca 1000 riigihanget. Levinumad riigihangete registrisse sisestatud põhjused hangete lepinguta lõpetamiseks on järgmised:

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

2021. aastal alustatud 8458 riigihanke tulemusel on 16. juuni 2022. aasta seisuga sõlmitud 13 444 hanke- ning raamlepingut kokku summas 5,5 miljardit eurot arvestusega, et iga raamlepingu osapoolega sõlmitud raamlepingu kogumaksumus (raamlepingu limiit) on summeeritud.

Lisaks hankijate poolt korraldatavatele riigihangetele korraldati riigihangete registris veel lisaks 485 toetuse saaja (2020. aastal 380) ostu Euroopa Liidu toetusi saavate asutuste poolt, kes ei ole hankijad riigihangete seaduse mõistes.

2021. aasta riigihangete valdkonna ülevaade on koostatud riigihangete registri andmete alusel. Alusandmeteks on 16. juuni 2022. aasta seisuga tehtud väljavõtte riigihangete registrist, mis hõlmab riigihangete registrisse sisestatud infot aastatel 2015 kuni 2022. aasta 16. juuni.

3.1.2 Riigihangete statistika andmebaas

2021. aasta riigihankevaldkonna ülevaade koostamise raames on Rahandusministeerium taas koondanud riigihankeid puudutava statistika ühtsesse interaktiivsesse andmebaasi, mille leiab Rahandusministeeriumi kodulehel lingilt:

<https://www.fin.ee/riiqihanked-riiqiabi-osalused-kinnisvara/riiqihanked/kasulik-teave#riiqihangete-valdkon--2>.

Riigihangete 2021. aasta kokkuvõte ja interaktiivne statistika on koostatud 16. juuni 2022. aasta seisuga riigihangete registrisse sisestatud informatsiooni alusel.

Riigihangete 2015-2022 statistika andmebaasist leiab viimase 8 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 edukate 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 kogu statistilist informatsiooni, kuna igale huvilisele on informatsioon kättesaadav avaldatud statistilisest ülevaatest. Statistilises andmebaasis käesoleval hetkel veel ei kajastu CPV-koodide järgne hangitavate esemete ülevaade, mistõttu on käesoleva kokkuvõtte lisana 1 esitatud hangitavate tootegruppide info 2020. ja 2021. aasta kohta.

3.2 Riigihangete valdkonna statistika analüüs

3.2.1 Üldnäitajate dünaamika

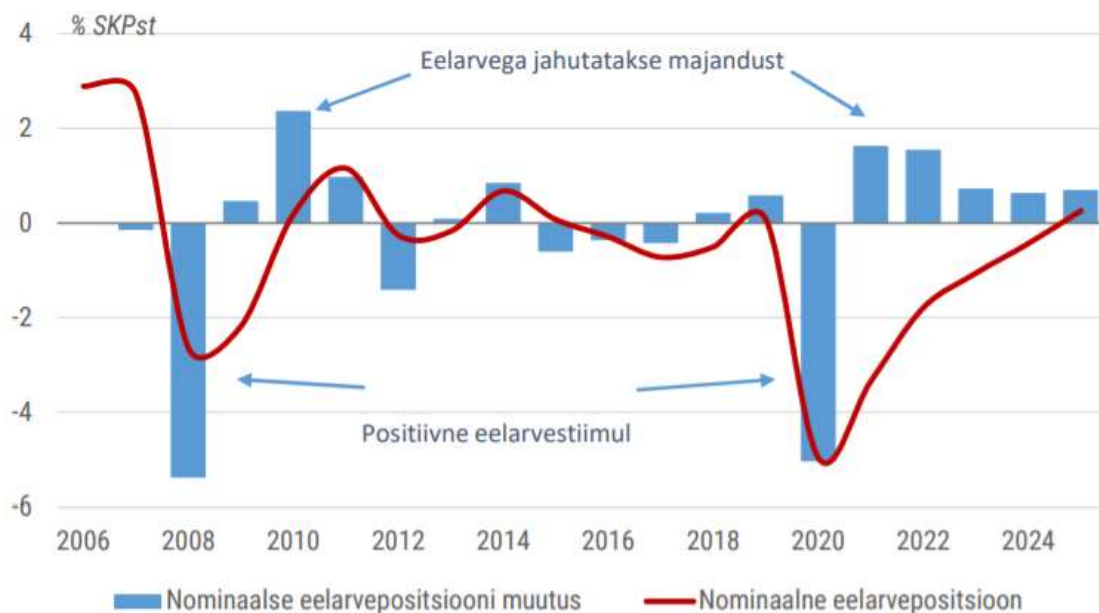
3.2.1.1 Riigihangete arvu ja maksumuse muutumine

2021. aastal riigihangete registris avaldatud riigihangete arv võrreldes 2020. aastaga kasvas 128 hanke võrra. Samas on riigihangete aastane kogumaksumus vähenenud pea 1,5 miljardi euro võrra ületades 2021. aastal pisut 3,5 miljardit eurot, kui 2020. aastal ulatus riigihangete maksumus pea 5 miljardi euroni.

Riigihangete aastase kogumaksumuse vähenemise on tinginud COVID-kriisi ning majanduskeskkonna stabiliseerumine 2021. aastal, millest tulenevalt on riik lõpetanud 2021. aasta jooksul riigieelarveliselt majanduskeskkonna stimuleerimise (vt joonis 6). Seega on ka riigihangete aastase rahalise mahu vähenemine ootuspärane (vt Riigihankevaldkonna 2020. aasta kokkuvõte, lk 29). Samuti on 2021. aastal jätkunud 2020. aastal sõlmitud suuremahuliste riigihankelepingute elluviimine.

Joonis 4. Joonis Rahandusministeeriumi majandusproгноosi kokkuvõttest

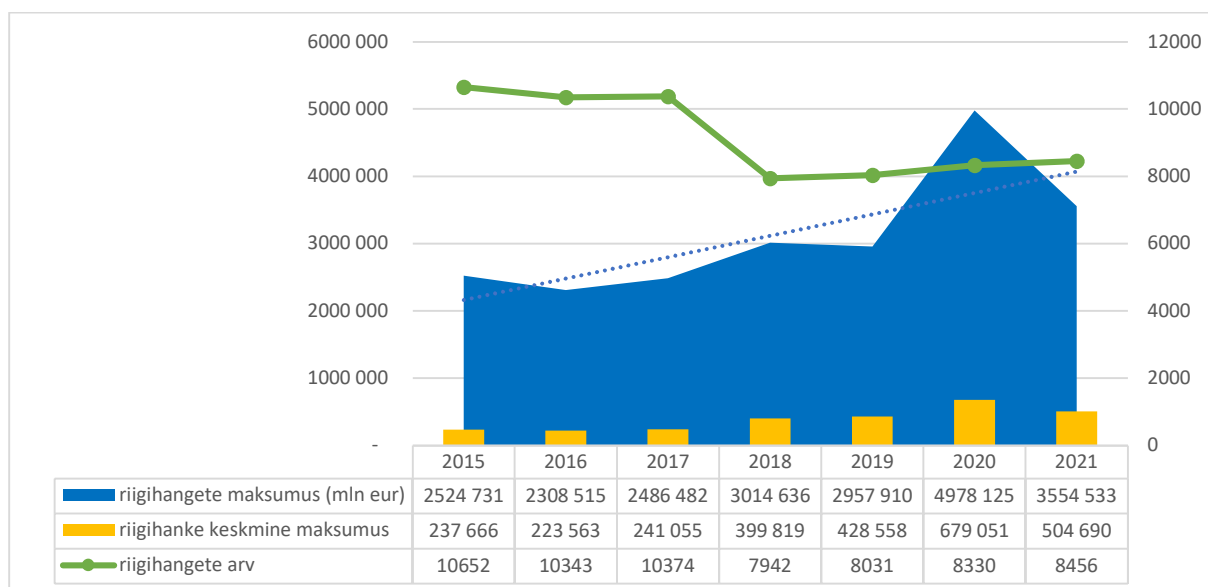
Joonis 2. Eelarve stiimul majandusele (% SKPst)



Allikas: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/news-related-files/rm_2021_aasta_suvised_prognostikokkuvote.pdf

Vaatamata riigihangete rahalise mahu vähenemisele, on riigihangete arv püsinud tavapärasel tasemel ca 8000 riigihanget aastas.

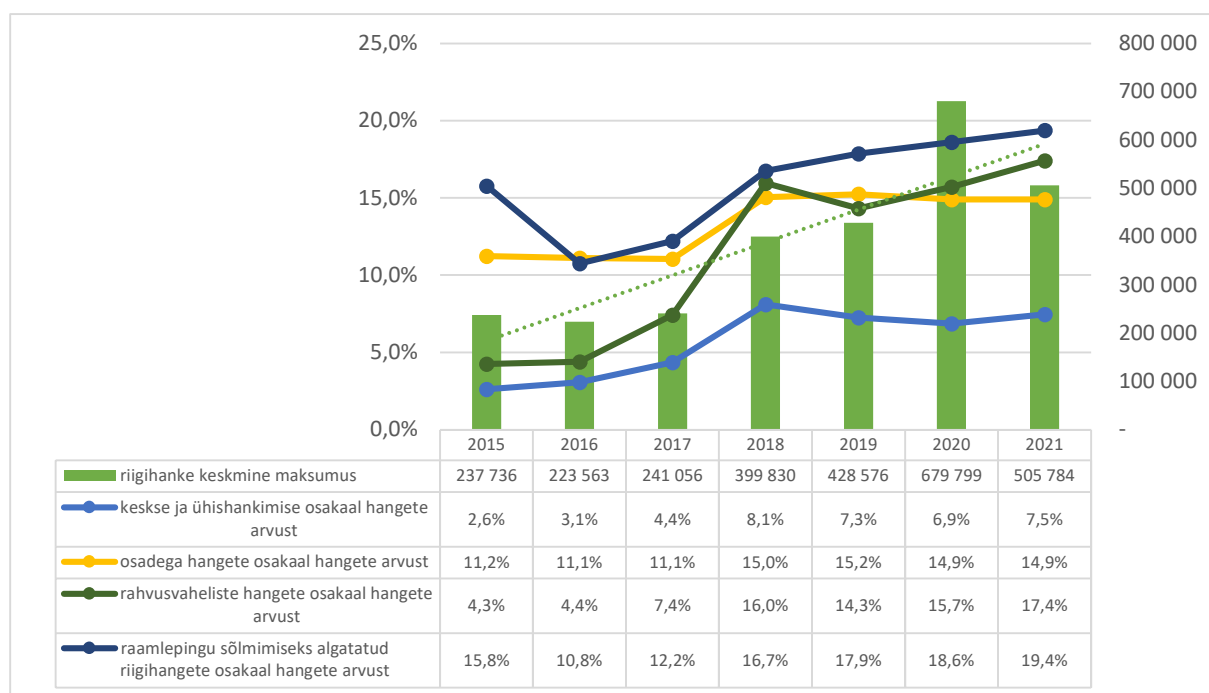
Joonis 5. Riigihangete kogumaksumuse, keskmise maksumuse ja riigihangete arvu dünaamika 2015. aastast



Nagu näha jooniselt 5, vähendas 2017. aasta lõpus jõustunud riigihangete seadusega asjade ja teenuste lihthanke piirmäära tõstmine hangete arvu. Seetõttu on 2018. aasta hangete arvus toimunud järsk kukkumine tasemelt ca 10 000 riigihanget aastas tasemele ca 8000 riigihanget aastas. Hangete arvu vähenemine ei ole vähendanud aga riigihangete rahalist mahtu, mis liigub tõusutrendis.

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 oli aastane hangete maht tõusnud 5 miljardini ja 2021. aastal 3,6 miljardini. Hangete arv on aga püsinud 8000 riigihanke ümber aastas juba alates 2018. aastast. Seega on tõusutrendis olnud ka ühe hanke keskmine maksumus (vt allolev joonis).

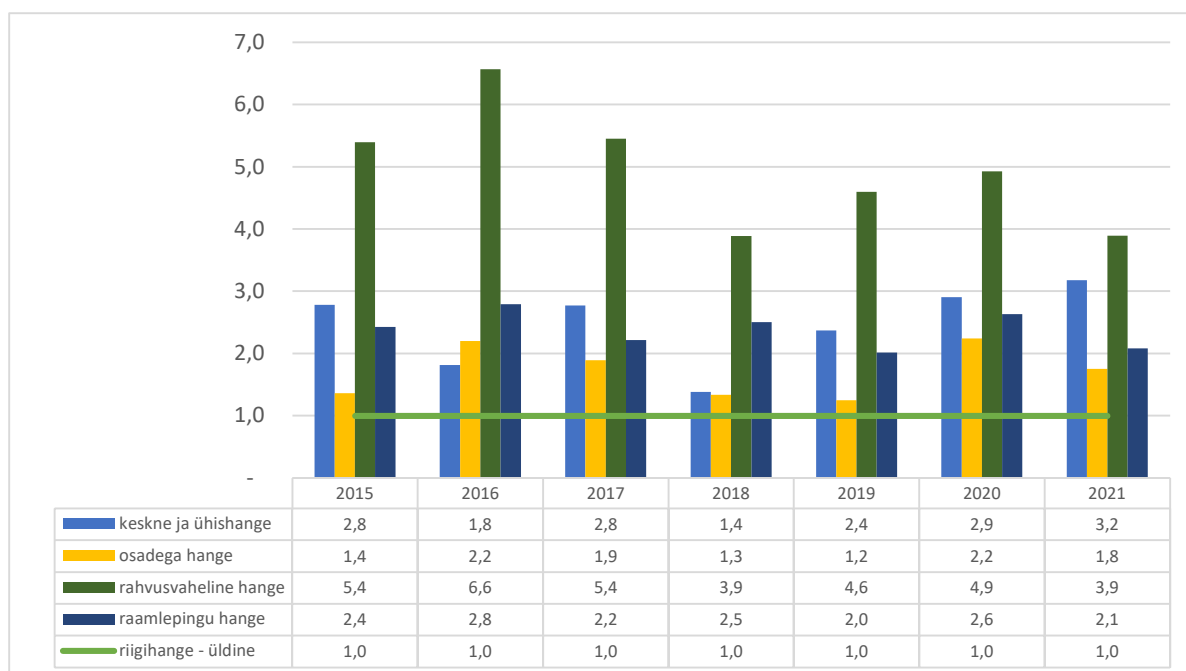
Joonis 6. Riigihanke keskmise maksumuse dünaamika, keskse- ja ühishankimise, osadega hangete, rahvusvaheliste hangete ja raamlepingu sõlmimiseks algatatud hangete osakaalude võrdluses



Jooniselt näeme, et ühe riigihanke keskmine maksumus on liikunud tõusutrendis. See viitab hankimise iseloomu muutumisele – rohkem viiakse läbi suuremahulisi hankeid.

Järgneval joonisel on ära toodud riigihanke keskmise maksumuse suhe erinevate suuremate riigihangete keskmisesse maksumusse.

Joonis 7. Riigihanke keskmiste maksumuste suhe üldise keskmise ja suuremate hangete vahel

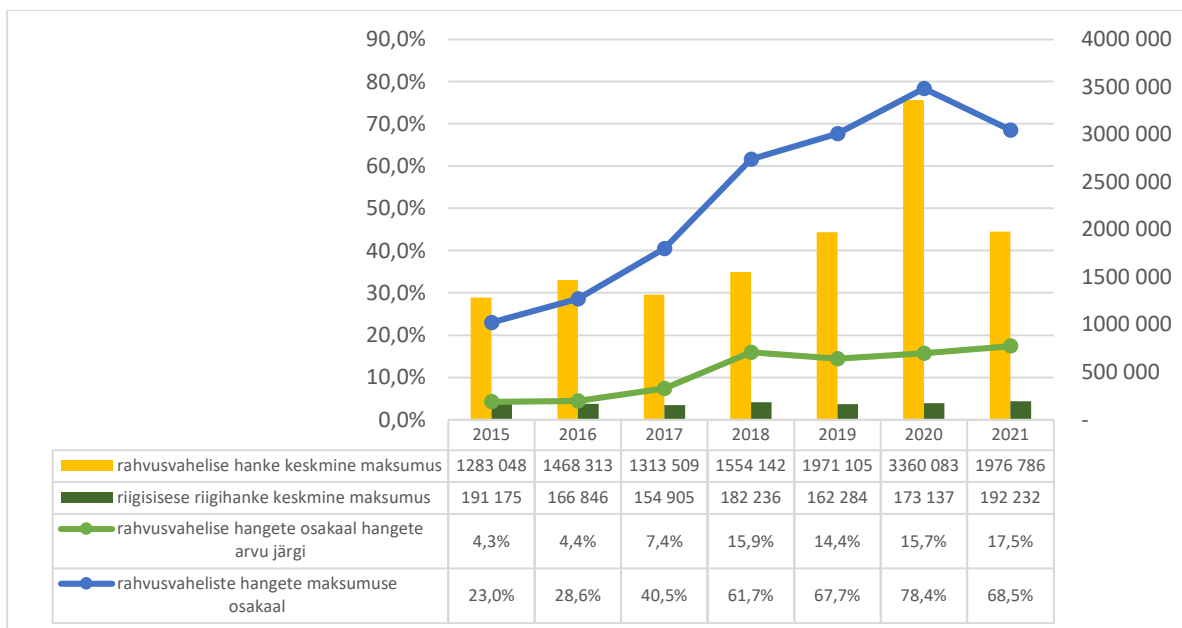


Jooniselt 7 näeme, et nii keskse ja ühishankimise, osadega hangete, rahvusvaheliste hangete kui ka raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihangete keskmised maksumused on suuremad riigihangete keskmisest maksumusest. Joonisel 6 on kajastatud, et suuremate mahtudega hangete osakaalud on samuti tõusutrendis, mis viitab, et hankimise iseloom on muutunud. Rohkem viiakse läbi hankeid, mis jaotatakse osadeks ja hankeid raamlepingute sõlmimiseks. Samuti on suurenenud keskse hankimise osakaal – 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 ühe riigihanke keskmist maksumust.

Andmete analüüsi käigus on tuvastatud ka kesksete ja ühishangete sisestamisel andmelünki, seega tegelik keskse- ja ühishankimise osakaal võib olla veel suurem.

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 ca 20% ja 2021. aastal ca 30% 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 ning kasutatakse riigihangete seadusest tulenevaid paindlikuid võimalusi raamlepingu sõlmimiseks ning keskseks ja ühishankimiseks.

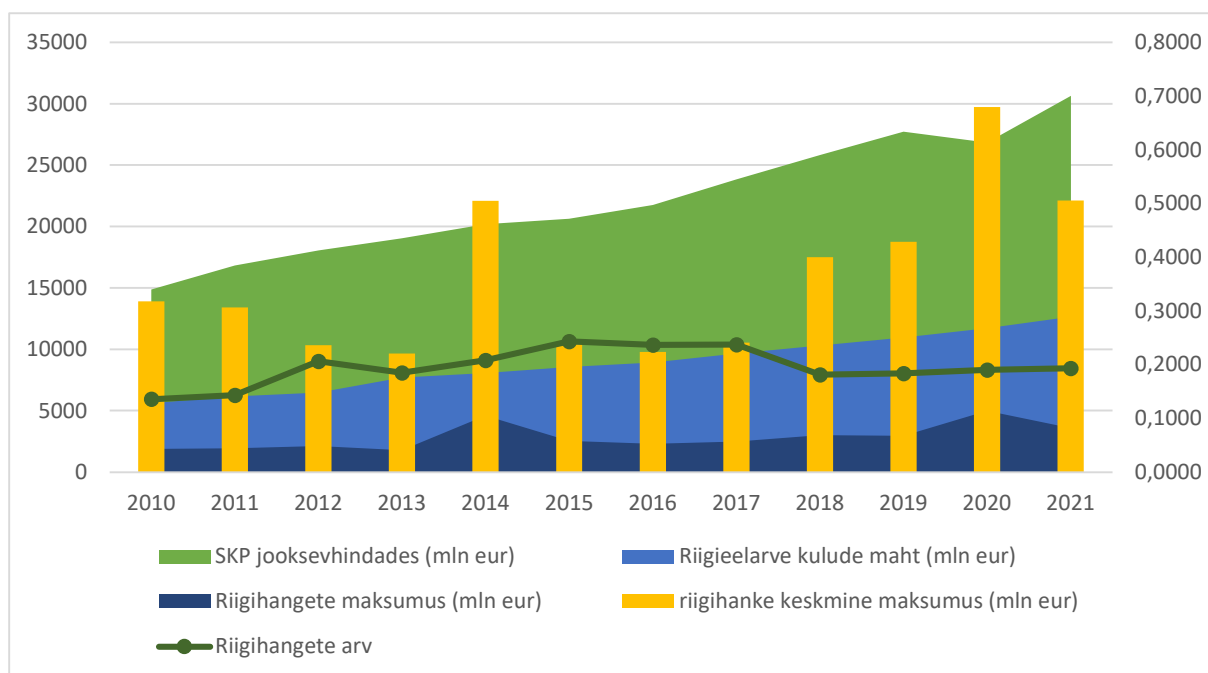
3.2.1.2 Riigihangete seos riigieelarve ja SKP andmetega

Järgnevalt on esitatud SKP (sisemajanduse koguprodukt), 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 iga-aastasest riigieelarve seadusest ning arvesse on võetud riigieelarve kulude andmed.

Riigihangete arvu ja maksumuse andmed põhinevad käesolevas kokkuvõttes läbivalt riigihangete registri andmete alusel koostatud riigihangete statistika andmebaasil ja täiendavatel väljavõtetel. Kuna kogu riigihangete andmestik põhineb riigihangete registrist tehtud väljavõtetel, ei ole edaspidi joonistel viidatud allikana riigihangete registrile.

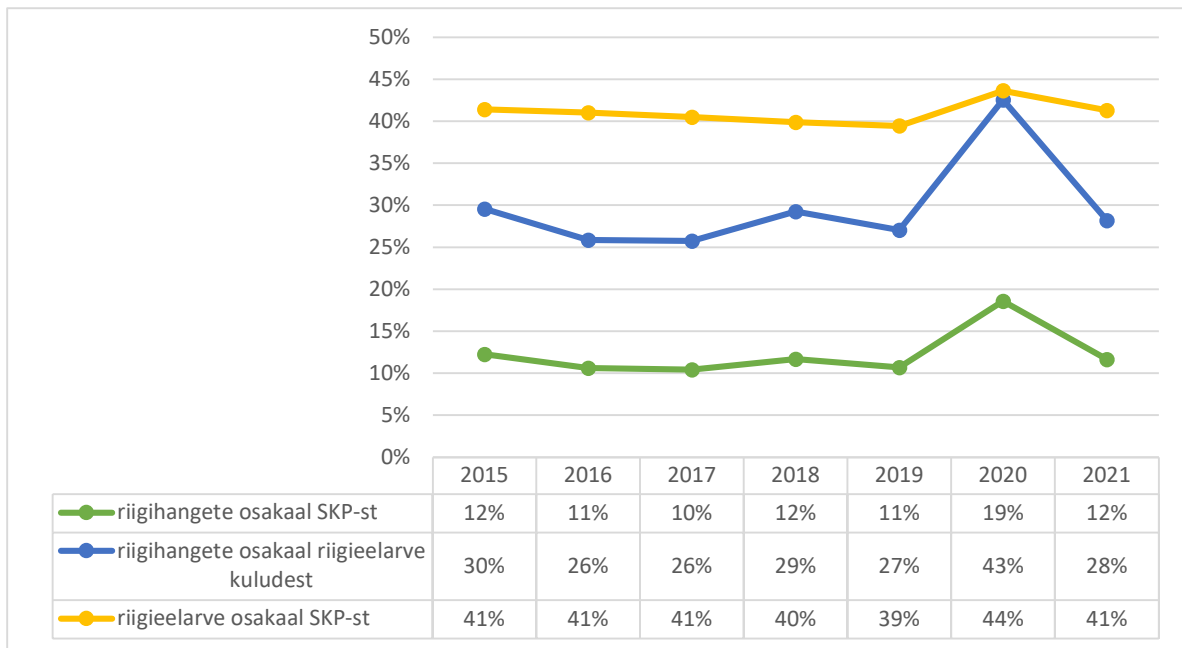
Joonis 9. SKP, riigieelarve, riigihangete keskmise ja aastase kogumahu ja arvu dünaamika läbi aastate



Allikas: Statistikaamet www.stat.ee, riigiteataja.ee

Jooniselt on näha, et koroonaeepideemiast tingitud piirangute mõju tõttu on 2020. aasta SKP võrreldes 2019. aastaga langenud ning taas tõusnud 2021. aastal. Et vältida liigset majanduse jahtumist 2020. aastal, mis oli tingitud peamiselt koroonaeepideemiast tingitud piirangutest, suurendas riik 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 ca 2 mld euro võrra suurem. 2021. aasta on olnud stabiliseerumise ja taastumise aasta ning riigihangete maht on 2021. aastal taas tavapärasel tasemel (3,6 miljardit eurot).

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

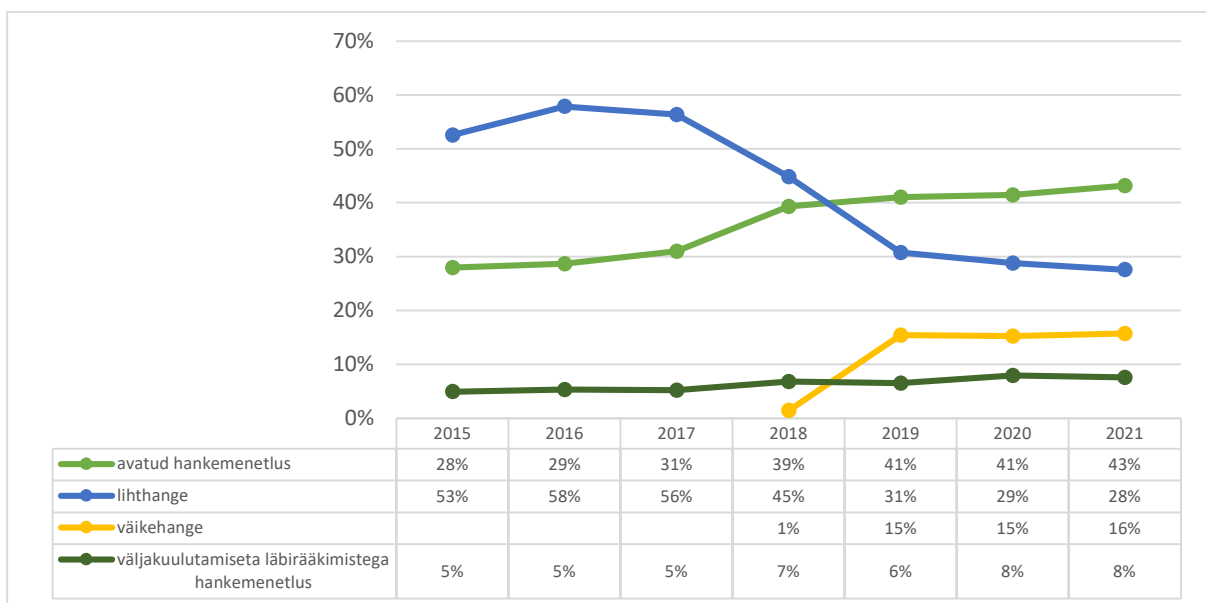


Taastunud on ka riigieelarve, SKP ja riigihangete mahu omavahelised proportsioonid. Riigihangete osakaal SKP-st on liikunud tagasi tavapärasele tasemele 12% SKP-st, riigihangete osakaal on liikunud tagasi tavapärasele tasemele 28% riigieelarvest ja riigieelarve osakaal on taas 41% SKP-st.

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 aastast 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 2021. aastal moodustab lihthangete osakaal hangete arvust vaid 28%. Lihthangete osakaalu langus tuleneb 2017. aasta lõpus jõustunud asjade ja teenuste lihthanke piirmäära tõstmisest.

Aktiivselt on hankijate poolt kasutusele võetud väikehangete läbiviimise võimalus. Väikehangete algatamise võimalus on riigihangete registris alates 2018. aasta viimasest kvartalist, mil jõuti algatada 117 väikehanget. Järgmisel aastal, so 2019, jõuti algatada juba üle 1000 väikehanke. Kuna lihthangete asjade ja teenuste piirmäära tõsteti, siis osaliselt liikusid enne 2019. aastat lihthangetena läbi viidud riigihanked väikehangeteks. Väikehankeid saavad hankijad algatada soovi korral hangetele, mille eeldatav maksumus ei ületa lihthanke piirmäära.

Riigihanke (sh väikehanke) läbiviimine 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. Riigihangete registri väikehanke moodul 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.

2018. aastast alates on üheks enam kasutatavaks menetlusliigiks tõusnud veel ka väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamisele on riigihangete seaduses ette nähtud vaid piiratud alused. Riigihangete seadusest § 49 tulenevad üldistatult järgmised põhilised alused:

1. Välja kuulutatud hankemenetluses ei esitatud mitte ühtegi pakkumust või kõik olid mittevastavad
2. Hankelepingu saab sõlmida vaid ühe pakkujaga tehnilistel või ainuõiguse asjaoludel
3. Hankelepingu sõlmimine on kiirelt vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute asjaolude tõttu.

Sarnastel alustel annab riigihangete seadus veel täiendavaid aluseid, kuid kõik alused tulenevad pigem erandlikest olukordadest.

Kuna väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korral ei kuulutata hanget välja, seega sõltub sellise riigihanke puhul riigihanke üldpõhimõtete järgimise tagamine täielikult hankija enda tegevusest. Kui väljakuulutamiseta hankemenetluse puhul ei ole väljakuulutamiseta läbirääkimisega hankemenetluse aluseks asjaolud, mis võimaldavad lepingu sõlmida vaid ühe kindla ettevõtjaga, siis on hankijal vajalik riigihanke üldpõhimõtete järgimise tagamiseks võtta ka konkureerivad pakkumused.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust peaks hankija kasutama vältimatu vajaduse korral ja alati eelistama konkurentsile avatud ja väljakuulutatavat hankemenetlust, et kasutada ära turul eksisteerivat konkurentsi parima ning majanduslikult soodsaima hanke tulemuse saavutamiseks.

3.2.1.4 Riigihankemenetluste lõppemine lepinguta ja hinnatõus

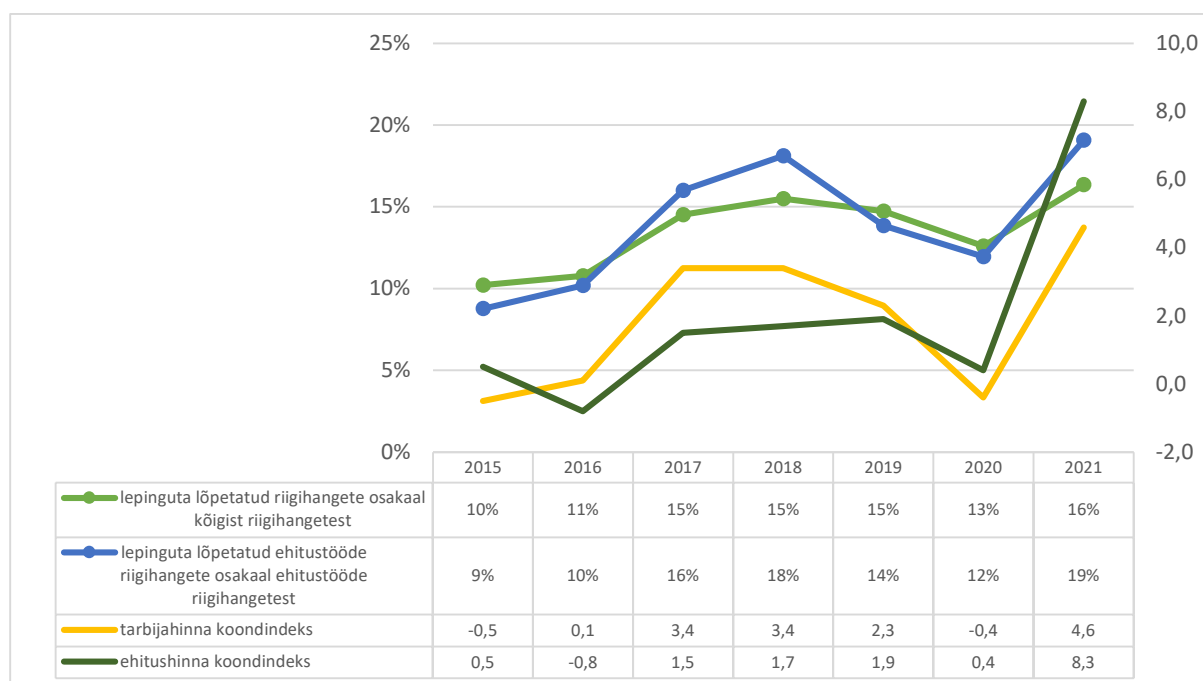
Viimasel ajal on aktuaalseks muutunud riigihankemenetluste lepinguta lõppemine ning ühe põhjusena riigihankemenetluste ebaõnnestumisel tuuakse välja üleüldist hinnatõusu, eriti just ehitustööde riigihangetes.

Järgnevalt esitatud joonisel kajastub info lepinguta lõpetatud riigihangete osakaalude kohta nii kõigi riigihangete lõikes kokku kui ka eraldi ehitustööde riigihangetes, kui kõige enam sisendite kallinemiste tõttu ebaõnnestunuks peetud riigihangetes.

Järgneval leheküljel on esitatud joonis nii tarbijahinna kui ka ehitushinna koondindeksi ja lepinguta lõppenud riigihangete osakaalude kohta.

Jooniselt nähtub selge korrelatsioon nii tarbijahinna kui ka ehitushinna indeksi ja lepinguta lõppenud riigihangete osakaalu vahel. Korrelatsioonikoefitsient ehitushinna koondindeksi ja lepinguta lõpetatud ehitustööde riigihangete osakaalu vahel on 0,75; tarbijahinna indeksi ja lepinguta lõpetatud ehitustööde riigihangete vaheline korrelatsioonikoefitsient on 0,95 ning üldise lepinguta lõpetatud riigihangete osakaalu ja tarbijahinna indeksi vaheline korrelatsioonikoefitsient on 0,93.

Joonis 12. Lepinguta lõpetatud riigihangete osakaalud ja ehitushinna ning tarbijahinna koondindeksite dünaamika 2015 - 2021



Allikas: Tarbijahinnaindeks ja ehitushinnaindeksi andmed www.stat.ee (15.07.2022)

Kuigi korrelatsioon tarbijahinna ja ehitushinna indeksi ja riigihankemenetluste lepinguta lõppemise osakaalu vahel on tugev, esineb lepinguta riigihangete lõpetamisel lisaks kallinemistele ka teisi põhjuseid, nagu näiteks vaidlustamine või Rahandusministeeriumi järelevalve, mille järgselt otsustab hankija ise menetluse lepingut sõlmimata lõpetada, pakkumuste mitte-esitamine või kõigi esitatud pakkumuste mittevastavaks tunnistamine või on kõik esitatud pakkumused põhjendamatult madala maksumusega. Riigihangete registrisse hankija poolt hankemenetluse lepinguta lõpetamise põhjuste hulgas ei ole konkreetset valikut, mida saaks otseselt seostada üksnes kallinemistega, kuid valikutest,

mis hankijad on teinud, võib kallinemine olla põhjuseks vähemalt üle pooltel juhtudel ning kui arvestada, et ka juhtudel, kui hankija on jätnud põhjuse riigihangete registrisse sisestamata, tõuseb osakaal, mida võib kallinemistega seostada ca 70%-ni.

Seega arvestades kõrget korrelatsiooni ehitus- ja tarbijahinna indeksi ja lepinguta lõpetatud riigihangete osakaalu vahel ning hankijate poolt riigihangete registrisse sisestatud lepinguta lõpetamise põhjuseid, võib viimastel aastatel kallinemisi siiski pidada üheks suurimaks põhjuseks riigihankemenetluste lepinguta lõppemisel.

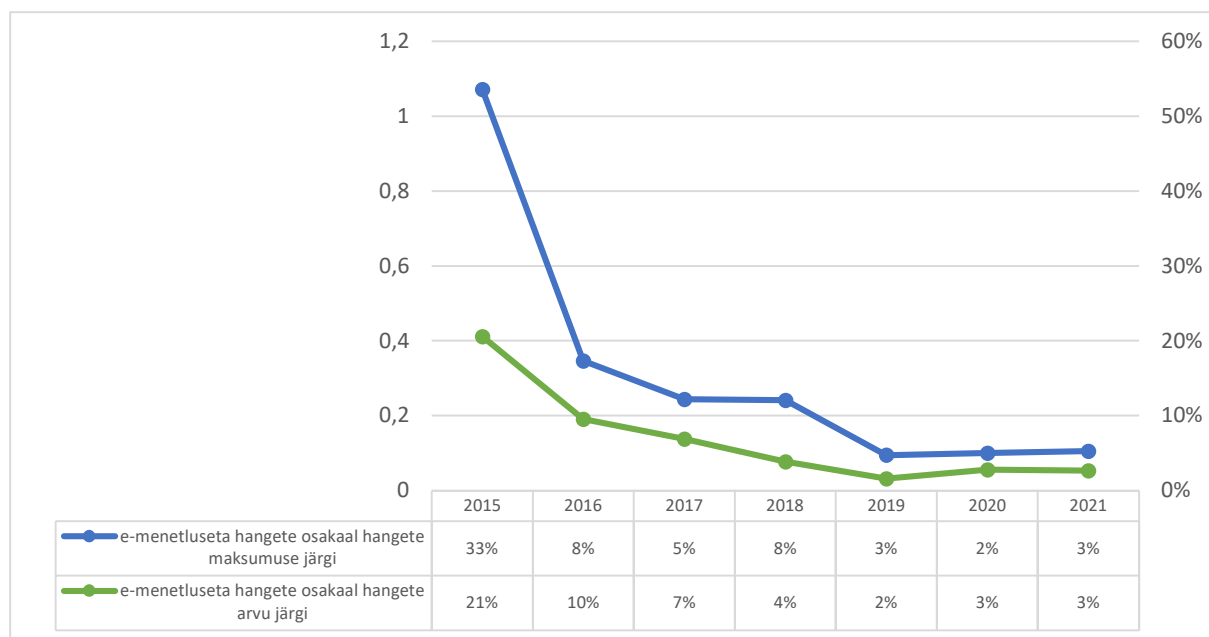
3.2.2 Riigihangete prioriteetvaldkondade dünaamika

3.2.2.1 E-hanked ja e-menetluseta riigihanked

EL riigihangete direktiividest¹¹ tulenevalt pidid liikmesriigid hiljemalt 18. oktoobriks 2018. aastal üle minema täielikult e-riigihangetele. Eestis on viimastel aastatel e-riigihangete osakaal olnud 100% lähedal, jäädes viimasel kolmel aastal 97-98% tasemele nii hangete arvu kui ka maksumuse järgi. Ka 2021. aastal viidi läbi 97% e-riigihanked nii hangete arvust kui maksumusest.

Allolevalt jooniselt nähtub, et e-menetluseta riigihangete osakaal hangete arvust on langustrendis. Kuna aga e-riigihanked on nõue, tuleb eraldi analüüsida, miks 3% riigihangetest on jätkuvalt e-menetluseta.

Joonis 13. E-menetluseta riigihangete osakaalu dünaamika aastast 2015 kuni aastani 2021



224-st e-menetluseta riigihankest 218, ehk 97% on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlused, mille kasutamiseks on riigihangete seaduses piiratud alused. Seejuures väljakuulutamiseta hankemenetlustest (642) viidi e-menetluseta läbi 218, ehk 34%. Kuna enamus e-menetluseta riigihanked on väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlused, millel on riigihangete

¹¹ Direktiivid 2014/24/EL artikkel 22 ja 90; 2014/25/EL artikkel 40 ja 106

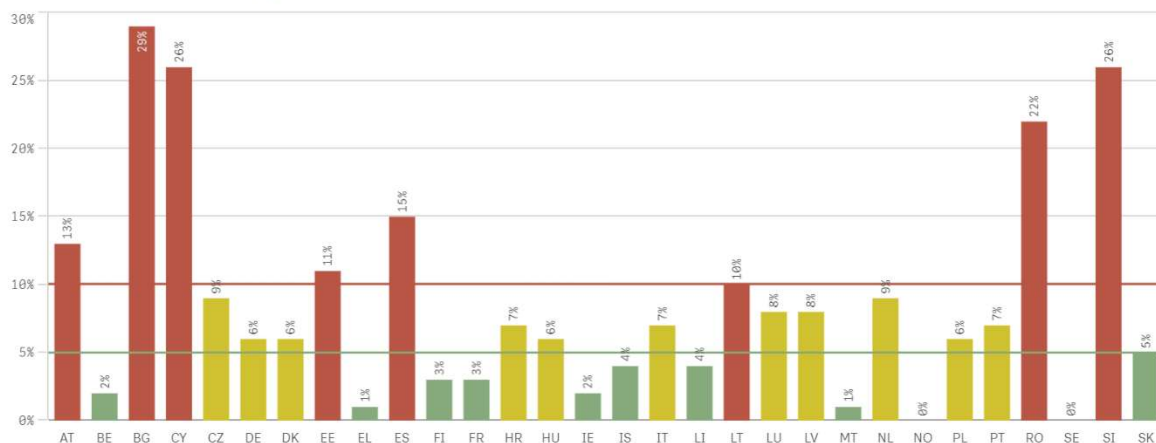
seaduses sätestatud piiratud kasutamisalused, mis tulenevad valdavalt erandlikest asjaoludest, võib järeldada, et ka e-menetluseta riigihangete läbiviimine on seotud erandlike asjaoludega. Vaatamata sellele tuleb jooksvalt jälgida, et riigihangete seadusest tulenevad väljakuulutamisetähtaegade hankemenetluse kasutamiseks ette nähtud piiratud alused oleksid täidetud ning ühtlasi tuleb ka väljakuulutamisetähtaegade menetluse ja e-menetluseta hanke korral tagada riigihanke üldpõhimõtete järgimine.

EL ühtse turu tulemustabelis on väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaal üks monitooritavatest näitajatest. Käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal on kättesaadav EL ühtse turu tulemustabeli andmed 2020. aasta kohta ja väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaal on ka üle rahvusvahelise piirmäära hangetes Euroopa Komisjoni poolt koostatud EL ühtse turu tulemustabeli järgi olnud liiga kõrge.

Joonis 14. Euroopa Ühtse Turu tulemustabeli teise indikaatori 2020. aasta andmed väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaalu kohta Euroopa riikides

Indicator [2]: No calls for bids

This chart measures proportion of procurement procedures that were negotiated with a company without any call for bids.



Allikas: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en (15.07.2022)

Jooniselt on näha, et aktsepteeritavaks osakaaluks väljakuulutamisetähtaegade hangete puhul on Euroopa Komisjon määranud 10% ning soovituslikuks tasemeks kuni 5% hangetest. Euroopa Komisjoni tabel kajastab hankeid, mis ületavad rahvusvahelist piirmäära, ehk on suuremad kui Eesti keskmine riigihangete. Ka suurte hangete raames on Eesti puhul väljakuulutamisetähtaegade hangete osakaal liiga kõrge ning ületab olulisel määral näiteks meie naaberriigi Soome taset kui ka teise naaberriigi, Läti, taset.

Ka väljakuulutamisetähtaegade läbivõtmisega riigihanget saab läbi viia e-riigihankena, mis suurendab läbipaistvust ja hankija kindlustunnet menetlustoimingute korrektsuse osas. Väljakuulutamisetähtaegade menetluse raames on riigihanke üldpõhimõtete järgimine keerulisem juba hanke väljakuulutamata ja konkurentsile avamata jätmise tõttu ning riskid suurenevad seda enam, kui hanget viiakse läbi ka e-menetluseta. Seega soovitab Rahandusministeerium hankijatel alati eelistada e-menetlusega riigihanget ning tagada väljakuulutamisetähtaegade menetluse kasutamise aluste vastavus riigihangete seaduse nõuetele ning üldpõhimõtete vastu eksimise riskide maandamiseks küsida konkureerivad pakkumused.

Vaatamata sellele ei ole ilmselt ka edaspidi võimalik 100% e-riigihangetele üle minna kas ettenägematute asjaolude või Euroopa Liidu välisele ainuõigusele omavate pakkujate tõttu, kelle

elektroonilised platvormid või elektrooniliste menetluskeskkondade kasutamise oskused ei pruugi ühilduda Eesti riigihangete registri menetluskeskkonnaga. E-menetuseta riigihangeteks loetakse kõik riigihanked, mille menetlustoimingud ei toimu riigihangete registris.

3.2.2.2 Madalaima hinna ja kulu ning 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.

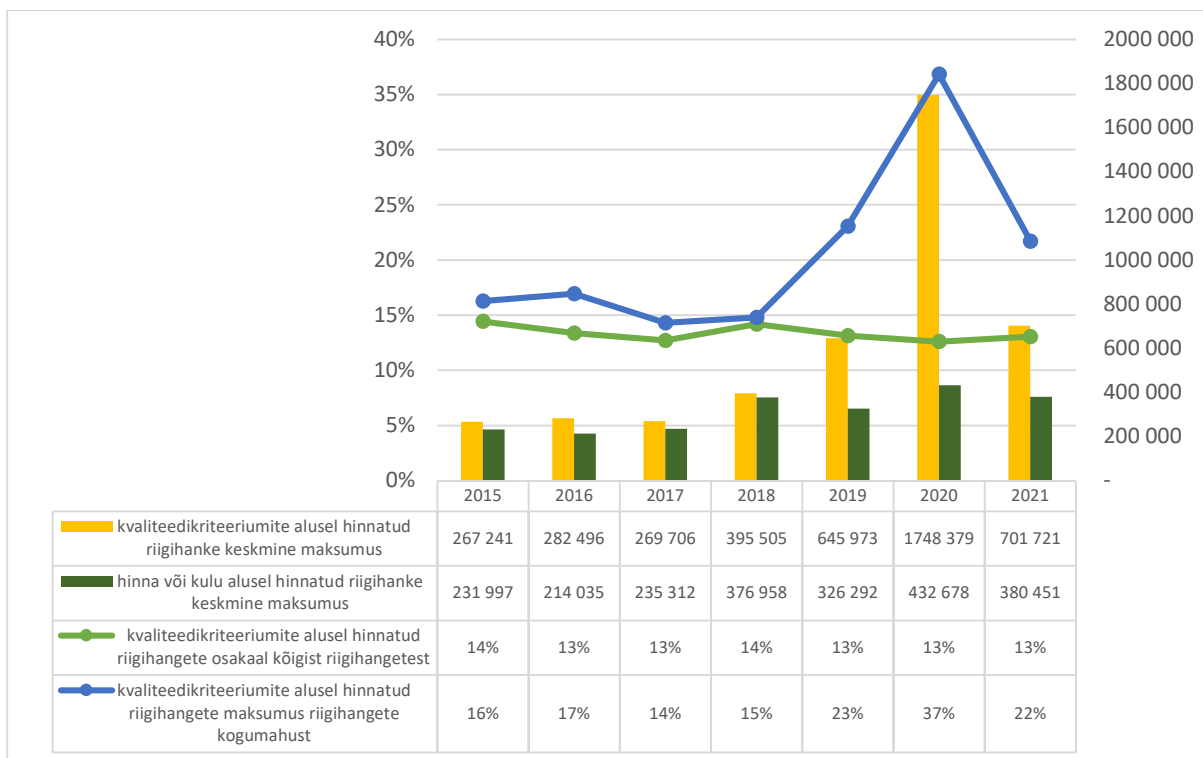
(4) Hankija võib majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvestada ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui hankija jaoks sõltub pakkumuse majanduslik soodsus ainult pakkumuse hinnast või kulust ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud 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 või kulu 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 kvaliteedikriteeriumidel põhinev riigihange on juhul kui hankija on hinna riigihanke tingimustes fikseerinud ning võrdleb pakkumusi muude kriteeriumide alusel.

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 ja/või sotsiaalsete kriteeriumitega, mis võivad hakata tootma pikas perspektiivis nii kaudseid kui otseseid lisakulusid riigile ja ühiskonnale. Madalaima hinna surve võib mõju omada ka turul tegutsevatele pakkujatele, kes sellest tulenevalt ei suuda võidetud riigihankelepingu täitmisel järgida kokkulepitud kvaliteeti.

2021. aastal alustatud riigihangetest hinnati kvaliteedikriteeriumite alusel 13% riigihankeid aasta jooksul alustatud riigihangete koguarvust ja 22% aasta jooksul alustatud riigihangete kogumaksumusest. 13-14% riigihangetest hinnatakse kvaliteedikriteeriumite alusel juba pikema perioodi vältel, st aastast 2015.

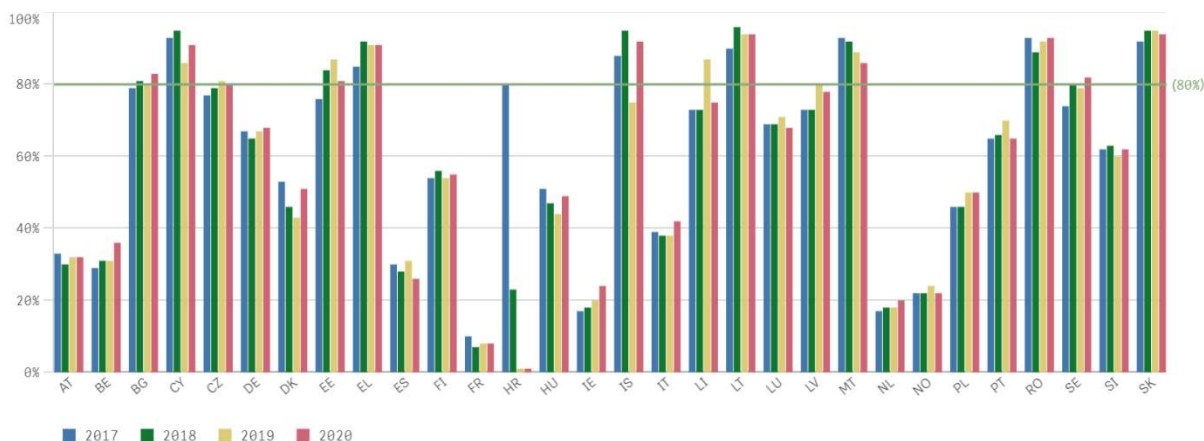
Joonis 15. Kvaliteedikriteeriumite kasutamise osakaalud alates aastast 2015



Jooniselt näeme, et kvaliteedikriteeriumite kasutamise osakaal on püsitud suhteliselt madalal tasemel, kuid positiivse trendina võib esile tuua asjaolu, et hangete kogumaksumusest moodustab viimasel kolmel 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 suuremamahulistes rahvusvahelistes riigihangetes.

Vaadates aga madalaima hinna kasutamise osakaalusid teistes Euroopa riikides (vt joonis 14 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 pakkumuste hindamisel. Ka Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli põhjal (vt ptk 3.2.3) on Eesti tulemused Euroopa Liidu poolt seatud aktsepteeritavast tasemest madalamad ka kvaliteedi alusel hinnatud hangete kasutamisel.

Joonis 16. Euroopa Komisjoni joonis madalaima hinna kasutamist rahvusvaheliste riigihangete hindamisel



Allikas: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en (01.07.2022)

Üksnes madalaima hinna kasutamist pakkumuste hindamisel soodustab madalaima hinna näiline objektiivsus, mida riigihangete raames pakkumuste hindamisel hankijatelt oodatakse, samuti selle kasutamise lihtsus ja kiirus. Lisaks on üsna tugevalt juurdunud eksiarvamus, et riigihangete seadus sunnib hankijat alati valima odavaimat pakkumust. 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 kõrvalkulude ja kvaliteediga arvestamist.

Rahandusministeerium viis 2021. aastal hankijate seas läbi ka küsitluse, et kaardistada kvaliteedikriteeriumite vähese kasutamise põhjuseid ja töötada välja tegevuskava kvaliteedikriteeriumite kasutamise ergutamiseks. Küsitlusest on täpsemalt kirjutatud peatükis 2.7.1.

Kvaliteedikriteeriumite seadmisest loobumise põhjustena toodi nii asjade, teenuste kui ehitustööde riigihangete puhul olulisimana välja juhendmaterjali ja näidiskriteeriumite puudumise ning suureneva vaidlustamise riski. Ühtlasi töid hankijad välja, et kvaliteedikriteeriumite seadmine on aeganõudev. Mõnel korral nimetati ka, et kvaliteedikriteeriumite kasutamist ei peaks soodustama, sest see suurendab pakkujate ebavõrdset kohtlemist ning korrupsiooniriski. Samas töid hankijad välja, et kvaliteedikriteeriumite kasutamisel pakutakse hankes reaalsemaid hindu, leiab oskuslikuma lepingupartneri, on võimalik soetada pikaealisem toode ja vähendada tulevikukulusid ning sellega vähendatakse riski, et valitud ese ei vasta hankija vajadustele jms. Tegemist oli hankijate poolt antud vabade tekstivastustega.

Rahandusministeerium on hankijate sisendile tuginedes koostanud tegevuskava, et toetada hankijaid kvaliteedikriteeriumite enamal kasutamisel. Plaanis on luua ka väärtuspõhise hankimise töö- ja juhtrühm.

3.2.2.3 Keskkonnanahoidlikud riigihanked

Keskkonnanahoidlike hangete põhieesmärk on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju, mis tuleneb nii tootmisest, kasutamisest kui ka kasutusest kõrvaldamisest, s.t kogu

toote/teenuse olelusringi jooksul. Nii on võimalik vähendada riske inimese tervisele ja ümbritsevale keskkonnale.

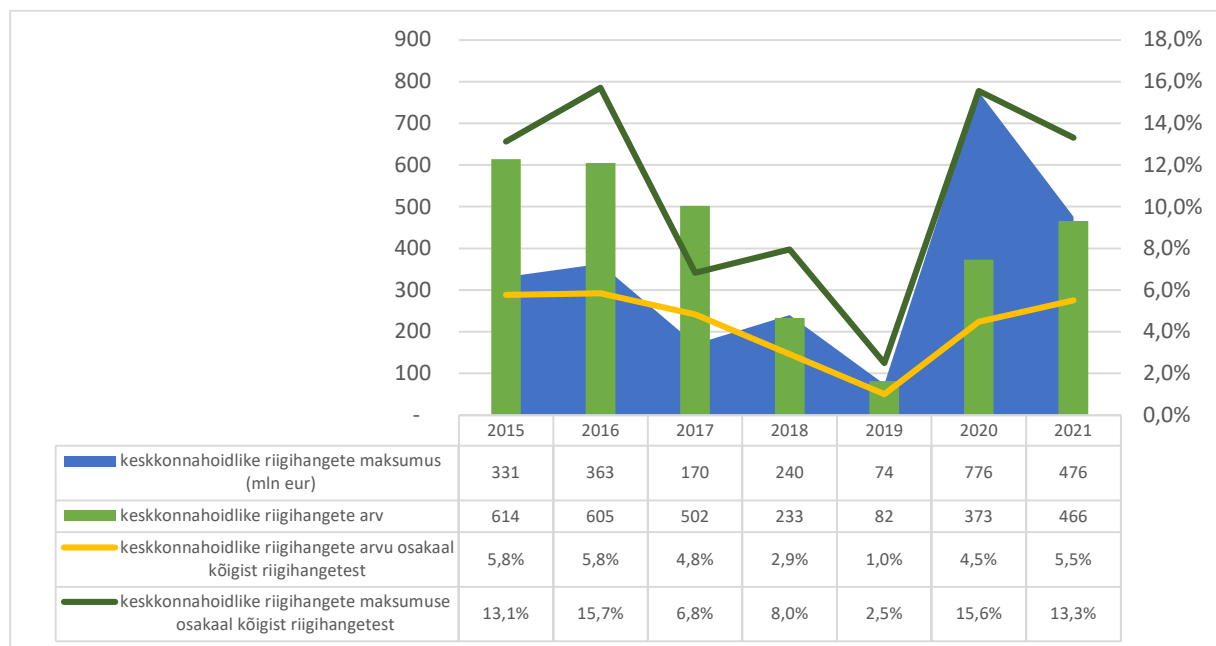
Avalik sektor on suur tarbija ning riigihangete kasutamine horisontaalsete eesmärkide kandjana on suund, mille poole maailmas ja ELis liigutakse. Keskkonnahoidlike aspektide kasutamine riigihangetes on üks viis, kuidas propageerida keskkonnahoidlikku mõtteviisi ning tagada vähemalt avalikus sektoris keskkonnasäästlik ressurside kasutamine.

Keskkonnahoidlik riigihange tähendab minimaalse keskkonnamõjuga toodete või teenuste hankimist. Keskkonnahoidlik riigihange on defineeritud menetlusena, mille abil riigiasutused hangivad kaupu, teenuseid ja ehitustöid, millel on nende olelusringi jooksul ehk nii tootmisel, kasutamisel kui ka kasutusest kõrvaldamisel väiksem keskkonnamõju, võrreldes muul juhul hangitavate, sama esmaülesandega kaupade, teenuste ja ehitustöödega.

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.¹²

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

Joonis 17. Keskkonnahoidlike riigihangete dünaamika aastast 2015



Jooniselt nähtub, et keskkonnahoidlike riigihangete kasutamine on Eestis vahepeal olulises osas vähenenud. Küll aga paistab 2020. aasta silma keskkonnahoidlike riigihangete kõrge maksumusega. Keskkonnahoidlike riigihangete olulises mahus vähenemine 2017. aastast on seotud mitte niivõrd

¹² <https://envir.ee/ringmajandus/ringmajandus/keskkonnahoidlikud-riigihanked> (12.07.2022)

keskkonnahoidlike riigihangete läbiviimise praktika muutumisega kuivõrd 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 kriteeriumid mööbli, puhastustoodete ja -teenuste, kontori IT-seadmete ning koopia- ja joonestuspaberi soetamiseks. Määrus jõustus 2022. aasta algusest.

Määruse jõustumise järgselt on oodata keskkonnahoidlike riigihangete osakaalu tõusu. Ootuspäraselt on võrreldes 2020. aastaga juba toimunud keskkonnahoidlike riigihangete osakaalus hangete arvu järgi väike tõus. Kuna keskkonnahoidlike riigihangete edendamine on riigil võetud fookusesse, on ootuspärane keskkonnahoidlike riigihangete osakaalu jätkuv tõus ka järgnevatel aastatel.

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 Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatud juhendmaterjali [Buying green handbook - Green Public Procurement - Environment - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) ning näidiskriteeriumeid, mille kohta leiab infot Euroopa Komisjoni kodulehelt https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm.

Nii varasematel aastatel kui ka 2021. aastal on kõige enam keskkonnahoidlikke tingimusi riigihangetes kasutanud Riigimetsa Majandamise Keskus, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet, Riigi Tugiteenuste Keskus ja Riigi Kinnisvara AS.

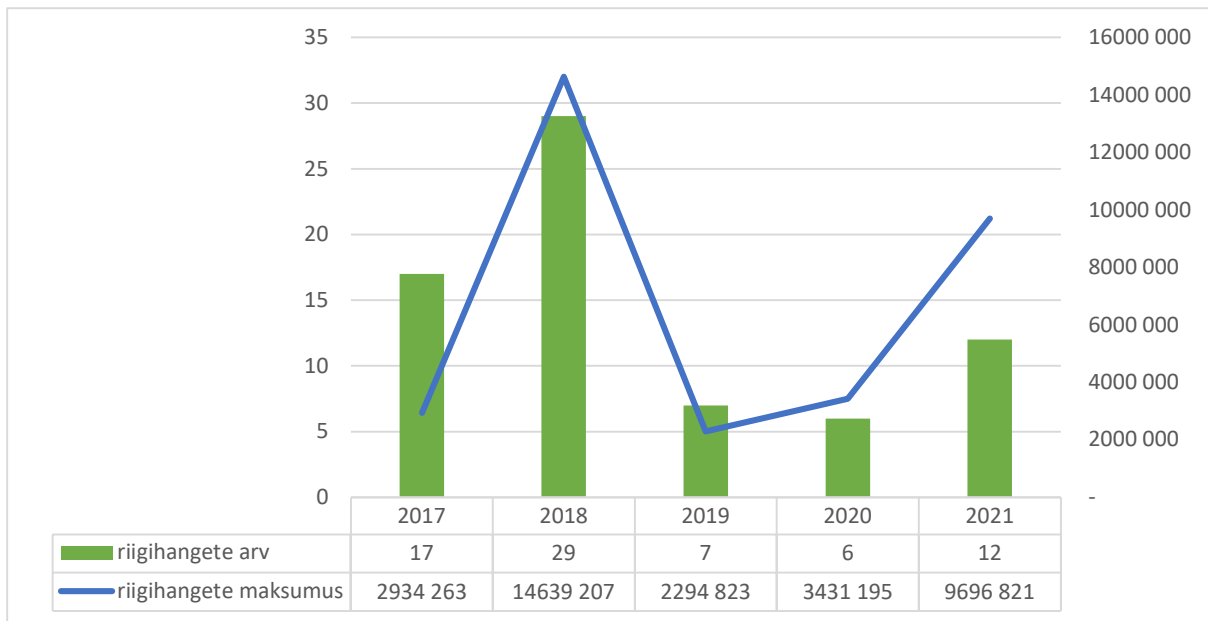
3.2.2.4 Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked

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. Ühtlasi saab avalik sektor sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete kaudu suurendada ettevõtluses vastutustunnet läbi sotsiaalsete nõuete kehtestamise riigihangetes ning teadlikkust vastutustundlikust ettevõtlusest ning jätkusuutlikkusest majanduses ning seda kogu tarneahela osas.

Sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid saab hankija määrata kõigis hanke etappides, nii hanke esemele seatud vastavustingimustes, hindamiskriteeriumites kui ka lepingutingimustes, ühtlasi ka kvalifitseerimistingimustes. Oluline on silmas pidada, et sotsiaalselt vastutustundlikud hindamiskriteeriumid ja vastavustingimused oleksid seotud hankelepingu esemega ning kvalifitseerimistingimused seotud hankelepingu täitmiselega.

Alates 2017. aasta 1. septembrist on võimalik riigihangete registris tuvastada sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete olemasolu, vastavalt hankijate märgitud andmetele. Vastava info kogumist alustati 1. septembril 2017. aastal.

Joonis 18. 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 sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke läbiviimise võimaluse teadvustamisega, mistõttu laialdaselt selliseid riigihankeid Eestis veel läbi ei viida. Vähesel määral 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 edasi samme, et määrata kindlaks vastutus sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete edendamise osas.

2021. aastal on kõige enam sotsiaalselt vastutustundlike hindamiskriteeriume sisaldanud riigihankeid läbi viinud Eesti Töötukassa.

2021. aasta suvel andis Euroopa Komisjon välja juhendi „Sotsiaalne ostmine – juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes (teine väljaanne)“. Juhendiga saab tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel¹³. Samuti on Euroopa Komisjon koondanud parimad praktikad sotsiaalsetest hangetest üle Euroopa ühtsesse kogumikku, millega on võimalik tutvuda sellel lingil: https://ec.europa.eu/info/making-socially-responsible-procurement-work-71-good-practice-cases_en. Kogumik sisaldab kokku 71 parima praktika näidet sotsiaalselt vastutustundlikest riigihangetest.

Seoses Ukrainas toimuva sõja ja põgenike vooluga Eestisse, kes sisenevad ka tööturule, muutub uues olulisuse skaalas vajalikuks sotsiaalsete aspektide arvestamine riigihangetes, et tagada riigihankelepingute raames tööd tegevate töötajate õiguspärane kohtlemine ning töötingimused. Ühtlasi pakuvad sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked riigile võimsa tööriista, millega toetada erinevate sotsiaalsete probleemide lahendamist ühiskonnas.

13

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/c_2021_3573_f1_oth_er_autonomous_act_et_v3_p1_1156678.pdf

3.2.2.5 Innovatsioonihanked

Läbi uudsete ja innovaatiliste toodete ja lahenduste hankimise saab riik toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning seeläbi toetada uute lahenduste loomist ja turule tulekut. Nii võib innovatsioonihange võimaldada uute tehnoloogiate arengut, innovaatiliste lahenduste loomist ning seeläbi riigi majanduse arengut ja jõukuse kasvu. Avalik sektor ei pea riigihanget välja töötades valima juba olemasolevaid lahendusi vaid võib anda turule ette ainult tulemuse, kuhu soovitakse jõuda ning lasta ettevõtjatel pakkuda hankijale täiesti uusi lahendusi.

Euroopa Komisjon on juunis 2021 välja antud innovatsioonihangete suunistes¹⁴ 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.

Innovatsioonihanked võivad laias laastus olla kahesugused. Esimene variant innovatsioonihankest on see, kui *avaliku sektori hankija kirjeldab oma vajadusi, ajendades ettevõtteid ja teadlasi töötama välja nende vajaduste rahuldamiseks uuenduslikke tooteid, teenuseid või protsesse, mida turul veel ei ole.*

*Teisel juhul tegutseb avaliku sektori hankija valmislahenduse hankimise asemel esimese kasutajana ning hangib toote, teenuse või protsessi, mis on turul uus ning millel on olulisel määral uudsed omadused.*¹⁵

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

Kas hangite selle hanke raames teadus- ja arendustegevust?

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

Kas selle hanke raames hangitav lahendus on uus hankija jaoks?

Kas hangitav lahendus muudab hankija asutuse tööprotsesse efektiivsemaks?

¹⁴ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975/attachments/1/translations/et/renditions/native>

Joonis 19. 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, tuleb ka Eestis innovaatiliste aspektide kasutamise võimalusi hankepraktikas enam silmas pidada.

Innovatsioon riigihankes võib seisneda ka uutes keskkonnahoidlikes ja/või sotsiaalsetes lahendustes tavapäraste toodete tellimisel. Innovatsiooniks loetakse ka märkimisväärselt parendatud olemasolevat toodet või uue lähenemise väljatöötamist harjumuspärasele probleemile. Euroopa Komisjoni teatise järgi¹⁵ on innovatsioonihanked oluline vahend, millega edendada meie majanduse rohepöört.

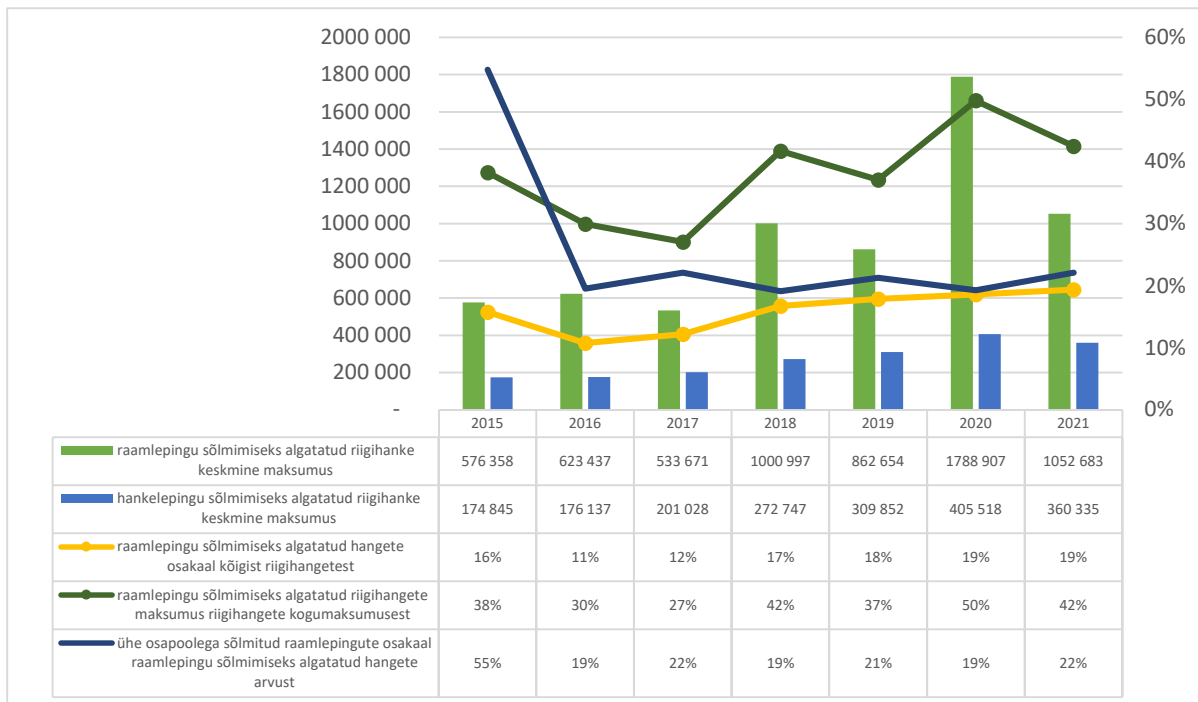
Euroopa Komisjon on loonud hankijatele toetuseks innovatsioonihangete juhendi: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975/attachments/1/translations/et/renditions/native> ning innovatsioonihangete platvormi: <https://innovation-procurement.org/>.

3.2.2.6 Raamlepingu sõlmimiseks alustatud riigihanked

Raamleping pakub hankijale paindliku võimaluse tööde, teenuste või asjade tellimiseks vastavalt vajadusele. Kui hankeleping sõlmitakse kindla koguse ja väärtusega asjade tellimiseks, siis raamlepingu raames lepatakse kokku raamlepingu maksimaalses väärtuses või koguses ning raamlepingu sees tellitakse raamlepingu esemeid vastavalt hankija vajadusele maksimaalse raamlepingu kokkulepitud mahu piires. Seetõttu kasutatakse raamlepinguid eelkõige nende paindlikkuse tõttu.

Pärast aastat 2018 on raamlepingu sõlmimiseks alustatud riigihankeid 17-19% kõigist alustatud riigihangetest samal ajal, kui raamlepingute sõlmimiseks alustatud riigihangete maksumus on olnud tõusutrendis ulatudes u 40% kõigist riigihangetest (2020. aastal isegi 50%). Raamlepinguid iseloomustabki keskmiselt suurem maht võrreldes hankelepingutega, mis kajastub ka raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihanke oluliselt kõrgemas keskmises maksumuses võrreldes hankelepingu sõlmimiseks alustatud riigihankega.

Joonis 20. 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. Üldpõhimõtete korrektne järgimine on paremini tagatud 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. Ühe pakkujaga raamlepingu puhul suureneb risk, et lepingupartner ei suuda või ei soovi lepingut täita. Parema hanketulemuse ja konkurentsi tagamiseks ka raamlepingu siselt, peaksid hankijad eelistama võimalusel mitme osapoolega raamlepingu sõlmimist. Raamlepingu sisese konkurentsi tagamine võib suurendada muu hulgas ka hankija rahulolu hanke tulemusega ning tagada säästlikuma raamlepingu siseste tellimuste või hankelepingute täitmise.

Läbipaistvuse eesmärgil on raamlepingutele seatud ka täiendav aruandluskohustus ning raamlepingute alt hankelepingute sõlmimise kohta tuleb esitada aruanded riigihangete registrile iga 12 kuu kohta.

2021. aastal on konkurentsi tase raamlepingu sõlmimiseks algatatud riigihangetes olnud veidi üle 4 pakkuja hanke kohta, kui keskmine konkurentsitase riigihangete üleselt on olnud 3,6 pakkujat hanke kohta.

1638 raamlepingu sõlmimiseks alustatud riigihankest 948, ehk 57,9%, leiti raamlepingu osapool(ed) avatud hankemenetlusega, 318 riigihankest lihthankega ning 140 riigihankest väljakuulutamiseta

läbirääkimistega hankemenetlusega. 2020. aastal leiti 1549 raamlepingu sõlmimiseks alustatud riigihankest 953 korral (ehk 61,5%) hanke võitja(d) avatud hankemenetlusega, 260 korral lihthankega ja 127 korral väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlusega.

3.2.2.7 Konkurents riigihangetes

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

Eestis on keskmine pakkujate arv olnud üldjuhul tasemel 3,5-4 pakkujat hanke kohta. 2020. aastal oli ettevõtjate jaoks eriline aasta, mil riik paiskas hangete kaudu ringlusesse ettevõtlusvõimalusi ning samal ajal oli ettevõtetal raskusi eraturult lepinguvõimaluste saamisel, mistõttu kasutati maksimaalselt ära riigi pakutavaid ettevõtlusvõimalusi. See suurendas ettevõtjate huvi riigihangete vastu ning tõstis keskmise pakkujate arvu 2020. aastal tavapärasest kõrgemale, 2021. aasta on olnud stabiliseerumise aasta ning keskmine pakkujate arv on langenud taas tavapärasele tasemele 3,6 pakkujat hanke kohta.

Läbi aastate on olnud suurima keskmise osalejate arvuga ideekonkurssid, nii ka aastal 2021. Kuna ideekonkurss pakub ettevõtjatele võimalust ise välja pakkuda lahendusi ning üldjuhul on ideekonkursside puhul ka tegemist väiksemate rahaliste mahtudega, annab see muu hulgas võimalusi ka uuendusmeelsetele väikeettevõtetele. See näitab, et riigihangetes on potentsiaali enam kasutada ideekonkursside ja miks mitte ka innovatsioonihangete kaudu ära just Eesti turule iseloomulike väiksemate ja innovaatilisemate ettevõtete ressursi.

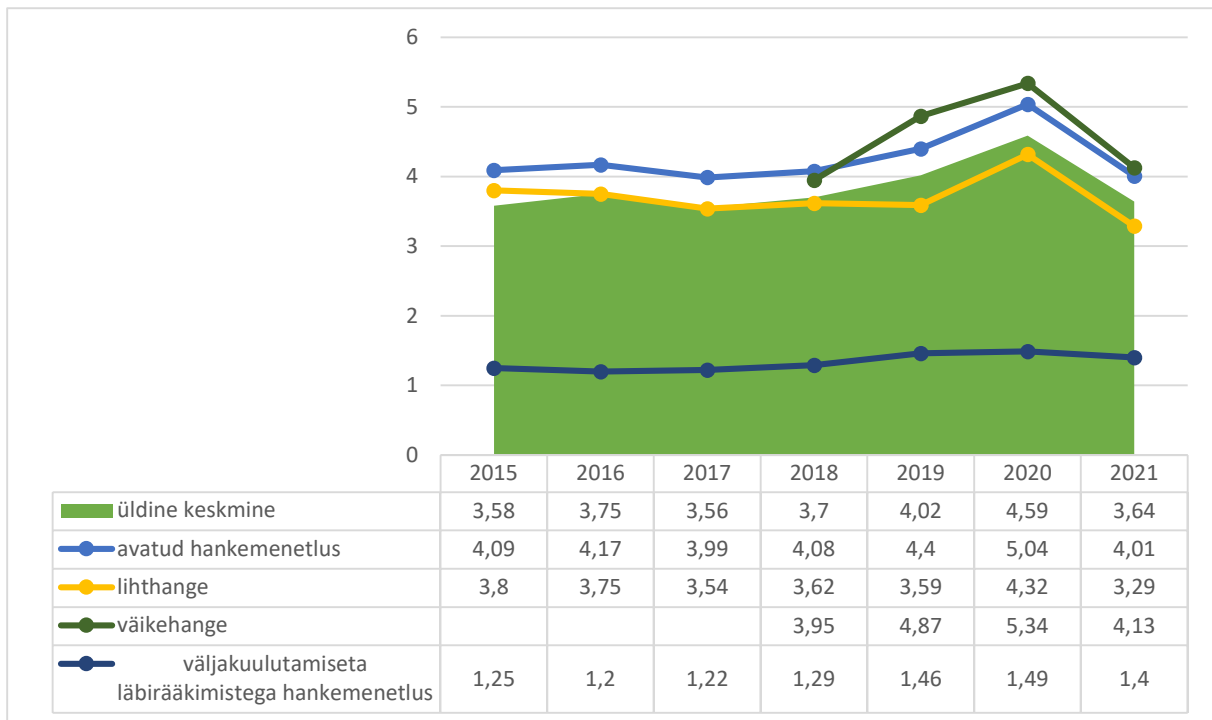
Lisaks on keskmisest kõrgem pakkujate osalus ka väikehangetes, ületades 2021. aastal 4 pakkujat hanke kohta, mis taaskord viitab, et väiksematel ettevõtetal on kvalifitseerumise korral huvi riigihangete vastu.

Väikeettevõtete riigihangetesse kaasamiseks on võimalus hankijal suurem riigihange jagada õiguspäraselt osadest, st et hange jagatakse küll väiksemateks osadeks, kuid menetlusliik valitakse vastavalt summeeritud osade maksumusele. Kui väikeettevõttel puudub vajalik kvalifikatsioon või käive, et olla pakkujaks osadeks jagamata suures hankes, siis võib tal olla vajalik võimekus täita suurest hankest teatud osa hankelepingut.

Suurte investeerimisprojektide hankestrateegia kõige optimaalsemaks lahendamiseks on OECD poolt välja töötatud hankestrateegia juhtimise vahend STEPS (The Support Tool for Effective Procurement Strategies¹⁵). STEPS abil analüüsitakse erinevad suure infrastruktuuriprojekti hanke etapid läbi ning tuvastatakse erinevate etappide riskid (sh tarneahelas) ning sellest lähtuvalt kujundatakse optimaalne hankestrateegia ja osadeks jaotamise süsteem. Teatud hanke osad võivad suures infrastruktuurihankes olla õige hankestrateegia korral täidetavad ka VKE-de poolt andes ettevõtlusvõimalusi ka väiksematele ettevõtetele. Üleüldiselt võimaldab optimaalne hankestrateegia leidmine (STEPS abil) vähendada tarneahelast tulenevate riskide realiseerumist, ühtlasi vähendada sellest tulenevaid objekti valmimise viivitusi, riskide optimeerimise kaudu parandada ka kogu projekti majanduslikku soodsust ning VKE-de enamate kaasamisvõimaluste tõttu parandada konkurentsi hankes ja ettevõtlusvõimalusi väiksemate ettevõtete jaoks.

¹⁵ [STEPS-brochure-april-22.pdf \(oecd.org\)](#)

Joonis 21. Keskmise pakkujate arv hanke kohta aastatel 2015-2021



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 väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluses. Kõige kõrgem keskmine osalejate arv on avatud ideekonkurssidel (joonisel ei kajastu), samuti väike- ja lihthangetes ja avatud hankemenetluses.

On teada, et väiksem konkurents hankes viib üles hankelepingu maksumuse, sestap on avatud konkurentsi tagamine hankes parim viis majandusliku soodsuse saavutamiseks. Rahaline soodsus üksinda ei ole hankes kindlasti eesmärk, vaid eesmärgiks on hankija määratud kvaliteedinõuetele vastava toote, teenuse või ehitustöö soetus ausas ja avatud konkurentsis kujunenud hinnaga. Eestis on EL ühtse turu tulemustabeli indikaatorite järgi liiga kõrge konkurentstile mitteavatud, ehk väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluste osakaal. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise vältimatu vajaduse korral on soovitatav hankijal vaatamata sellele, et hanget avalikult välja ei kuulutata ja pöörduakse otse hankijale sobivate ettevõtjate poole, siiski avada ka selline hange konkurentstile kaasates ühe ettevõtte asemel vähemalt kolm ettevõtet. Sellega maandatakse riigihangete üldpõhimõtete vastu eksimise riske ning tagatakse mingi konkurentsettevõtjate vahel ning seeläbi optimeeritakse hankelepingu majanduslik soodsus. Mitme ettevõtte kaasamine on vajalik ja võimalik, kui väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetlust ei kasutata olukorras, kus leping on võimalik seadusega kooskõlas olevatel põhjustel ainult ühe pakkujaga.

Nagu ka keskmise pakkujate arvu näitajatest on näha, siis väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse puhul üldjuhul piirduakse praegu vaid 1-2 ettevõtte poole pöördumisega, mis kannab endas üldpõhimõtete rikkumise riskide suurenemist.

Jooniselt on näha, et 2020. aasta riigihangetes on tõusnud keskmine pakkujate arv võrreldes eelnevate aastate tasemega, seoses riigi poolt täiendavate eelarvevahendite turule suunamisega. Kuid juba 2020. aasta riigihangevaldkonna kokkuvõttes prognoositi, et 2021. aastal, mil riik täiendavalt eelarvevahendeid ettevõtlusse ei suuna ning riigi majandus taastub, langeb veidi taas ka keskmine riigihangete pakkujate arv. Nii on keskmine pakkujate arv langenud tagasi tavapärasele tasemele.

Üldjuhul on kõige kõrgem keskmine pakkujate arv ehitustööde hangetes, seejärel teenuste ja seejärel asjade hangetes. Ehitustöodes on 2021. aastal olnud keskmiselt 4,3 pakkujat, teenuste hangetes 3,5 ja asjade hangetes 3,2 pakkujat hanke kohta.

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

<https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon--2>.

Nagu ka eelmises peatükis analüüsitud, on konkurentsi peegeldava pakkujate keskmise arvu suurendamiseks potentsiaali 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. Rahandusministeerium näeb konkurentsi suurendamise võimalust ka OECD hankestrateegia juhtimise vahendi STEPS kasutamisest, mistõttu võiks Eesti piloteerida mõne suurema infrastruktuuri hanke puhul STEPSi kasutamist.

3.2.2.8 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 ettevõtluskeskkond baseerunud peamiselt VKE-dele, mistõttu on selle Euroopa Liidu tasandil seatud eesmärgi täitmine Eesti ettevõtluskeskkonnale soodne.

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

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-

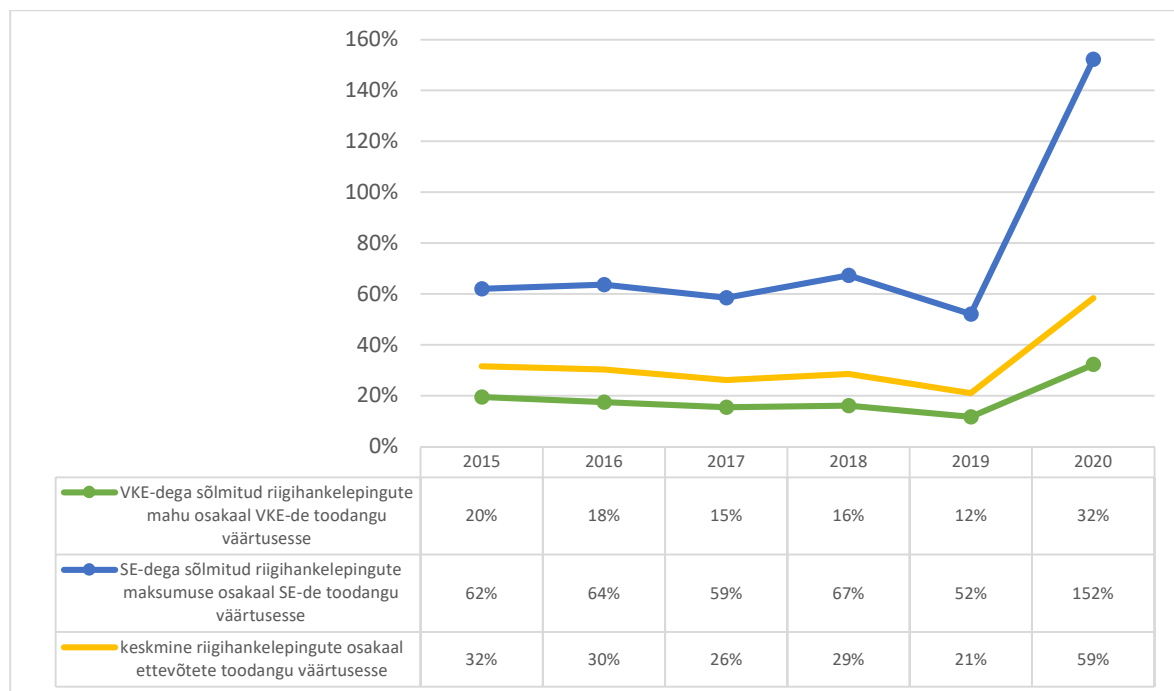
de suhtes teostab. VKE-deks loetakse kõiki ettevõtteid töötajate arvuga kuni 250, aastase käibega kuni 50 miljonit eurot ja/või aastase bilansilehega kuni 43 miljonit eurot.

Et saada indikatiivset ülevaadet Eestis tegutsevatest ettevõtetest ja nende suuruselt, kasutatakse infot Statistikaameti kodulehelt. Statistilisse profiili kuuluvatest ettevõtetest moodustavad Eesti VKE-d 99,9% kõigist ettevõtetest, kui võtta aluseks töötajate arvu andmed. Statistikaameti kodulehel puudub info ettevõtte suuruse kohta ning seetõttu saab ettevõtete kuulumist VKE-deks ja suurettevõteteks hinnata vaid töötajate arvu järgi.

Kui suurettevõtteid on Eesti ettevõtetest töötajate arvu järgi hinnatuna vaid 0,1% kõigist ettevõtetest, siis riigihankelepingutest 13% ja riigihankelepingute mahust 21% on sõlmitud suurettevõtetele. Arvestades Eesti ettevõtluskeskkonda, millest üle 99,9% moodustavad VKE-d (töötajate arvu kriteeriumi järgi), siis võib öelda, et riigihankelepinguid võitnud suurettevõtete osakaal ei ole proportsioonis Eesti ettevõtluskeskkonna struktuuriga.

Allolevalt jooniselt on näha, et suurettevõtete puhul moodustab riigihankelepingute osakaal oluliselt suurema osakaalu nende ettevõtete toodangu väärtusest kui väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete puhul.

Joonis 22. Riigihankelepingute mahu osakaal ettevõtete toodangu väärtusest, dünaamika 2015-2020



Allikas: www.stat.ee (18.07.2022)

2020. aastal tulenevalt positiivsest eelarvestiimulist on nii VKE-de kui ka suurettevõtete riigihankelepingute mahu osakaal ettevõtete toodangu väärtusesse tõusnud hüppeliselt, mis näitab, et 2020. aastal toetus ettevõtete jätkusuutlikkus varasematest aastatest enam riigi lepingutele. Eriti tugevalt on riigipoolsete lepingute mahu tõus ja olulisus näha suurettevõtete seas. 2021. aasta andmed ei ole Statistikaameti lehel veel saadaval, kuid võib eeldada, et 2021. aasta andmed on taas stabiliseerunud ning tavapärasel tasemel nagu aastatel 2018-2019.

Eesti turu, mis on keskmisest Euroopa riigist oluliselt väiksem, tingimustes on loogiline, et suurettevõtete toodangust moodustavad riigi tellimused suurema osa, sest riik on väikesel turul üks väheseid suurtellijaid. Eesti väikeettevõtlus tugineb rohkem eratellijate lepingutele, kuid potentsiaali on riigil enam kasutada ka väikeettevõtluse kaasamise võimalusi.

2021. aastal on riigihankelepinguid sõlminud 97 erinevat Eesti päritolu suurettevõtet. Kokku tegutseb töötajate arvu järgi Eestis 2021. aastal 177 suurettevõtet, seega on suurettevõtetest riigihankelepingutega seotud ca 55%.

2021. aastal on riigihankelepinguid sõlminud 2777 erinevat Eesti päritolu VKE-d. Kokku tegutseb töötajate arvu järgi Eestis 2021. aastal 145 540 VKE-d, järelkult on VKE-dest riigihankelepingutega seotud 1,9%.

Seega on suurettevõtte jaoks riigihankelepingu osapooleks saamine siiski oluliselt tõenäolisem kui VKE-l.

Arvestades, et Eesti suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud juba üle poolte samal ajal, kui VKE-des on riigihankelepingutega seotud alla 2%, on konkurentsi suurendamine riigihangetes võimalik jätkuvalt eelkõige VKE-de riigihangetes osalemise suurendamise arvelt.

Nagu juba ka eelmises peatükis sai välja toodud, siis riigihangete seadus näeb juba täna ette meetmeid VKE-de riigihanke turule pääsemise toetamiseks ning suurprojektide puhul on hankijatele abiks loodud STEPS. Vaata täpsemalt peatükist 3.2.2.7.

3.2.2.9 Vaidlustatud hangete osakaal ja rahalised mahud

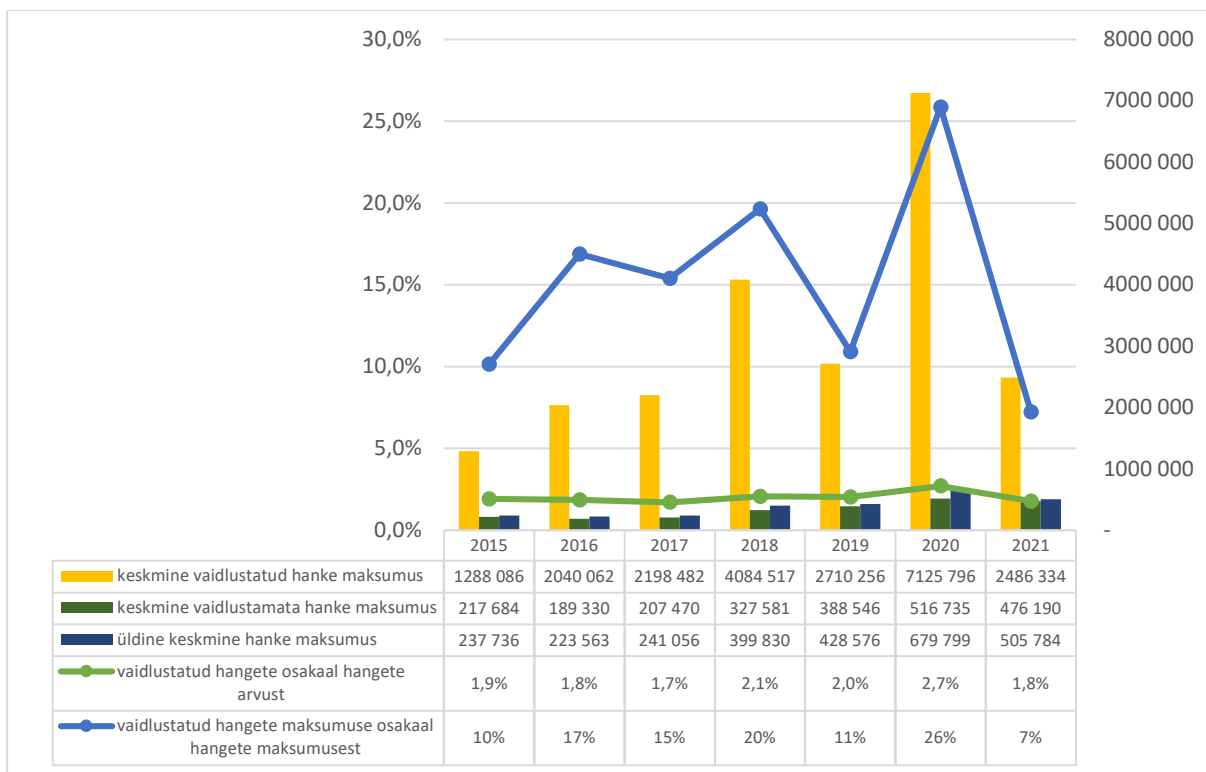
2021. aastal esitati riigihangete vaidlustuskomisjonile 223¹⁶ vaidlustust ning vaidlustatud on seejuures 2021. aastal alustatud riigihangetest 150 riigihanget (mõnes hankes esitati mitu vaidlustust). Seega 2021. aastal alustatud hangetest vaidlustati 1,8%.

127 hankele esitati üks vaidlustus ja 21 hankele esitati kaks vaidlustust ning ühele hankele esitati kolm ja ühele kaheksa vaidlustust.

Käesolevas kokkuvõttes on käsitluse all riigihangete põhine vaidlustuste vaade, mis lähtub riigihangete registrisse esitatud informatsioonist. Vaidlustuskomisjoni tööd ja vaidlustusmenetluse tulemusi käsitleva statistikaga saab tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel Riigihangete Vaidlustuskomisjoni (VAKO) koostatud vaidlustuste põhiste andmete põhjal, mille leiab siit: <https://www.fin.ee/media/6167/download>.

¹⁶ VAKO 2021. aasta statistika <https://www.fin.ee/media/6167/download>

Joonis 23. Vaidlustatud hangete osakaalud ja keskmiste maksumuste võrdlus ajavahemikul 2015-2021



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. 2020. aastal on vaidlustatud hanke keskmine maksumus olnud oluliselt kõrgem teiste aastate vaidlustatud hangete keskmisest maksumusest ning samal ajal on ka vaidlustatud hangete osakaal olnud kõrgeim. Üldiselt paistis 2020. aasta tulenevalt Haigekassa lepingute sõlmimisest ning samuti koroonaaegast tingitud positiivsest eelarvestiimulist tulenevalt silma kõrge keskmise hanke maksumusega, mis on kandunud üle ka vaidlustatud hanke keskmisesse maksumusse ning näeme, et see on eelnevatest ja järgnevast aastast oluliselt kõrgem. 2021. aastal puudusid sellised hanke keskmisele maksumusele mõju avaldavad asjaolud, mistõttu on hanke keskmine maksumus ja ka vaidlustatud hanke keskmine maksumus liikunud tagasi tavapärasele tasemele.

Vaidlustamisvõimalus tagab turu eneseregulatsiooni ning optimaalne vaidlustuste tase tagab parema hankepraktika kujunemise ning parema õigusalguse ebaselgetes küsimustes. Liiga kõrge vaidlustuste tase piirab aga hankemaastiku toimimist ning liiga väike vaidlustuste tase jällegi pärsib hankepraktika arengut. Vaidlustamisvõimalus peab olema kättesaadav ning toimima optimaalsel tasemel ja põhjendatud juhtudel, et tagada hankepraktika areng.

Seaduseelnõu koostamisel eeldati, et õigusabikulude kandmise kohustus võib pidurdada vaidlustuste esitamise võimalusi. Seetõttu on 1. jaanuarist 2019. aastal jõustunud riigihangete seaduse alusel vaidlustuse esitamisel pakkujal või kolmandal isikul õigus esitada ka taotlus õigusabikulude hüvitamiseks. Antud muudatuse jõustumisega eeldati, et kasvab vaidlustuste osakaal, kuid praktikas ei saa sellist järeldust veel teha (võrdlusbaas on hetkel kõigest kolm aastat, millest üks on olnud erakorraline aasta).

Küll aga on esitatud vaidlustuste osakaal üle keskmise tugevas korrelatsioonis (korrelatsioonikoefitsient=0,8) keskmise riigihanke maksumusega, mis viitab jätkuvalt sellele, et mida suurem on keskmine riigihanke maksumus, seda kõrgem on riigihangete vaidlustuste osakaal hankemenetlustest. Ehk jätkuvalt teeb ettevõtja hanke vaidlustamise otsuse pigem hanke kõrgema maksumuse korral ning vaidlustatakse eelkõige suuremahulisi riigihankeid. Nii on 2021. aastal vaidlustatud hangetest üle poole, ehk 58%, olnud eeldatava või lõpliku maksumusega, mis on ületanud aasta keskmist hanke maksumust (mis oli 2021. aastal 505 784 eurot). Vastavalt siis 42% vaidlustatud hangetest on olnud hanked, mille eeldatav või lõplik maksumus on jäänud alla 2021. aasta riigihanke keskmise maksumuse. Suurim vaidlustatud hanke lõplik maksumus, mis on vaidlustusest sõltumata jõudnud lepinguni, on peaaegu 25 miljonit eurot ning suurim hange, mis on vaidlustatud ja lõppenud lepinguta, on 2021. aastal olnud eeldatava maksumusega 50 miljonit eurot.

Kõige enam kasutatav menetlusliik on avatud hankemenetlus. Ühtlasi on avatud hankemenetluse puhul keskmine hanke maksumus kõrgem kui teiste enamkasutatavate menetlusliikide puhul (näiteks lihthange, väikehange või väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus). Teisi suure keskmise hanke maksumusega menetlusliike, nagu näiteks sotsiaal- ja eriteenuste menetlus, kontsessioonilepingu sõlmimise menetlus või piiratud hankemenetlus, kasutatakse oluliselt vähem kui avatud hankemenetlusi. Seetõttu on ka loogiline, et kõige enam on läbi aastate vaidlustatud avatud hankemenetluse hankeid. Nii on 2021. aastal vaidlustatud 105 avatud hankemenetluse hanget, mis moodustab peaaegu 3% kõigist 2021. aastal alustatud avatud hankemenetluse hangetest. 2020. aastal vaidlustati 146 avatud hankemenetlust, mis moodustas 4,2% kõigist 2020. aastal alustatud avatud hankemenetlustest. Keskmine, kõigi riigihanke menetlusliikide ülene vaidlustatud riigihangete osakaal oli 2021. aastal 1,8% ja 2020. aastal 2,7%. Kõigist vaidlustatud hankemenetluse liikidest on moodustanud avatud hankemenetluse hangete vaidlustused 70% 2021. aastal ja 65% 2020. aastal.

3.2.3 Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabelist (2020. aasta)

Euroopa Komisjon avaldab igal aastal Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli. Käesolevas kokkuvõttes esitatakse 2020. aasta andmetel põhinev Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli informatsioon, sest käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal ei ole Euroopa Komisjon veel jõudnud andmeid uuendada 2021. aasta andmetega.

Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli andmed põhinevad Euroopa Liidu Teataja võrguväljaandes TED avaldatud teadetele, see tähendab, et arvesse on võetud rahvusvaheliste hangete info ja riigisisest avaldatud teadete infot arvesse võetud ei ole. Indikaatorid on määratud 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.

Indikaatortabelis on 12 indikaatorit:

1. Ühe pakkujaga hangete osakaal – mida rohkem pakkujaid hankes on, seda parem on hankija valikuvõimalus parima tulemuse saavutamiseks. Indikaator mõõdab ühe pakkujaga hangete osakaalu, mis on välja kuulutatud hankelepingu sõlmimiseks ja sinna ei ole arvestatud hankeid, mis viiakse läbi raamlepingu sõlmimiseks.

2. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hangete osakaal – avaldamisteatega hanke alustamine on läbipaistvam ja ergutab paremini konkurentsi. Indikaator mõõdab 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 lähtutud vaid madalaima hinna või kulu 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 hanketeade oli avaldatud, 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 2. Euroopa ühtse turu indikaatortabeli ülevaade aktsepteeritavuspiiride, Eesti ja Soome keskmiste kohta aastatel 2017 – 2020

Jrk nr	Indikaator	Aktsepteeritavad piirid		Eesti				Soome			
		Väga hea	Mitterahuldav	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
1	Ühe pakkujaga hangete osakaal	<=10%	>20%	29%	20%	20%	27%	11%	13%	13%	14%
2	Avaldamisteateta hangete osakaal	<=5%	>=10%	7%	4%	9%	11%	2%	2%	2%	3%
3	Avaldatud hangete osakaal SKP-st	>5%	<2,5%	5,6%	N/A	N/A	5,9%	4,60%	N/A	N/A	5,2%
4	Ühishangete osakaal	>=10%	<10%	9%	16%	16%	14%	19%	17%	18%	19%
5	Madalaima hinna alusel hinnatud hangete osakaal	<=80%	>80%	76%	84%	87%	81%	53%	55%	54%	55%
6	Otsustusprotsessi kiirus päevades	<=120	>120	52	64	53	50	89	85	87	89
7	VKE lepingute osakaal	>60%	<45%	71%	79%	82%	82%	61%	62%	61%	62%
8	VKE pakkumuste osakaal	>80%	<60%	58%	68%	84%	85%	76%	68%	74%	50%
9	Osadeks jaotatud hangete osakaal	>40%	<25%	29%	29%	32%	35%	24%	23%	26%	28%
10	Ebaselge sisuga hangete osakaal	<=3%	>3%	1%	1%	0%	1%	5%	1%	1%	1%
11	Pakkuja registrinumbri puudumise osakaal	<=3%	>3%	6%	5%	4%	3%	18%	2%	1%	1%
12	Hankija registrinumbri puudumise osakaal	<=3%	>3%	0%	0%	0%	0%	40%	10%	1%	0%

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 (punane), keskmine (kollane), rahuldav (roheline).

Eesti on 2017-2019 aastate koondtulemusena EL riikide hulgas saavutanud kolmest koondhinnangu tasemest kõige kõrgema ehk rahuldava taseme ning aastal 2020 on meie riigihangete korraldusele antud kollane, ehk keskmine hinnang. Eestil on 2019. aastal olnud mitterahuldaval tasemel üks indikaatorinäitaja ning 2020. aastal juba kolm indikaatorit. Mitterahuldavaks on Eestil olnud enne ja ka 2020. aastal liiga kõrge üksnes madalaima hinna kasutamise osakaal hindamiskriteeriumina. 2020. aasta osas on liikunud keskmiselt tasemelt mitterahuldavaks ka ühe pakkujaga hangete osakaal ning avaldamisteateta hangete osakaal.

Ühe pakkujaga hangete liiga kõrge osakaal on ühest küljest tingitud kindlasti sellest, et Eesti on Euroopa Liidu ääreala, ühtlasi ka väike riik ning seetõttu on Eestis konkurentsi tase võrreldes Kesk-Euroopaga niikuinii madalam. Samas võib liiga suur ühe pakkujaga hangete arv lisaks eelnevale viidata

ka piiravatele hanketingimustele. Väikese ning Euroopa ääreala riigile on ettevõtjate huvi tõstmine riigihangete vastu väga oluline, et tagada riigile piisav konkurents ning kvaliteetne hanketulemus.

Võrdluseks valitud Soomel on 2020. aastal langenud VKEde poolt tehtud pakkumuste osakaal, ülejäänud näitajad on viimasel kahel aastal olnud kas väga head või keskmisel tasemel.

2020. aastal saavutas Eesti EL ühtse turu tulemustabeli riigihangete koondtulemuseks keskmise taseme, mis on eelnevate aastatega võrreldes kehvem. Lisaks Eestile on kollasel, ehk keskmisel, tasemel veel ka näiteks Leedu, Läti seejuures on hoidnud jätkuvalt rohelist, ehk kõige kõrgemat koondtulemust. Lisaks Eestile ja Leedule on keskmine tase veel ka Belgial, Tšehhil, Saksamaal, Horvaatial, Ungaril, Iirimaa, Luksemburgil, Maltal, Hollandil, Poolal ja Slovakkial. Kõige kõrgemal rohelisel tasemel on lisaks Lätile ja Soomele veel ka Taani, Prantsusmaa, Rootsi, Island, Liechtenstein ja Norra.

Eesti riigihankepoliitika kujundamise seisukohast on Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite tulemusi vaadates võimalik näha, et Eestil on vaja oma riigihankepoliitikas enam silmas pidada konkurentsi suurendamist riigihangetes, avaldamisteateta (ehk väljakuulutamiseteta) riigihangete vähendamist ning kvaliteedikriteeriumite kasutamise suurendamist. Konkurentsi suurendamisele aitaks kaasa ka suuremate riigihangete õiguspärane osadeks jaotamine, mis võimaldaks enam konkurentsi suurendada VKE-de arvelt.

3.3 Järeldused

2021. aasta on riigihangete valdkonnas olnud stabiliseerumise aasta võrreldes eelneva, 2020. aastaga. Stabiliseerunud on nii riigihangete aastane maht kui ka üldnäitajate keskmised ning osakaalud. 2021. aastal on olnud võrreldav pigem aastatega 2018-2019. 2020. aasta oli koroonaeepideemiast tulenevalt erandlik aasta.

2021. aasta on erandlik olnud lepinguta lõppenud riigihangete kõrgema osakaalu poolest ning seda eriti ehitustööde riigihangetes. Kuna korrelatsioon hinnatõusu kajastava tarbijahinna ning ehitushinna koondindeksite ja lepinguta lõppenud riigihangete osakaalu vahel läheneb ühele, võib pidada hinnatõusu üheks põhjustest, miks 2021. aastal on lepinguta lõppenud riigihangete osakaal suurem kui eelnevatel aastatel.

2021. aastaks on enamjaolt riigihanked elektroonilised, kuid esineb siiski teatud osa e-menetluseta läbi viidud riigihankeid. Kuna e-menetluseta riigihangetest moodustavad 97% väljakuulutamisetähtaegaga riigihanked, millel on riigihangete seaduses piiratud alused, võib pidada e-menetluseta hangete läbiviimist pigem erandlikest olukordadest tulenevaks. Samas peab Eesti jälgima, et väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaal ei tõuseks, sest juba 2020. aastal on Euroopa Liidu kontekstis väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaal olnud Eestil liiga kõrge. Loodetavasti koroonaeepideemia taandumisega väheneb ka väljakuulutamisetähtaegade menetluste osakaal, kuigi 2022. aasta hangete korraldust võib oluliselt mõjutada Ukrainas puhkenud sõda.

Kvaliteedikriteeriumitel põhinevalt hinnatakse Eestis jätkuvalt 13% riigihangetest, kuid riigihangete rahaline maht, mis kvaliteedikriteeriumite alusel võitjani jõuab, on 2021. aastal olnud 22%. Seega kasutatakse kvaliteedikriteeriumeid enam suuremahuliste hangete puhul. Euroopa Liidu riikidega võrreldes on Eesti üks riikidest, kus kasutatakse madalaimat hinda hanke võitja väljaselgitamisel enam, kui Euroopa Komisjoni poolt aktsepteeritavaks peetakse. Kuna kvaliteedikriteeriumite alusel hanke võitja väljaselgitamine tagab hankijale hanke tulemusega kõrgema rahulolu, on Eesti riigihankepoliitika oluline edendada enam kvaliteedikriteeriumite kasutamist riigihanke võitja väljaselgitamisel.

Ootuspäraselt on veidi tõusnud keskkonnahoidlike riigihangete osakaal. Sotsiaalselt vastutustundlike ning innovatsioonihankeid on jätkuvalt aasta jooksul läbi viidud vaid üksikud. Sotsiaalsete aspektide arvestamine riigihangetes, et tagada õiglane ning õiguspärane haavatavate ühiskonnagruppide (teiste hulgas ka sõjapõgenike) kohtlemine töölepingute täitmisel, on jätkusuutlikku ühiskonna toimimist silmas pidades vajalik senisest enam ära kasutada.

Raamlepingu sõlmimiseks läbi viidud riigihankeid alustatakse jätkuvalt veidi alla 20% kõigist riigihangetest. Seoses raamlepingute paindlikkusega tuleb aga enam tähelepanu pöörata riigihanke üldpõhimõtete järgimisele raamlepingu täitmisel ning läbipaistvuse tagamisele. Üldpõhimõtete korrektne järgimine on paremini tagatud mitme osapoolega raamlepingutes, juhul kui raamlepingu sisesed minikonkursid on korraldatud läbipaistvalt.

Konkurentsi tase riigihangetes 3,6 pakkujat hanke kohta on 2021. aastal tavapärasel tasemel. Pakkujate huvi riigihangete vastu saab eelkõige tõsta VKE-de seas. Kui suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud üle poolte, siis VKE-dest on riigihankelepingutega seotud alla 2% väikese- ja keskmise suurusega ettevõtetest. Väiksemate ettevõtete huvi riigihangete vastu on olemas, mida näitab ka keskmisest kõrgem pakkujate hulk väikehangetes.

Esitatud vaidlustuste osakaal on üle keskmise tugevas korrelatsioonis keskmise riigihanke maksumusega, mis viitab jätkuvalt sellele, et mida suurem on keskmine riigihanke maksumus, seda kõrgem on vaidlustamise risk. Ehk jätkuvalt tehakse hanke vaidlustamise otsus pigem hanke kõrgema maksumuse korral ning vaidlustatakse eelkõige suuremahulisi riigihankeid. 1. jaanuarist 2019. aastal jõustunud riigihangete seaduse alusel on vaidlustuse esitamisel pakkujal või kolmandal isikul õigus esitada ka taotlus õigusabikulude hüvitamiseks. Antud muudatuse jõustumisega eeldati, et kasvab vaidlustuste osakaal, kuid praktikas ei saa sellist järeldust veel teha (võrdlusbaas on hetkel kõigest kolm aastat, millest üks on olnud erakorraline aasta). Vaidlustamisvõimalus tagab turu eneseregulatsiooni ning optimaalne vaidlustuste tase tagab parema hankepraktika kujunemise ning suurema õigusselguse.

Euroopa Liit monitoorib liikmesriikide riigihangete praktikat indikaatoritel põhineva tulemustabeli abil. Kui Eesti on eelnevatel aastatel alati saanud rahuldava, ehk kõige kõrgema taseme, siis 2020. aasta rahvusvaheliste, TEDile avaldamiseks saadetud, riigihangete näitajate põhjal on Eesti tulemus kollasel, ehk alla rahuldava taseme. Tulemustabel näitab, et liiga palju kasutatakse Eestis madalaimat hinda hanke võitja väljaselgitamisel, samuti väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust ning liiga kõrge on ühe pakkujaga hangete osakaal. Need on valdkonnad, millega tuleb poliitika kujundamisel tegeleda.

Kokkuvõtvalt, 2021. aasta analüüsist nähtub, et edaspidi on vajalik rohkem tähelepanu pöörata sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete ja innovatsioonihangete edendamisele, sest tegemist on direktiividest tulenevalt liikmesriigile siduva prioriteediga ning Eestis ei ole viimastel aastatel toimunud nendes valdkondades arengut. EL ühtse turu tulemustabeli kohaselt on vajalik edendada kvaliteedikriteeriumite kasutamist, vähendada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega riigihangete osakaalu ning suurendada konkurentsi, et vähendada ühe pakkujaga hangete osakaalu.

Kuna väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega menetluste puhul on riigihangete seaduses piiratud kasutamisalused, tuleks hankijatel hoolikalt kaaluda, kas hanke väljakuulutamata jätmise on põhjendatud ja Rahandusministeeriumil järelevalve korras tähelepanu pöörata väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetluste aluste esinemisele ja põhjendatusele ning e-menetlusteta riigihangete läbiviimise põhjendatusele.

Kokkuvõte

Riigihangete valdkonna 2021. 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.

2021. aastal menetleti riigihangete seaduse muudatusi, arendati riigihangete registrit, tegeleti nõustamise ja koolitamisega ning uuriti hankijate käest nende hindamiskriteeriumite kasutamise kogemust.

Käesolevas kokkuvõttes antakse ülevaade olulisematest seadusemuudatustest, riigihangete registri arendustest, toimunud koolitustest ja nõustamise raames enim esitatud küsimustest. Seadusest tulenevate kitsaskohtade kõrvaldamiseks hakati 2020. aastal ette valmistama seadusemuudatusi, mis esitati Vabariigi Valitsusele 2021. a, Riigikogu võttis muudatused vastu ja need jõustusid 1. juunil 2022.

2021. aastal jätkas Rahandusministeerium koolitamise ja nõustamisega. Keskse koolitusprogrammi raames toimusid koolitused enamasti virtuaalselt, lisaks kesksetele koolitustele koolitati teiste riigihangete seaduse rakendamisega tegelevate asutuste juures. Nõustamispäringute 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. Paraku leidub endiselt riigihangete õigusvastast osadeks jaotamist ja eeldatava maksumuse kohaselt nõutava lihthanke- või hankemenetluse korraldamata jätmist. Akuutse probleemina on päevakorras ka riigihanke alusdokumentide koostamise nõuete rikkumine, riigihanke korraldamise üldpõhimõtete eiramine, samuti hankekorra või hankeplaani puudumine või mittevastavus seaduses sätestatule.

Kaardistades nõustamises, järelevalvetegevuses ning vaidluste lahendamisel ilmnenu probleeme ja tuginedes riigihangete valdkonna 2021. aasta analüüsile, jätkab Rahandusministeerium õiguskorra analüüsimist ning riigihankepoliitika strateegilise arengusuundade edendamist. E-riigihangete taseme hoidmiseks ning nii õigusaktides kui ka tehnoloogilises arengus toimuvate muudatustega kaasas käimiseks tuleb jätkuvalt arendada riigihangete registrit, 2022. aastal on oluliseks tegevuseks uute e-vormide kasutuselevõtuks valmistumine. Samuti on jätkuvalt prioriteediks riigihangete registri kasutusmugavuse parandamine.

Riigihangete valdkonna kokkuvõtet koostatakse igal aastal eelneva kalendriaasta kohta.

Lisa 1: 2020. ja 2021. aastal hangitud tootegrupid CPV-koodi rühmade järgi*

Tootegrupid CPV-koodi rühmade järgi	2020		2021	
	hangete arv	hangete maksumus	hangete arv	hangete maksumus
Ehitustööd	2162	1 300 391 351	1932	1 205 475 069
Meditsiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	629	390 667 345	700	330 048 865
Tervishoiu ja sotsiaaltöö teenused	134	934 207 296	99	188 088 816
IT-teenused: nõuande-, tarkvaraarendus-, Interneti- ja tugiteenused	403	263 497 900	409	167 110 097
Hotelli-, restorani- ja jaemüügiteenused	98	33 958 157	87	157 712 386
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	110	90 306 933	108	153 514 271
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	230	159 080 568	239	133 216 802
Transporditeenused (v.a jäätmetransport)	79	75 907 888	90	109 188 221
Reovee- ja jäätmekõrvaldusteenused, puhastus- ja keskkonnateenused	242	132 822 168	234	99 184 471
Õigus-, turundus-, nõustamis-, värbamis-, trüki- ja turvaalased kommertsteenused	278	54 557 035	282	97 618 574
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	713	65 026 498	620	93 934 931
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	147	50 537 157	159	85 636 593
Elektrimasinad, -aparaadid, -seadmed ja -tarvikud; valgustus	90	78 048 283	108	81 394 498
Remondi-, hooldus- ja paigaldusteenused	270	109 070 022	290	73 461 755
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a mööbel ja tarkvarapaketid	141	46 947 437	142	67 575 211
Turva-, tuletõrje-, politsei- ja kaitseseadmed	60	362 555 279	45	65 880 406
Põllumajandus-, metsandus-, aiandus-, vesiviljelus- ja mesindusteenused	96	149 709 343	85	61 086 011
Põllumajandussaadused, loomakasvatus-, kalandus-, metsandus- ja seonduvad tooted	31	44 782 286	39	41 807 130
Raadio-, televisiooni-, kommunikatsiooni-, teleside- ja sellega seotud seadmed	89	35 797 374	91	38 701 131
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a valgustus) ja puhastusvahendid	206	41 482 548	221	34 333 083
Tugi- ja abiveoteenused; reisibüroteenused	41	79 706 428	34	26 718 928
Haridus- ja koolitusteenused	83	22 851 306	90	25 308 916
Rõivad, jalatsid, reisitarbed ja manused	72	28 230 327	59	24 539 193
Laboriseadmed, optika- ja täppisinstrumendid (v.a klaasid)	128	15 575 662	112	21 379 236
Posti- ja telekommunikatsiooniteenused	47	27 540 253	35	17 441 737
Toiduained, joogid ja tubakas ja seonduvad tooted	116	35 036 262	78	15 977 343

Riigihaldus-, kaitse- ja sotsiaalkindlustusteenused	1	328 320	4	15 604 570
Tööstusmasinad	120	171 719 171	111	15 597 332
Muud ühiskondlikud, sotsiaal- ja isikuteenused	29	4 773 603	29	14 437 145
Uurimis- ja arendusteenused ja seonduvad nõustamisteenused	106	10 393 829	108	12 756 737
Kinnisvarateenused	27	10 012 361	27	12 026 298
Ehituskonstruksioonid ja -materjalid; ehituse abimaterjalid (v.a elektriseadmed)	64	35 006 471	53	11 241 281
Finantsvahendus- ja kindlustusteenused	56	19 441 466	57	10 966 097
Kaevandus-, karjääri- ja ehitusmasinad	31	6 146 470	51	9 446 886
Põllutöömasinad	25	5 908 247	26	6 060 501
Muusikariistad, spordikaubad, mängud, mänguasjad, käsitöö- ja kunstitarbed ning -tarvikud	29	3 478 298	34	5 456 757
Keemiatooted	44	24 005 066	37	5 300 050
Vabaaja-, kultuuri- ja sporditeenused	24	2 510 342	33	3 260 170
Kommunaalteenused	10	873 444	21	2 488 686
Trükised ja seonduvad tooted	20	1 340 328	16	2 450 495
Nafta- ja gaasitööstusega seotud teenused	2	444 798	4	1 403 259
Paigaldusteenused (v.a tarkvara)	16	2 365 899	17	1 250 690
Nahk ja tekstiilriie, plast- ja kummimaterjalid	11	611 488	13	747 777
Kaevandustooted, mitteväärismetallid ja seonduvad tooted	18	4 006 307	10	609 909
Kogutud ja puhastatud vesi	4	264 047	5	378 150
Kokku	7332	4 931 923 061	7044	3 547 816 465

* arvesse on võetud riigihangete registris avaldatud teostatud ja täitmisel staatuses riigihanked seisuga 16.06.2022