

Eesti Vabariigi seisukohad riigihangete rohelise raamatu osas

1. Ülevaade vastuste sisust

Rohelise raamatuga seonduvalt soovib Komisjon konsulteerida kuues riigihangete valdkonnas:

- 1) mida käsitletakse riigihanke-eeskirjades?;
- 2) hankijate vahendite parandamine;
- 3) juurdepääsetavam Euroopa hanketurg;
- 4) riigihanke strateegiline kasutamine, et lahendada uued probleemid;
- 5) nõuetekohaste menetluste tagamine;
- 6) kolmandate riikide tarnijate pääs EL-i hanketurule.

Kokkuvõtlikud seisukohad:

- Toetada riigihankedirektiivide kehtivat reguleerimisala.
- Toetada hetkel kehtivat riigihankedirektiivide reguleerimisala struktuuri jagunemisega ehitustööde, asjade ja teenuste hankelepinguteks. Samas toetada nn halli alasse jäävate olukordade täpsemat reguleerimist/selgitamist (näiteks teenuste ja ehitustööde eristamise täpsemad kriteeriumid, sh ehitustööde ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) koodide korrastamist ning täpsemat reguleerimist).
- Toetada kehtivate riigihanke rahvusvaheliste piirmäärade säilimist samal tasemel.
- Riigihankedirektiivide reguleerimisalast väljajäetud lepinguid käsitlevad kehtivad sätted ehk erandid on asjakohased, kuid toetada teadus- ja arendusteenuste ning finantsteenuste erandi täpsustamist.
- Toetada sisetehingu erandi kehtestamist Euroopa Liidu tasemel, sh määrata kindlaks, kas teenuste kontsessioonide andmine sisetehingus on lubatav või mitte.
- Toetada hankija liigi „avalik-õiguslik isik“ määratluse täpsustamist. Erilist tähelepanu tingimuste täpsustamisel vajavad eraõigusliku juriidilise isiku hankijaks liigitumise kriteeriumid, kuivõrd need on hetkel seotud mitmete määratlemata õigusmõistetega.
- Säilitada hankemenetluse reeglistik hetkel kehtival kujul.
- Toetada menetlusreeglite säilitamist, mille eesmärgiks on toetada ja edendada avaliku ja erasektori koostööd.
- Mitte lühendada kehtivaid pakkumuste esitamise tähtaegu ning teha Euroopa Komisjonile ettepanek tähtaegade pikkuse optimaalsuse uurimiseks.
- Toetada täpsemate hindamise kriteeriumide kehtestamist, mis võimaldaks hindamisel arvesse võtta hankija kogemust ühe või mitme pakkujaga, kes on riigihanke tulemusel tarninud asju, teostanud töid või osutanud teenuseid.
- Toetada hankijate poolt hankedokumentide võõrkeelset koostamist ning võõrkeelsete pakkumuste vastuvõtmist soovitusliku meetmena.
- Toetada Euroopa Liidu tasandil järkjärgulist keskkonnahoidlike riigihankepõhimõtete rakendamist.
- Toetada sotsiaalteenuste eritunnuste laiemat arvestamist riigihanget käsitlevates Euroopa Liidu õigusaktides.
- Eesti ei toeta Euroopa Liidu tasandil kriminaalkaristuse miinimumnõuete väljatöötamist kõnealuses valdkonnas.

2. Mida käsitletakse riigihanke-eeskirjades?

2.1. Hanketegevus

Komisjon küsib (küsimus nr 1), kas riigihankedirektiivide reguleerimisala peaks piirduma ainult hanketegevusega? Kas mis tahes selline piirang peaks lihtsalt kodifitseerima kohtu väljatöötatud otsese majanduslike huvide kriteeriumi või tuleks selle piiranguga sätestada täiendavaid/alternatiivseid tingimusi ja mõisteid?

Riigihankeks loetakse direktiivi ja riigihangete seaduse kohaselt selliseid oste või tellimusi, kus hankija sõlmib võlaõigusliku lepingu, mille kohaselt tekib hankijal kohustus tasuda saadava asja, teenuse või ehitustöö eest ning õigus nõuda pakkujalt vastusooritust. Olukorda¹, mida on rohelises raamatus Komisjoni poolt kirjeldatud ning Euroopa Kohtu poolt analüüsitud, ei ole võimalik paigutada riigihanke alla. Seda seetõttu, et hankija, vahendades riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvelisi vahendeid, ei astu riigihankele omaselt võlaõiguslikku suhtesse ega teki ka vahendeid saaval asutusel vastusoorituse tegemise kohustus.

Lisaks eeltoodule on siinkohal põhjuseks ka asjaolu, et riigihanke-eeskirjade üheks eesmärgiks on maksumaksja ehk riigi või kohaliku omavalitsuse raha turule suunamine läbipaistval ja kontrollitaval moel selleks, et turg saaks konkurentsi tingimustes pakkuda hankijale vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid. Riigi või kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite vahendamine ei oma ka seetõttu riigihankele omaseid tunnuseid, kuna raha ei suunata turule, vaid teisele hankijale, kellel omakorda tekib kohustus raha turule suunates rakendada riigihanke-eeskirju.

Eelarveliste vahendite jagamine läbi hankija ei kuulu juba käesoleval hetkel riigihanke direktiivide ega ka riigihangete seaduse reguleerimisalasse, mistõttu puudub vajadus ka direktiivide reguleerimisala muutmiseks või täiendamiseks.

Eesti seisukoht:

- Toetada riigihankedirektiivide kehtivat reguleerimisala.

2.2. Riigihankelepingud

Komisjon soovib teada (küsimus nr 2), kas praegune reguleerimisala struktuur, koos selle jagunemisega ehitustööde, asjade ja teenuste hankelepinguteks, on asjakohane? Kui ei, siis millist alternatiivset struktuuri Te soovitaksite?

Hetkel kehtiv reguleerimisala struktuur, jagunemisega ehitustööde, asjade ja teenuste hankelepinguteks, on mitmel juhul tekitanud Eestis riigihanke direktiivide ja riigihangete seaduse rakendamise probleeme.

¹ Rohelises raamatus peetakse silmas olukordadi, kus ametiasutused sõlmivad lepinguid, mis sisaldavad õiguslikult siduvaid kohustusi eesmärgil, mis ei ole seotud ametiasutuste enda hankevajadustega. See käsitleb näiteks juhtumeid, kui toetuslepingu abi andmiseks sisaldab abisaajale õiguslikult siduvat kohustust osutada konkreetseid teenuseid. Sellised kohustused sätestatakse tavaliselt, et tagada riiklike vahendite asjakohane kasutamine; need ei ole ette nähtud abi andva ametiasutuse hankevajaduste rahuldamiseks.

Küsimusi ei tekita juhud, kus tegemist on ainult ehitustöö või asjade või teenuste ostuga. Probleeme on tekitanud aga asjade ostmine koos paigaldusega. Seda seetõttu, et direktiivi ja riigihangete seaduse kohaselt loetakse asjade ostmist koos paigaldusega asjade hankelepinguks. Siinkohal jääb teatud juhtudel arusaamatuks, kus jookseb piir paigalduse ning ehitustööde vahel.

Sarnaseid probleeme on tekitanud asjade ja teenuste ostmine koos ehitustöödega olukorras, kus pole üheselt määratletav, kas ehitustööd on kõrvalise iseloomuga või omavad asjade ja teenuste ostu kõrval olulist tähtsust. Sellisel juhul puudub direktiivis suunis, kas hankeleping tuleks paigutada asjade ja teenuste või ehitustööde riigihankelepingute hulka.

Komisjoni poolt väljapakutud alternatiivne riigihankelepingute jagunemine asjade ja teenuste hankelepinguteks võib mõnel juhul lihtsustada eeskirjade rakendamist, kuid ei lahenda eespool tõstatatud probleeme. Kaotades ära ehitustööde hankelepingu määratluse jääb endiselt alles küsimus asjade ja teenuste (sh ehitustööde) vahelise hankelepingu liigituvusest olukordades, kus ostetakse asju koos paigaldusega või asju koos teenustega (sh ehitustöödega).

Olukorra lahendaksid täpsemad suunised (sealhulgas näidetena) määratlemaks lepingu liigituvust olukordades, kus lepingu liigituvus ei ole selge.

CPV koodid ei ole praktikas ehitushangete puhul kasutatavad, kuna vaatamata asjaolule, et loetelu koostaja on püüdnud loetelu koostamisel tekitada mingit süsteemi üldisemate ja konkreetsemate tööosade vahel, väljendub see eelkõige vaid CPV koodis mitte loetelude endi loogikas.

Kindlasti ei tohi unustada, et ehitustegevuse puhul on tegemist tegevusega, mis suuremate ehitusobjektide puhul koondab enda alla reeglina kümneid kui mitte sadu osategevusi ja väga tihti sisaldab ehitustöö hange ka selle töö tegemiseks vajaminevate ehitustoodete, abimaterjalide, töövahendite ja abivahendite ning transpordi ostmist samalt pakkujalt komplekselt ning kõigi nende osategevuste nimetamine ei ole praktikas mõistlik ega isegi võimalik.

Kuivõrd CPV tegevuste loetelud on ülesse ehitatud ilma keskse loogikata ei ole võimalik esitada süstematiseeritud puuduste kirjeldust. Lähtuvalt eespool toodust teeme ettepanku ehituse valdkonnas täies ulatuses kehtestada uus klassifikaatorite süsteem, mis põhineks kas ehitustööde erialajotustele või kehtestada loetelu lähtuvalt ehitiste kasutusotstarbest, mille alusel saab ehitisi ja seega ka teostatud töid laias laastus iseloomustada ning kontrollida ka ettevõtja varasemaid töökogemusi sarnastes töödes².

Eesti seisukoht:

- Toetada hetkel kehtivat riigihankedirektiivide reguleerimisala struktuuri jagunemisega ehitustööde, asjade ja teenuste hankelepinguteks. Samas toetada nn halli alasse jäävate olukordade täpsemat reguleerimist/selgitamist (näiteks teenuste ja ehitustööde eristamise täpsemad kriteeriumid, sh ehitustööde CPV-koodide korrastamist ning täpsemat reguleerimist).

² Näitena võtta järgmist mudelit:

http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=CC_1998&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC

- Teha Euroopa Komisjonile ettepanek kehtestada ehituse valdkonnas täies ulatuses uus klassifikaatorite süsteem.

Olenemata eelneva Komisjoni esitatud küsimuse vastusest **soovib Komisjon täiendavalt teada** (küsimus nr 3), kas „ehitustööde riigihankelepingu” määratlus tuleks läbi vaadata ja lihtsustada? Kui jah, kas Te soovitaksite välja jätta viite direktiivile lisatud konkreetsele loetelule? Millised oleksid Teie pakutud määratluse elemendid?

Komisjon selgitab, et direktiivi 2004/18/EÜ artikli 1 lõike 2 punktis b esitatud „ehitustööde riigihankelepingute” määratlus, mis sisaldab kolme alternatiivselt tingimust, on keerukas ja osaliselt kattuv. Komisjon pakub välja, et ette võiks näha määratluse lihtsustamise, asendades praeguse struktuuri palju lihtsama ja selgema tingimuste kogumiga, mis hõlmab igasuguseid ehitustöid, sõltumata nende olemusest ja eesmärgist, sealhulgas tegevusi, mis on seotud teatavate ehitustööde teostamisega, võimalik et kolmandate isikute poolt.

Eestis on probleeme tekitanud ehitustööde ja asjade/teenuste hankelepingu määratlemine, eristamine nn piiripealsetel juhtumitel, kuid ehitustööde hankelepingute määratlus legaaldefinitsioonina on Eesti praktikas töötanud hästi. Seetõttu ei pea Eesti otseseid uuendusi ehitustööde hankelepingu määratluses vajalikuks.

Märgime, et ehitustööde hankelepingu määratlemisega seonduvalt tuleks üle vaadata CPV koodid³ ning täpsustada, millised ehitustööd sisalduvad üldisema astme ehitustööde CPVde all.

Eesti seisukoht:

- Ehitustööde hankelepingu määratlust ei ole vaja läbi vaadata. Täpsustamist vajab CPV määrus osas, mis puudutab ehitustöid: suurema üldsustasemega CPVst peab olema võimalik välja lugeda, millised ehitustööd selle alaliigi alla kuuluvad.

Komisjon soovib teada (küsimused nr 4 ja 5), kas A- ja B-teenuste eristamine tuleks läbi vaadata? **Lisaks soovib Komisjon teada**, kas riigihankedirektiive tuleks kohaldada kõigi teenuste suhtes, võimalik, et paindlikuma üldkorra alusel? Kui ei, siis palun märkige, millis(t)e teenus(t)e puhul tuleks jätkuvalt järgida praegu B-teenuste suhtes kehtivat korda ning põhjendage seda.

B-osa⁴ teenuste puhul on keeruline välja pakkuda ühte kõikehõlmavat ja head menetlusreeglistikku, kuna esiteks on B-osa teenuste puhul riigihangete direktiivi ja seaduse kohaldamisalast väljajäävate ostudega ning teiseks on B-osa teenuste puhul tegemist sisult väga erinevate teenustega. Näiteks kuuluvad B-osa teenuste hulka õigusabiteenused, mille puhul on väga oluline hankija ja pakkuja vaheline usalduslik suhe. Samuti on B-osa teenuseks meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused, mille puhul on samuti olulised hankija subjektiivsed eelistused, mistõttu ei sisaldu nimetatud teenused avatud hankemenetluse korras ostmisele kuuluvate A-osa teenuste nimekirjas. Raudteetransporditeenuste puhul võib tekkida olukord, kus hankijal ei olegi võimalik lepingut sõlmida rohkem kui ühe pakkujaga, mistõttu oleks ebavajalik ja –mõistlik sellise B-osa teenuse kohustuslik väljakuulutamine

³ Ühtne riigihangete klassifikaatorite süsteem (Common Procurement Vocabulary).

⁴ A-osa teenuseid ostetakse hankemenetlustega, mille reeglid on suhteliselt formaalsed ja paindumatud. B-osa teenustele on hetkel direktiivis ja ka riigihangete seaduses ette nähtud paindlik menetluskord, kus järgida tuleb vaid riigihangete üldpõhimõtteid (lisaks teatud juhtudel koostada ka tehniline kirjeldus ning esitada menetluse lõppedes aruanne).

hankemenetlusena. Ka restoraniteenuste ostmine sõltub suuresti hankija maitsest ning vajadustest, mistõttu on raske ette kujutada menetlusnormi, mis teenuse hankimise ühetaoliseks ning ühtlasi objektiivseks muudaks.

A- ja B-teenuste eristamine on Eestis vajalik ning ei ole Eestis ka suuremaid probleeme tekitanud.

Eesti seisukoht:

- Toetada A- ja B-teenuste jätkuvat eristamist ning erinevate menetlusreeglite kasutamist.

2.2.1. Piirmäärad

Komisjon soovib teada (küsimus nr 6), kas liikmesriigid toetaksid ELi direktiivide kohaldamise piirmäärade tõstmist, hoolimata asjaolust, et sellega kaasneksid rahvusvahelisel tasandil eespool kirjeldatud tagajärjed⁵?

Eesti on riigihankedirektiividest tulenevaid mehhanisme riigihangete korraldamiseks rakendanud madalamatest piirmääradest alates, kui EL direktiivid seda nõuavad. Näiteks on klassikalise sektori hankija (riik või kohalik omavalituse üksus) kohustatud asjade ja teenuste ostmisel järgima direktiividest tulenevaid avalikustamise ning menetlusreegleid alates 40 000 eurost ilma käibemaksuta. Ehitustööde hankelepinguid tuleb direktiividest tuleneva korra alusel hankida alates 250 000 eurost ilma käibemaksuta.

Ainsaks olulisemaks praktiliseks hankija tööd puudutavaks erisuseks nn siseriiklike ning rahvusvaheliste hankemenetluste algatamise vahel on asjaolu, et rahvusvaheliste riigihanke piirmäära ületavate hankemenetluste alustamisest tuleb teavitada kogu Euroopa turgu TEDi⁶ vahendusel. Menetlustoiminguid silmas pidades tuleb hankijal hangeteate koostamisel lisada teate vormile täiendav „linnuke“, mille alusel edastatakse hanketeade rahvusvahelist riigihanke piirmäära ületava hanke kohta Eesti riigihangete registri vahendusel TEDile.

Arvestades ülaltoodut ning asjaolu, et Eesti rakendab EL riigihankedirektiividest tulenevaid kohustusi madalamatest piirmääradest, ei ole vajalik rahvusvaheliste piirmäärade tõstmine.

Eesti seisukoht:

- Toetada kehtivate riigihanke rahvusvaheliste piirmäärade säilimist samal tasemel.

2.2.2. Erandid

Komisjon soovib teada (küsimused nr 7 ja 8), kas reguleerimisalast on väljajäetud lepinguid käsitlevad praegused sätted⁷ asjakohased? Kas asjaomane jagu tuleks ümber korraldada või on vaja täpsustada üksikuid erandeid? Kas teatavad erandid tuleks kaotada, uuesti läbi vaadata või ajakohastada? Kui jah, siis millised? Milline oleks Teie ettepanek?

⁵ Tagajärgede all peab roheline raamat silmas järgmist: ELis kohaldatavate piirmäärade mis tahes tõstmisega kaasneks automaatselt vastav suurenemine kõigis ELi sõlmitud kokkulepetes (seega mitte ainult GPAs, vaid ka kõigis muudes rahvusvahelistes kokkulepetes). See olukord võiks omakorda ajendada meie partnereid esitama hüvitamistaoitlusi. Need taotlused võivad kujuneda üsna märkimisväärseks.

⁶ Üle-euroopaline riigihangete register (Tenders Electronic Daily).

⁷ Sätestatud direktiiv 2004/18/EÜ 2. peatüki 3. jaos.

Üldiselt võib öelda, et sätestatud erandid (riigihangete seadus § 14) on asjakohased ning vajalikud. Siiski tuleb tõdeda, et Eestis on mitmel korral tekitanud probleeme teadus- ja arendusteenuste tellimist puudutava erandi tõlgendamine ja rakendamine. Direktiivist tulenevalt ei ole lõpuni arusaadav, millistele tingimustele erandi kasutamise asjaolud peavad vastama, et erandit oleks võimalik õiguspäraselt kasutada.

Uurimis- ja arendusteenuste erand direktiivis 2004/18/EÜ (artikkel 16 punkt f) vajab konkretiseerimist: erand eeldab, et uurimis- ja arendusteenuseid ostetakse samaaegselt. Järeldame seda sätte sõnastusest, mis kasutab sõna „ja“ ning mitte sõna „või“. Kui hankija ostab näiteks uurimisteenuseid, mis ei ole ainult tema enda tegevuseks vajalikuks ning nende eest tasutakse kahasse mõne teise organisatsiooniga, siis, tulenevalt sätte ultimatiivsest sõnastusest, ei ole võimalik erandit kasutada, kuna samaaegselt ei osteta arendusteenuseid.

Sätte rakendamisel jääb ebaselgeks, mida pidada silmas „ainult hankija tegevuseks vajalikkuse“ all. Hankijateks direktiivi mõttes on puhtakujuliselt riik või kohalik omavalitsus läbi oma asutuste, organisatsioonide ja ettevõtete. Kõik nimetatud isikud tegutsevad avalikes huvides, mis tähendab, et enamikel juhtudel ei ole võimalik rääkida sellest, et uurimis- ja arendusteenustest tuleneb kasu üksnes hankijale endale. Seda seetõttu, et arvestades hankijate avalikku iseloomu, täidavad kõik hankijad oma igapäevatoos avalikke ülesandeid.

Eesti on riigihangete seadusega sätestanud Euroopa Kohtu praktikast tuleneva sisetehingu erandi, mis tähendab, et nn hankijasisestele tehingutele riigihangete üldregulatsiooni ei kohaldata. Arvestades liikmesriikide erinevat tõlgendus- ja rakenduspraktikat sisetehingu küsimuses leiame, et ELi tasemel tuleks direktiividesse sisetehingu erand ning selle täpsemad tingimused kehtestada. Selliselt oleks tagatud ühtne rakenduspraktika kõikides EL liikmesriikides, mis muudaks Euroopa Kohtu praktikas tuleneva erandi kasutamise läbipaistvamaks ning arusaadavamaks.

Eesti seisukoht:

- Riigihankedirektiivide reguleerimisalast väljajäetud lepinguid käsitlevad kehtivad sätted ehk erandid on asjakohased, kuid toetada teadus- ja arendusteenuste ning finantsteenuste erandi täpsustamist.
- Toetada sisetehingu erandi kehtestamist EL tasemel, sh määratleda, kas teenuste kontsessioonide andmine sisetehingus on lubatav või mitte.

2.3. Avalik-õiguslikud hankijad

2.3.1. Riigisektorisse kuuluvate üksuste hankijad

Komisjon küsib (küsimus nr 9), kas praegune riigihangete korraldajate määratlus on asjakohane? Eelkõige, kas „avalik-õigusliku isiku“ mõistet tuleks Euroopa Kohtu kohtupraktikat silmas pidades täpsustada ja ajakohastada? Kui jah, siis millist ajakohastamist peate sobivaks?

Eestis on nimetatud hankija liigi õigusliku määratlemine tekitanud mitmeid tõlgendamise probleeme. Eriliselt tuleb välja tuua direktiiv 2004/18/EÜ artikli 1 punkti 9 alapunktides a ja c nimetatud eelduste⁸ tõlgendamisküsimusi. Sellise isiku puhul on väga keeruline tõlgenduslikult

⁸ Direktiiv 2004/18/EÜ artikkel 1 punkt 9:

viidata sellele, mida tähendab „asutatud üldistes huvides ega tegele tööstuse ega kaubandusega“. Lisaks vajaks nimetatud hankija liigi puhul täpsustamist kriteerium „rahastab põhiliselt“.

Eesti seisukoht:

- Toetada hankija liigi „avalik-õiguslik isik“ määratluse täpsustamist.

2.3.2. Võrgustikega seotud teenused⁹

Komisjon soovib teada (küsimused nr 10-13):

1. Kas on ikka veel vaja ELi eeskirju riigihanke kohta kõnealuste sektorite puhul? Palun põhjendage oma vastust.
2. Kui jah, siis: kas tuleks välja jätta teatavad sektorid, mis praegu on hõlmatud, või vastupidiselt, kas neid sätteid tuleks kohaldada ka muude sektorite suhtes? Palun selgitage, millised sektorid peaksid olema hõlmatud ning põhjendage oma vastust.
3. Praegu on direktiivi reguleerimisala kindlaks määratud asjaomase üksuse teostatava tegevuse, tema juriidilise staatuse (avalik- või eraõiguslik) ning juhul kui ta on eraõiguslik, siis eri- või ainuõiguste olemasolu või puudumise alusel. Kas Teie arvates on kõnealused kriteeriumid asjakohased või tuleks kasutada muid kriteeriume? Palun põhjendage oma vastust.
4. Kas saab eeldada, et eraettevõtjate kasumitaotlus või ärivaim on piisav selleks, et tagada objektiivne ja õiglane hange nende üksuste poolt (isegi juhul, kui nad tegutsevad eri- või ainuõiguse alusel)?
5. Kas direktiivi artikli 30 praegune säte on tõhus viis selleks, et kohandada direktiivi reguleerimisala regulatsiooni ja konkurentsi muutustega asjaomastel (siseriiklikel või valdkondlikel) turgudel?

Võrgustike hankijate jaoks on riigihankereegleid endiselt vaja, kuna nimetatud hankijate poolt turule suunatav raha hulk on märkimisväärselt suur. Eesti tingimustes ei ole reeglite kaotamine (veel) õigustatud.

Lisaks puuduvad Eesti praktikas argumendid, mis lubaksid arutleda mõne valdkonna riigihanke-eeskirjade täitmisest vabastamise üle.

Eesti seisukoht:

- Säilitada võrgustiku ettevõtjate riigihanke-eeskirjad kehtival kujul.

3. Hankijate vahendite parandamine

Ostja — riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud ning ühest või mitmest kõnealusest organist või avalik-õiguslikust isikust koosnevad ühendused.

Avalik-õiguslik isik on mis tahes isik:

- a) mis on asutatud üldistes huvides ega tegele tööstuse ega kaubandusega;
- b) mis on juriidiline isik ja

- c) mida põhiliselt rahastab riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused või teised avalik-õiguslikud isikud või mille juhtimist need isikud kontrollivad või millel on haldus-, juhtimis- või järelevalveorgan, mille liikmetest üle poole nimetab riik, piirkondlik või kohalik omavalitsus või teised avalikõiguslikud isikud.

⁹ Direktiiv 2004/17/EÜ ja riigihangete seadus peavad võrgustike all silmas tegutsemist gaasi ja soojusenergiaga; elektrienergiaga; veega; transporditeenustega; postiteenustega; nafta, gaasi, kivisöe, põlevkivi, turba ja teiste tahkekütuste leiukohtade uuringute või kaevandamisega ja sadamate või lennuväljadega seotud valdkondades.

Komisjon soovib teada (küsimus nr 14), kas ELi riigihanke-eeskirjade praegune üksikasjalikkuse tase on sobiv? Kui ei, siis kas need on liiga üksikasjalikud või ei ole piisavalt üksikasjalikud?

Küsimust esitades peab Komisjon silmas, et hankijad mõnikord kurdavad, et ELi eeskirjadega antud regulatiivsed vahendid ei ole täielikult kohandatud nende hankevajadustele. Eelkõige väidavad nad, et vaja on lihtsamaid ja/või paindlikumaid menetlusi. Lisaks väidavad nad, et teataval juhul ei ole kogu eeskirjade kogumi kohaldamine teostatav (eelkõige väga väikeste hankijate teostatava hanke puhul); ja mõni muu juhtum (avaliku sektori sisese koostöö teatavad vormid) tuleks kõnealuste eeskirjade kohaldamisest täielikult välja arvata. Samuti on riigihanke valdkondi, kus ELi riigihanke-eeskirjadega ette nähtud vahendid ei pruugi olla piisavad (ühishange ja konkreetset probleemid, mis tekivad pärast lepingu sõlmimist).

Komisjon toob välja, et ettevõtjate antud tagasisidest nähtub selgelt, et on vaja, et ELi eeskirjades oleks mõni põhioõue, et tagada Euroopa tasemel võrdsed tingimused, kusjuures võiks läbi vaadata praeguste direktiivide mõned üksikasjalikumad eeskirjad. Tuleb märkida, et ELi eeskirjade vähendamine on seotud teatavate piirangutega. Mitmed menetlusnõuded pärinevad otseselt GPAs¹⁰ ja ELi sõlmitud kahepoolsetest kokkulepetest, näiteks eri menetluste tähtsajad, väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise tingimused või hankelepingu sõlmimise teate avaldamine. Nende nõuete kaotamine või muutmine ei oleks võimalik ilma ELi rahvusvaheliste kohustuste üle uuesti läbirääkimisi pidamata. Samuti tuleks meeles pidada, et ELi eeskirju täiendab suur kogus eeskirju riiklikul või piirkondlikul tasandil. ELi tasandil kehtetuks tunnistatud eeskirjad võidakse asendada muul tasandil ning tekib veelgi erinevamate siseriiklike õigusaktide ja võimalik, et ka ülemääraste siseriiklike nõuete (ehk kuldamise) suurenemise risk. Menetluseeskirjade mis tahes läbivaatamisel tuleb võtta arvesse ka eesmärki tagada võimalikult suur ühtsus riigihankeõiguse ja ELi õiguse muude valdkondade vahel, nt riigiabi kontrollimine.

Arvestades riigihankereeglistiku mitmeid eesmarke, tagada hankija rahaliste vahendite otstarbekas ja säästlik kasutamine, edendada konkurentsi, leiame, et hankija suurusest lähtuvate erandlike menetlusreeglite kehtestamine ei ole põhjendatud. Eestis on mitmed hankijad tõstatanud küsimusi osas, mis puudutab väikeste hankijate halduskoormust maksumaksja raha kasutamisel. Oluline on siinkohal märkida, et riigihangete reeglistik lähtub avalikkuse ootusest hankija ausale ja läbipaistvale, vahendeid säästvale ning otstarbekale tegutsemisele ning mitte hankija mugavusest menetluste läbiviimisel. Täiendavalt tuleb arvestada, et kuigi arvuliselt ei pruugi väikeste hankijate ühes eelarveaastas läbiviidavate menetluste arv olla suur, kuid see ei peegelda menetluse tulemusel kasutatava maksumaksja raha hulka.

Hankemenetluse liike on direktiivis kehtestatud rohkem kui üks ning olenevalt hankeobjekti keerukusest, on hankijal võimalik valida mitmete menetlusliikide vahel. Arusaadavalt on selgepiiriliste hankeobjektide puhul võimalik kasutada formaalsemaid menetlusi (avatud ja piiratud hankemenetlus), kusjuures keerulisemad või vähema täpsusega määratletavad hankeobjektid on võimalik hankida paindlikema menetlusreeglite kohaselt (võistlev dialoog, läbirääkimistega hankemenetlus).

Eesti praktikast nähtub, et oluline on hankijate suurema tähelepanu pööramine hankemenetluse ettevalmistamise ning planeerimise etapile. Raskused hankemenetluse

¹⁰ Maailma Kaubandusorganistasiooni Riigihanke leping (*Government Procurement Agreement – GPA*).
Lepingu kodulehekül: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

läbiviimisel või hankelepingu täitmisel pärinevad suures enamuses puudulikust planeerimisest. Seega ei ole võimalik väita, et hankemenetluste reeglistik takistab hankimist või on liiga jäik.

Eesti seisukoht:

- Hankemenetluste reeglistikud võimaldavad hankeobjektist lähtuvat menetlusreeglite valikut ning menetlusreeglite oluliseks lihtsustamiseks puudub vajadus.

3.1. Menetluste ajakohastamine

3.1.1. Üldmenetlused

Komisjon soovib teada (küsimused nr 15-18):

1. Kas Teie arvates võimaldavad menetlused, nagu need on sätestatud praegustes direktiivides, hankijatel saavutada parima võimaliku hanketulemuse? Kui ei, siis kuidas tuleks menetlusi parandada, et leevendada halduskoormust/vähendada tehingukulusid ja menetluste kestust ning samal ajal tagada, et hankijad saavutavad parima hinna ja kvaliteedi suhte?
2. Kas oskate pakkuda muud liiki menetlusi, mis ei ole praeguste direktiivide kohaselt kättesaadavad, ning mis Teie arvates võiksid suurendada riigihankemenetluste kulutõhusust?
3. Kas Teie arvates tuleks direktiiviga sätestatud menetlused ja vahendid, mis käsitlevad erilisi vajadusi ja millega lihtsustatakse erasektori osalemist riiklikes investeeringutes avaliku ja erasektori partnerluse kaudu (nt dünaamiline hankesüsteem, võistlev dialoog, elektrooniline oksjon, ideekonkursid), säilitada praegusel kujul, muuta (kui jah, siis kuidas) või ära kaotada?
4. Tuginedes oma kogemusele kiirendatud menetluse kasutamisel 2009. ja 2010. aastal, kas Te olete selle poolt, et muuta üldiseks võimalus lühendada teatavate asjaolude korral tähtaegu? Kas Teie arvates oleks see võimalik ilma pakkumuste kvaliteeti ohustamata?

Eesti kogemusest lähtuvalt on võimalik väita, et menetlused, mis on direktiivides sätestatud, võimaldavad saavutada parimat hanketulemust. Siinkohal tuleb aga taas viidata hankijapoolsetele puudustele hankemenetluse ettevalmistuses, mis kajastuvad hiljem kas ebamõistlikes pakkumuste hindades, probleemides hankemenetluse läbiviimisel (näiteks kvalifitseerimisel) või kohtuvaidlustes.

Arvestades direktiivis sätestatud menetlusliikide paljusust ei ole otstarbekas sätestada uusi menetlusliike. Hetkel kasutatavad menetlusliigid on piisavad hankijate vajaduste rahuldamiseks.

Era ja avaliku sektori koostöö on Eestis riigihangete valdkonnas alles oma tähtsust saavutamata, mistõttu on oluline, et EL riigihanke õigusraamistik toetaks nimetatud koostööliiki.

Eesti ei kasutanud 2009. ja 2010. aastal direktiivides tavakorras sätestatud tähtaegade lühendamise võimalusi leides, et pakkujatele peab olema antud piisavalt aega kvaliteetsete pakkumuste koostamiseks ka majanduskriisi tingimustes. Olukorras, kus põhjendamatult lühendada hankemenetluse tähtaegu, võib tekkida oht liigseks kiirustamiseks, mis mõjutab

omakorda hankemenetluse kulgu ning esitatud pakkumuste kvaliteeti. Arvestades piiriüleste hangete puhul hankija poolset märkimisväärset ettevalmistamisele kuluvat ajamahtu ei ole mõistlik tähtaegade lühiduse nimel riskida tulemuse ebaõnnestumisega läbi ebakvaliteetsete pakkumuste. Selline tagajärjeks võib olla olukord, kus mitmekordne hankemenetluse läbiviimine eelnevate ebaõnnestumise tõttu on hankija jaoks palga- ja ajakulu näol kordades kallim, kui aeg, mida hankija ootab saamaks kvaliteetseid pakkumusi. Kui tegemist on struktuuritoetustest rahastatava hankemenetlusega, võib see tähendada ka kulude abikõlblikkuse aja ületamist ning seega rahasutse kaotamist.

Lisaks tuleb silmas pidada, et direktiiv reguleerib hankemenetlusi, millede maksumused on väga suured ning pakkujaskonnaks kõik Euroopa/GPA riikide pakkujad. Sellest tulenevalt on pakkujatel aega vaja näiteks hankedokumentide/pakkumuse tõlkimiseks, selle sisuliseks kokkupanemiseks, vajalike kohalike tõendite nõutamiseks ning omakorda nende tõlkimiseks. Arvestades, et kõiki tähtaegade lühendamise võimalusi kasutades võib hankija nõuda pakkujatelt üle-euroopalistel hangetel pakkumuste esitamist kõige kiiremini ca 24 päeva jooksul, on see meie hinnangul juba väga lühike aeg, mis on piiriülestel hangetel antud pakkujatele pakkumuste koostamiseks. Märkida tuleb, et mitte igas liikmesriigis ei ole toimivaid e-andmebaase, kus oleks seetõttu võimalik saada kiiresti tõendeid tõendamaks näiteks maksukäitumise korrektsust vms.

Teeme Komisjonile ettepaneku viia läbi uuring tähtaegade osas, et selgitada välja hankija ja pakkuja ootuste tasakaal. Hankijad sooviksid tihti lühemaid tähtaegu, et jõuda kiiremini lepingu sõlmimiseni, kuid see arusaam ei pruugi ühtida pakkujate nägemusega, kes vajaksid pakkumuste koostamiseks ehk rohkem aega.

Eesti seisukoht:

- Säilitada hankemenetluse reeglistik hetkel kehtival kujul.
- Toetada menetlusreeglite säilitamist, mille eesmärgiks on toetada ja edendada avaliku ja erasektori koostööd.
- Mitte lühendada kehtivaid pakkumuste esitamise tähtaegu ning teha Komisjonile ettepanek uuringu läbiviimiseks tähtaegade pikkuse optimaalsuse kohta.

3.1.2. Rohkem läbirääkimisi

Komisjon küsib (küsimused nr 19-21):

1. Kas Te pooldaksite läbirääkimiste ulatuslikumat lubamist riigihankemenetlustes ja/või väljakuulutamiseiga läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise muutmist üldiseks?
2. Viimasel juhul, kas Teie arvates peaks see võimalus olema lubatud igat liiki lepingute/igat liiki hankija puhul või ainult teatavate tingimuste korral?
3. Kas Te jagate seisukohta, et läbirääkimistega hankemenetluse üldise kasutamiseiga võiks kaasneda teatavad kuritarvitamise/diskrimineerimise riskid? Kas lisaks kaitsemeetmetele, mis on läbirääkimistega hankemenetluse puhul direktiividega juba sätestatud, oleks vaja täiendavaid kaitsemeetmeid läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise jaoks, et tasakaalustada suuremat valikuvabadust? Kui jah, siis mis võiks need täiendavad kaitsemeetmed olla?

Eestis on väljakuulutamiseiga läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine allapoole rahvusvahelist riigihankepiirmäära lubatud ilma piiranguteta. Kui riigihange ületab rahvusvahelise piirmäära, on väljakuulutamiseiga läbirääkimistega hankemenetlust võimalik kasutada vaid direktiivis sätestatud eeldustel.

Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine peaks olema mõnevõrra piiratud, et mitte rääkida standardsest nimetatud hankemenetluse liigi kasutamisest. Läbirääkimistega hankemenetluse kasutamiseks peab hankijal eksisteerima ka reaalne vajadus läbirääkimiste pidamiseks.

Eesti seisukoht:

- Hetkel kehtivad väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise alused on piisavad ega vaja täiendamist.

3.1.3. Kvalifitseerimine ja lepingu sõlmimine

Komisjon soovib teada (küsimused nr 23-24):

- 1) Kas pooldaksite hankemenetluse osana kvalifitseerimis- ja hindamiskriteeriumide kontrollimise paindlikumat korraldust ja järjekorda? Kui jah, siis kas arvate, et hindamiskriteeriumidele vastavust peaks olema võimalik kontrollida enne kvalifitseerimise kriteeriumidele vastavuse kontrollimist?
- 2) Kas Te arvates võiks olla põhjendatud lubada erandjuhul hankijal võtta hindamise etapis arvesse kriteeriume, mis on seotud pakkuja endaga? Kui jah, siis millisel juhul ning milliseid täiendavaid kaitsemeetmeid oleks Teie arvates vaja, et tagada sellise süsteemi puhul lepingu sõlmimise otsuse õiglus ja objektiivsus?

Eesti seisukohalt puudub vajadus menetlusetappide järjekorra muutmiseks.

Pooldame, et hindamisel oleks võimalik arvestada pakkujast lähtuvaid tingimusi (näiteks proovitöö, eelnevalt täidetud lepingute kvaliteet vms). Eelkõige seetõttu, et tegemist on hankija jaoks olulise informatsiooniga, mida hetkel kehtivate reeglite kohaselt ei ole võimalik menetluse käigus arvesse võtta.

Eesti seisukoht:

- Puudub vajadus menetlusetappide järjekorra muutmiseks.
- Pakkujaga seotud kriteeriumite arvestamine pakkumuste hindamisel peaks olema lubatud.

3.1.4. Varasema tegevuse arvesse võtmine

Sidusrühmad toovad esile ka olukorda, et praeguste direktiividega ei ole ette nähtud asjakohaseid meetmeid, et võtta arvesse varasemat kogemust, mis hankijal võib olla olnud pakkujate tegevusega. Antud kogemuse arvestamine võiks anda kasulikke vihjeid pakkuja ja tema tulevase töö kvaliteedi kohta. Siiski kaasneks selle võimalusega ilmne oht pakkujate diskrimineerimiseks. Seepärast oleks vaja kehtestada asjakohased kaitsemeetmed, et tagada pakkujate võrdne kohtlemine, läbipaistvus ja õiglane menetlus.

Komisjon soovib teada (küsimus nr 25), kas direktiiviga tuleks selgesõnaliselt lubada võtta arvesse varasemat kogemust ühe või mitme pakkujaga? Kui jah, siis millised kaitsemeetmeid oleks vaja diskrimineerimise ennetamiseks?

Varasema kogemuse arvesse võtmine on Eesti praktikast lähtuvalt oluline. On esinenud mitmeid juhtumeid, kus hankija on läbi oma eelmiste lepingute teadlik pakkuja töö kvaliteedist ja mentaliteedist (näiteks lepingu mittetäitmisest), kuid arvestades pakutava

tehnilist sobivust ja pakkujapoolset kvalifitseerimistingimuste täitmist, ei ole võimalik pakkujat hankest kõrvale jätta.

Selline olukord ei aita kaasa ka turu eetika suurendamisele, kuivõrd pakkujad teavad, et olenemata nende lepingu täitmise kvaliteedist või suhtumisest hankija vajadustesse hankelepingu täitmise perioodil, on neil alati võimalik läbi hankemenetluse võita uus leping sama hankijaga.

Kuigi pakkuja kvalifikatsiooni võiks olla võimalik arvestada ka laiemalt, on eriti oluline, et seda oleks võimalik arvesse võtta juhul, kui hankijal on eelnevate riigihangete käigus vahetu kogemus ja teadmine pakkujast (näiteks on pakkuja täitnud lepingut ebakvaliteetselt või jätnud osaliselt täitmata).

Eesti seisukoht:

- Toetada täpsemate hindamise kriteeriumite kehtestamist, mis võimaldaks hindamisel arvesse võtta hankija kogemust ühe või mitme pakkujaga, kes on riigihanke tulemusel tarninud asju, teostanud töid või osutanud teenuseid.

3.2. Konkreetsed vahendid väikestele hankijatele

3.2.1. Leebem menetlusraamistik kohalikele ja piirkondlikele hankijatele direktiivide piirmäärasid ületavate lepingute sõlmimiseks

Komisjon küsib (küsimused nr 27-28):

1. Kas riigihankekorra terviklik kohaldamine on väiksemate hankijate vajaduste seisukohast sobilik või vastupidi ebasobiv? Palun selgitage oma vastust.
2. Kui jah, kas pooldaksite lihtsustatud hankekorda kohalike ja piirkondlike omavalitsuste poolt suhteliselt väikeste lepingute sõlmimise puhul? Milline peaks olema selline lihtsustatud kord?

Nõuded hankemenetluste läbiviimisele ei peaks sõltuma hankija suurusest, vaid siiski eesmärgist tagada hankija vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. Võimaldades väikestele hankijatele erireegleid, võib nimetatud riigihanke eesmärk olla ohustatud. Lisaks on väikestel hankijatel (näiteks kohalikel omavalitsusel) alati võimalik hankeid konsolideerida.

Eesti seisukoht:

- Toetada hanke-eeskirjade ühetaolist kohaldamist kõikidele hankijatele.

3.3. Asjakohased vahendid nõudluse koondamiseks/ühishange

Komisjon soovib teada (küsimused nr 34-38):

1. Kas üldiselt pooldate nõudluse suuremat koondamist/ühishanke suuremat kasutamist? Mis on Teie arvates selle eelised ja/või puudused?
2. Mis takistab tõhusat nõudluse koondamist/ühishanke korraldamist? Kas arvate, et vahendid, mis on nendes direktiivides sätestatud nõudluse koondamiseks (kesksed hankijad, raamlepingud) toimivad hästi ja on piisavad? Kui ei, siis kuidas tuleks neid vahendeid muuta? Milliseid muid vahendeid või sätteid oleks Teie arvates vaja?

3. Kas arvate, et nõudluse suurema koondamise/rohkemate ühishangetega võiks kaasneda teatavad riskid seoses konkurentsi piiramise ning riigihankelepingutele juurdepääsu halvenemisega väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks? Kui jah, siis kuidas võiks võimalikke riske maandada?
4. Kas Teie arvates oleks ühine riigihankemenetlus mõne konkreetse tootevaldkonna puhul sobivam kui muude puhul? Kui jah, palun täpsustage mõni selline valdkond ning lisage põhjendus.
5. Kas Te näete konkreetseid probleeme piiriülese ühishanke puhul (nt seoses kohaldatavate õigusaktide ja läbivaatamiskorraga)? Nimelt, kas arvate et Teie liikmesriigi õiguse kohaselt oleks lubatud hankija suhtes kohaldada läbivaatamismenetlust muus liikmesriigis?

Eesti toetab suuremat ühishanke koondamist. Eelisteks on loomulikult pädevuse koondamise võimalus, mastaabisääst hankelepingu hinna osas, kuid ka hankija personalikulude ja tööaja kokkuhoid, kui menetlust viib läbi mõni teine hankija tema nimel. Siiski on ühishankimisel ka miinuseid: teatud kogustest alates ei saavuta ühishankimine enam säästu, kuna turg ei ole võimeline teatud hinnast isegi suurte koguste puhul allapoole minema. Lisaks tuleb miinusena märkida ka seda, et ühishankimise kaudu võib olla oht selleks, et suure osa riigihanketurust on hõlmanud väga väike osa (suur)pakkujaid. Seega väiksemad pakkujad, kes ühishankest kõrvale jäid, ei saa ühishankimise tulemusel sõlmitud lepingu jooksul enam hankelepinguid, mis mõjub pärssivalt väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete tegevusele.

Ühishankeid on lihtsam läbi viia, kui ostetakse näiteks kommertskaupu, siiski ei ole välistatud ka teenuste ostmine ühiselt. Eestis on läbi viidud mahukas ühishange asutustele sideteenuste ostmiseks, mis oli vaatamata keerulisele hankeobjektile väga edukas.

Eestil pole piisavalt kogemust piiriüleste ühishangete osas. Siiski võib välja tuua kaks näidet. Baltimaad (Eesti, Läti, Leedu) on hetkel piiriülese ühishankega ostmas vaktsiine ning Kaitseministeerium on sõlminud koostöökokkuleppe Rootsi kaitsetööstustarbeliste ühishangete läbiviimiseks.

Eesti seisukoht:

- Toetada (piiriülest) ühishankimist.

3.4. Lepingu täitmisega seotud küsimuste käsitlemine

3.4.1. Olulised muudatused

Komisjon soovib teada (küsimused nr 39-40):

1. Kas riigihankedirektiividega tuleks reguleerida kehtiva lepingu oluliste muudatuste küsimust? Kui jah, siis milliseid selgitamise elemente Te soovitaksite?
2. Kui lepingu ühe või mitme olulise tingimuse muutmise järel tuleb korraldada uus hankemenetlus, kas sel juhul paindlikuma menetluse kohaldamise oleks õigustatud? Mis menetlus see võiks olla?

Eesti praktikast lähtuvalt on oluline, et riigihanke-eeskirjad näevad jätkuvalt ette tingimusi hankelepingu muutmiseks, et kaitsta turgu hankija omavoli eest ning teisalt saavutamaks etteantud rahaliste vahendite raames parimat tulemust. Kui hankelepingu muutmise tingimused ei ole täietud, st puudub alus hankelepingu muutmiseks, tuleb korraldada uus

hankemenetlus. Kuna turg on pidevas muutumises, siis on tavapärase hankemenetluse rakendamine uue hankelepingu sõlmimiseks õigustatud.

Eesti seisukoht:

- Hetkel kehtiv hankelepingu muutmise regulatsioon on piisav ning uue hankelepingu sõlmimiseks ei ole vaja kehtestada uusi menetlusliike.

3.4.2. Töövõtjaga seotud muudatused ning lepingute lõpetamine

Komisjon küsib (küsimused nr 41 ja 42):

1. Kas arvate, et ELi eeskirjad muudatuste kohta lepingu täitmise kontekstis omaksid lisandväärtust? Kui jah, siis mis oleks ELi tasandi eeskirjade lisandväärtus? Eelkõige, kas ELi eeskirjad peaksid sisaldama sätet hankijate selgesõnalise kohustuse või õiguse kohta muuta tarnijat / lõpetada leping teatavate asjaolude korral? Kui jah, siis milliste asjaolude korral? Kas EL peaks kehtestama konkreetsed menetlused ka selle kohta, kuidas tuleb/võib valida uue tarnija?
2. Kas nõustute, et ELi riigihankedirektiividega tuleks nõuda, et liikmesriigid sätestavad oma siseriiklikus õiguses õiguse tühistada lepingud, mis on sõlmitud riigihankeõigust rikkudes?

Eesti riigihankeõigus ei sekku hankelepingu tingimuste sätestamisse. Lepingu tingimused lähtuvad kehtivast võlaõigusseadusest ning on poolte kujundada (hankija sätestab hankedokumentides esmased tingimused, mida pakkujal on võimalik vaidlustada või ettepanekute/läbirääkimiste teel muuta). Riigihankeõiguse laiendamine lepinguõiguse valdkonda ei ole põhjendatud.

Eesti seisukoht:

- EL riigihankeõigus ei peaks sisaldama eeskirju hankelepingu täpsemate tingimuste kohta (va hankelepingu muutmise).

3.4.3. Allhanked

Komisjon küsib (küsimus nr 44), kas hankijal peaks olema rohkem võimalusi mõjutada eduka pakkuja allhankeid? Kui jah, siis milliseid vahendeid Te soovitaksite?

Oleme seisukohal, et kuigi allhanked on riigihangete õigusega kaasnev teema, ei ole tegemist otseselt riigihanke küsimusega ning riigihangete regulatsioon ei peaks allhankeid täpsemalt reguleerima. Tegemist on eraõiguse sfääri jääva küsimusega.

Eesti seisukoht:

- Mitte toetada allhankimise reguleerimist riigihangete-eeskirjadega.

1. Juurdepääsetavam Euroopa hanketurg

ELi riigihankealaste õigusaktide üks peamisi eesmärke on võimaldada ettevõtjatel tõhusalt konkureerida riigihankelepingute saamiseks teistes liikmesriikides. Selle puhul on saavutatud märkimisväärset edu alates esimeste riigihankedirektiivide kehtestamisest 1970. aastatel. Sellest hoolimata näib olevat arenguruumi, et luua tõeline Euroopa hanketurg, mis on kõigile Euroopa ettevõtjatele täielikult juurdepääsetav. See hõlmab eelkõige paremat juurdepääsu

väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks ning konkurentsivõimelisemaid hanketurge üldisemalt.

Komisjon soovib teada (küsimus nr 45), kas praeguste direktiividega võimaldatakse ettevõtjatel täielikult ära kasutada hankevõimalusi siseturul? Kui mitte, siis millised sätted ei ole Teie arvates nõuetekohaselt kohandatud ettevõtjate vajadustega ning miks?

E-riigihangete süsteemide kasutusele võtmine parandab kindlasti ettevõtjate juurdepääsu riigihangetele, võimaldades hankevõimalusi siseturul paremini ära kasutada.

Eesti seisukoht:

- Praeguste direktiividega võimaldatakse ettevõtjatel täielikult ära kasutada hankevõimalusi siseturul.

4.1. Parem juurdepääs väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ning alustavate ettevõtjate jaoks

Komisjon küsib (küsimused nr 46-52):

1. Kas arvate, et mõni parimate tavade juhendis¹¹ esitatud meede tuleks muuta hankijate jaoks kohustuslikuks, nt lepingu jaotamine osadeks (kohaldatakse teatavate piirangutega)?
2. Kas arvate, et pakkuja kvalifitseerimisega seotud eeskirjad on VKEde jaoks liiga suur halduskoormus? Kui jah, siis kuidas võiks neid eeskirju leevendada ilma, et seataks ohtu läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ning lepingute kvaliteetse rakendamise tagatiseid?
3. Kas Te pooldaksite lahendust, mille kohaselt tõendavad materjalid esitatakse ning neid kontrollitakse ainult väljavalitud taotlejate / võitnud pakkuja puhul?
4. Kas arvate, et enda kinnitused on asjakohane viis vähendada halduskoormust seoses kvalifitseerimise kriteeriumide tõenditega või ei ole need piisavalt usaldusväärsed, et asendada tõendeid? Millistes valdkondades võiksid enda kinnitused olla kasulikud (eelkõige andmed ettevõtja enda kohta) ning millistes mitte? Kas nõustute, et ülemääraselt ranged käibenõuded finantssuutlikkuse tõestamiseks on VKEde jaoks probleem? Kas ELi õigusaktidega tuleks kehtestada ülemmäärad, et tagada kvalifitseerimise kriteeriumide proportsionaalsus (nt nõutav maksimaalne käive ei tohi ületada lepingu väärtuse teatavat korrutist)? Kas soovitaksite muid vahendeid, et tagada, et kvalifitseerimise kriteeriumid on proportsionaalsed lepingu väärtuse ja esemega?

Lepingu osadeks jaotamine peaks sõltuma üksnes hanke spetsiifikast ja hankelepingu eseme sisust, mida seetõttu ei ole võimalik sätestada kohustusena läbi riigihanke-eeskirjade.

Kuna pakkujate kvalifitseerimisel ei nõua hankija pakkujalt tõendite esitamist andmete kohta, mida on hankijal võimalik kontrollida andmekogudes olevate avalike andmete põhjal, siis ei tohiks halduskoormus pakkujatele olla ülemäära suur. Oleme seisukohal, et pakkuja kvalifitseerimisega seotud eeskirjad peaksid olema ühesugused kõigi pakkujate jaoks.

¹¹ Euroopa Komisjoni talituste töödokument SEK(2008)2193. Internetis kättesaadav: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_et.pdf

Lahendus, kus tõendavaid materjale (kvalifitseerimise tingimusi) kontrollitakse ainult eduka pakkuja puhul, võiks olla asjakohane üksnes kommertskaupade ostmisel, tingimusel, et hindamiskriteeriumiks on ainult hind.

Pakkujate enda kinnitused on kindlasti asjakohane viis vähendada halduskoormust seoses tõenditega kvalifitseerumise tingimuste täitmise kohta, näiteks andmed konkreetse valdkonna käibe kohta, mida ei ole majandusaasta aruandes välja toodud, seega andmed pakkuja enda kohta.

Käibenõuded finantssuutlikkuse tõendamiseks sõltuvad hanke spetsiifikast (eelkõige hankelepingu eeldatavast hinnast) ja lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest ei ole võimalik püstitada VKE-dele erinevaid nõudeid.

Eesti seisukoht:

- Lepingu osadeks jaotamine peaks sõltuma üksnes hanke spetsiifikast ja hankelepingu eseme sisust.
- Pakkuja kvalifitseerimisega seotud eeskirjad ei ole VKEde jaoks liiga suur halduskoormus.
- Teatud valdkondades võiks ainult edukal pakkujal kvalifitseerimistingimuste kontrollimine olla asjakohane (näiteks kommertskaubad).
- Käibenõuded finantssuutlikkuse tõendamiseks sõltuvad hanke spetsiifikast, mida ei ole lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest võimalik VKE-dele püstitada erinevalt.
- Pakkujate enda kinnitused on asjakohane viis vähendada halduskoormust seoses tõenditega kvalifitseerumise tingimuste täimisega.

4.2. Õiglase ja tõhusa konkurentsi tagamine

Kõik meetmed, mille eesmärk on tugevdada konkurentsi hanketurgul eeldavad, et hankijad tunnevad hästi turgusid, millelt nad ostavad (nt tegelikule hankele eelnevad uuringud sihtturgu struktuuri ja seisundi kohta). Nende (või muude) kaitsemeetmete praktikas rakendamine eeldaks hankijatelt lisapingutust, mis tõenäoliselt oleks põhjendatud suurte lepingute puhul, millel on turustruktuurile märkimisväärne võimalik mõju.

Komisjon küsib (küsimused nr 53-58):

1. Kas nõustute, et riigihankel saab olla oluline mõju turustruktuuridele ning et hankijad peaksid võimaluse korral püüdma kohandada oma hankestrateegiaid, et võidelda konkurentsivastaste turustruktuuridega?
2. Kas arvate, et Euroopa riigihanke-eeskirjade ja -poliitikaga tuleks ette näha (vabatahtlikud) meetmed, et soodustada sellised konkurentsi toetavaid hankestrateegiaid? Kui jah, siis milliseid meetmeid Te soovitaksite?
3. Eelnevat arvestades, kas arvate, et on vaja konkreetsemaid meetmeid või algatusi, et soodustada teiste liikmesriikide pakkujate osalemist? Kui jah, siis palun kirjeldage neid.
4. Kas arvate, et on vaja parandada sertifikaatide vastastikust tunnustamist? Kas Te pooldaksite üleeuroopalise eelkvalifitseerimise süsteemi loomist?
5. Kuidas Te soovitaksite tegeleda keelebarjääri küsimusega? Kas olete seisukohal, et hankijatel peaks olema kohustus koostada tehnilised kirjeldused suure väärtusega lepingute puhul kahes keeles või võtta vastu võõrkeelseid pakkumisi?

6. Millised vahendid võiks riigihanke-eeskirjadega kehtestada, et hoida ära valitsevate tarnijate tekkimist? Kuidas võiksid hankijad olla paremini kaitstud valitsevate tarnijate mõju eest?

Nõustume, et riigihankel saab olla oluline mõju turustruktuuridele. Põhjalikumalt tuleks kaaluda, milliseid täiendavaid kohustusi integreeritakse hankemenetluste korraldamisse. Lisades hankija kohustuste hulka näiteks võitluse konkurentsivastaste turustruktuuridega, võib riigihanke esialgne eesmärk, hankida vajalik teenus või toode, jääda tahaplaanile. Riigihangete õigus on küll mõjutatud paljudest teistest õigusvaldkondadest, kuid riigihankeõiguse üleliigne koormamine kõrvalvaldkondadest tulenevate kohustustega võib ohustada riigihangete läbiviimise efektiivsust. Lisaks tuleb selliste kohustuste sätestamist vaadata ka üksikhankija perspektiivist - kohaliku omavalitsuse üksus või mõni teine väiksem hankija ei pruugi omada võimekust lisanduvate ülesannete täitmiseks. Küll aga võiks Euroopa riigihanke-eeskirjade ja –poliitikaga ette näha soovituslikud üldpõhimõtted konkurentsi toetavate hankestrateegiate kohta.

Oleme arvamusel, et tuleks parandada sertifikaatide vastastikust tunnustamist.

Hankijatel on ka praegu võimalus koostada tehnilised kirjeldused suure väärtusega lepingute puhul kahes keeles. Kohustus koostada tehnilised kirjeldused kahes keeles ei pruugi olla alati põhjendatud, seega tuleks piirduda võimalusega esitada tehniline kirjeldus kahes keeles ja selle vajalikkuse üle otsustab hankija lähtuvalt hanke spetsiifikast. Võõrkeelsete pakkumuste esitamise kohustusega ei ole võimalik nõustuda, kuna lähtuvalt hanke spetsiifikast ei pruugi hindamine olla objektiivne: võivad tekkida tõlgendamise küsimused. Tõlkimise õiguse eest saab vastutada ainult pakkuja ise.

Juhul kui ainuõiguse andmine on toimunud läbipaistva konkurentsi alusel, peaks olema tagatud aus konkurents hanketurgul.

Eesti seisukoht:

- Euroopa riigihanke-eeskirjade ja –poliitikaga tuleks ette näha soovituslikud üldpõhimõtted konkurentsi toetavate hankestrateegiate kohta. Nõustume, et riigihankel saab olla oluline mõju turustruktuuridele, kuid ei poolda kohustuslike hankestrateegiate kehtestamist.
- Parandamist vajab sertifikaatide vastastikune tunnustamine.
- Toetada hankijate poolt hankedokumentide võõrkeelset koostamist ning võõrkeelsete pakkumuste vastuvõtmist soovitusliku meetmena.

4.3. Hange puuduva konkurentsi/ainuõiguste korral

Komisjon küsib (küsimused nr 60 ja 61):

1. Kas Teie arvates saab ainuõiguste andmine ohtu seada ausa konkurentsi hanketurgul?
2. Kui jah, siis milliseid vahendeid Te soovitaksite selliste riskide maandamiseks/ausa konkurentsi tagamiseks? Kas arvate, et ELi riigihanke-eeskirjadega tuleks lubada ilma hankemenetluseta riigihankelepingute sõlmimine ainuõiguse alusel ainult juhul, kui asjaomane ainuõigus on antud läbipaistva menetluse ja konkursi alusel?

Eesti seisukoht:

- Juhul kui ainuõiguse andmine on toimunud läbipaistva konkurentsi alusel, peaks olema tagatud aus konkurents hanketurgudel.

5. Riigihanke strateegiline kasutamine, et lahendada uued probleemid

5.1. Kuidas osta, et saavutada Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärgid

5.1.1. Lepingu eseme kirjeldamine ja tehnilised kirjeldused

Komisjon küsib (küsimused nr 62-68):

1. Kas Teie arvates võimaldavad tehnilisi kirjeldusi käsitlevad eeskirjad piisavalt arvesse võtta muude poliitikaeesmärkidega seotud kaalutlusi?
2. Kas Te jagate seisukohta, et võimalus määratleda tehnilised kirjeldused kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuetena võib lasta hankijatel saavutada nende poliitikaeesmärgid paremini, kui määratledes need rangete ja üksikasjalike tehniliste nõuetena? Kui jah, siis kas Te toetate kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete muutmist kohustuslikuks teatavate tingimuste korral?
3. Kas Teie arvates on mõned praeguste direktiividega kehtestatud menetlused (võistlev dialoog, ideekonkursid) eriti sobilikud, et võtta arvesse keskkonna-, sotsiaal-, juurdepääsetavuse- ja innovatsioonipoliitikat?
4. Milliseid muudatusi Te soovitaksite teha praeguste direktiivide kohastes menetlustes, et võimalikult palju võtta arvesse eespool nimetatud poliitikaeesmärke ning samal ajal kindlustada mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtete järgimine, et tagada Euroopa ettevõtjatele võrdsed tingimused? Kas innovaatilise info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine võiks aidata hankijatel saavutada Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärke?
5. Kas oskate tuua näiteid juhtudest, kus piirdumine kohalike või piirkondlike tarnijatega oleks õigustatud õiguspäraste ja objektiivsete põhjustega, mis ei põhine üksnes majanduslikel kaalutlustel?
6. Kas Teie arvates võiks väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetluse lubamine standardmenetlusena aidata võtta paremini arvesse poliitilisi kaalutlusi, nagu näiteks keskkond, sotsiaalvaldkond, innovatsioon jne? Või oleks diskrimineerimise ja konkurentsi piiramise risk liiga suur?

Tehnilisi kirjeldusi käsitlevad eeskirjad võimaldavad piisavalt arvesse võtta ka muid poliitikaeesmärkidega seotud kaalutlusi. EL ja Eesti riigihankeõiguses sätestatud tehnilise kirjelduse koostamise reeglid jätavad hankijale võimaluse kirjeldada hankeobjekti lähtuvalt oma vajadusest. Tehnilise kirjelduse koostamise reeglid seisavad hea selle eest, et turulolevad pakkujad saaksid läbipaistva ja arusaadava tehnilise kirjelduse, mis ei loo põhjendamatuid eeliseid ühele või mõnele neist. Kui hankija vajadus tehnilise kirjelduse nn mõnda pakkujat eelistavaks koostamiseks on tõepoolest põhjendatud, ei sea tehnilise kirjelduse koostamise reeglid sellele ka takistust.

Tehnilise kirjelduse määratlemine kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuetena peaks sõltuma eelkõige hanke spetsiifikast, mistõttu ei ole võimalik toetada kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete muutmist kohustuslikuks teatavate tingimuste korral, kuna kõiki tingimusi ei ole võimalik ette näha.

Selleks, et võtta arvesse keskkonna-, sotsiaal-, juurdepääsetavuse ja innovatsioonipoliitikat, sobib väljakuulutamise läbirääkimistega menetlus, samuti võistlev dialoog. Keskkonna- ja sotsiaalkriteeriume on võimalik rakendada ka avatud menetluse puhul.

Kohalike pakkujatega piirdumine võib olla õigustatud teatud juhtudel. Näiteks Eesti ID kaardi tarkvara, mille osas välismaistel pakkujatel puudub kompetents.

Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse lubamine standardmenetlusena võiks aidata võtta paremini arvesse poliitilisi kaalutlusi, nagu näiteks keskkond, sotsiaalvaldkond, innovatsioon jne. Olulist ebavõrdse kohtlemise riski siinkohal aga näha ei ole. Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlus eeldab turu teavitamist hankemenetluse algatamisest ning Eestis kehtivate reeglite kohaselt peab hankija enne hanke väljakuulutamist määratlema, mida ta soovib läbi rääkida. Lisaks on hankijad kohustatud pakkujaid läbirääkimistel võrdselt kohtlema. Seega on pääs hankemenetlusele avatud kõikidele soovijatele, kes läbi objektiivse ja mittediskrimineeriva tingimuse jõuavad läbirääkimisteni.

Eesti seisukoht:

- Tehnilisi kirjeldusi käsitlevad eeskirjad võimaldavad piisavalt arvesse võtta ka muid poliitikaeesmärkidega seotud kaalutlusi.
- Tehnilise kirjelduse määratlemine kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuetena peaks sõltuma eelkõige hanke spetsiifikast.
- Ideekonkurss ning eelkõige võistlev dialoog on menetlustena sobilikud, et võtta arvesse keskkonna-, sotsiaal-, juurdepääsetavuse- ja innovatsioonipoliitikat.
- Lähtuvalt Eesti poolt toodud näitest, võib kohalike pakkujatega piirdumine olla õigustatud, kuid siiski erandlikel juhtudel.
- Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse lubamine standardmenetlusena võiks aidata võtta paremini arvesse poliitilisi kaalutlusi, nagu näiteks keskkond, sotsiaalvaldkond, innovatsioon jne.

5.1.2. Kõige asjakohasemate kvalifitseerimise kriteeriumide nõudmine

Komisjon küsib (küsimus nr 69), millised oleksid kasulikud näited tehnilisest pädevusest või muudest valikukriteeriumidest, mille eesmärk on soodustada selliste eesmärkide saavutamist nagu keskkonnakaitse, sotsiaalse kaasatuse soodustamine, puudega inimeste juurdepääsetavuse parandamine ning innovatsiooni edendamine?

Innovatsiooni edendamiseks on hankijal võimalus lubada esitada alternatiivseid lahendusi. Keskkonnasäästlike kriteeriume on võimalik kirjutada tehnilisse kirjeldusse, hindamiskriteeriumina ja/või lepingu tingimustena. Sotsiaalse kaasatuse nõuet on võimalik kirjutada lepingu täitmise tingimuseks.

Eesti seisukoht:

- Innovatsiooni edendamiseks on hankijal võimalus lubada esitada alternatiivseid lahendusi.

5.1.3. Kõige asjakohasemate hindamiskriteeriumide kasutamine

Komisjon küsib (küsimused nr 70-73):

1. Majanduslikult soodsaima pakkumuse kriteerium tundub olevat sobivaim muude poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Kas Teie arvates selliste poliitikaeesmärke kõige

paremaks arvesse võtmiseks tuleks muuta kehtivaid eeskirju (teatavate lepinguliikide/sektoore/olukordade puhul), et:

- a. kõrvaldada madalaima hinna kriteerium;
 - b. piirata hinnakriteeriumi kasutamist või kaalu, mida hankija saab hinnale anda;
 - c. kehtestada lisaks madalaimale hinnale ning majanduslikult soodsaimale pakkumusele hindamiskriteeriumi kolmas võimalus? Kui jah, millist alternatiivset kriteeriumi Te soovitate, mis võimaldaks tagada võrdsed konkurentsitingimused ja ausa konkurentsi Euroopa ettevõtjate vahel ning saavutada tõhusamalt ka muud poliitikaeesmärgid?
2. Kas Teie arvates tuleks igal juhul nt keskkonnavalasele, sotsiaalsele või innovatiivsuse kriteeriumile antavate punktide suhtes kehtestada näiteks piirmäär, et kriteerium ei muutuks olulisemaks kasutusomaduste või hinnakriteeriumist?
 3. Kas Teie arvates hindamise etapis keskkonnavalaste ja sotsiaalsete kriteeriumidelisamise võimalus on arusaadav ja kas seda kasutatakse? Kas see peaks olema direktiivis selgemini sõnastatud?
 4. Kas Teie arvates peaks olulusringi kulude arvessevõtmine olema kohustuslik majanduslikult soodsaima pakkumise kindlaksmääramisel, seda eriti suurte projektide puhul? Kui jah, kas Te peaksite vajalikuks/asjakohaseks, et komisjoni talitused töötavad välja olulusringi kulude arvestamise meetodi?

Madalaima hinna kriteeriumi kõrvaldamist ei ole võimalik toetada, kuna juhtudel, kus pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on hankedokumentides ammendavalt määratletud, on madalaima hinna alusel hankimine põhjendatud.

Siiski võib madalaima hinna kriteeriumi kõrvaldamist kaaluda näiteks kestvuskaupade ja terviklike ehitustööde (näiteks hoone ehitamise) hankimisel, kuna sealjuures on oluline arvestada kasulikke eluiga ja muid kaasnevaid kulusid, mille kaudu niipalju, kui on võimalik prognoosida ja tänasesse päeva tuua, ilmneb, milline on majanduslikult soosaim/edukas pakkumus kokkuvõttes.

Keskkonnavalasele, sotsiaalsele või innovatiivsuse kriteeriumile antavad osakaalud peaksid sõltuma eelkõige hanke spetsiifikast, mistõttu ei ole võimalik toetada piirmäärade kehtestamist. Keskkonnavalaste ja sotsiaalsete kriteeriumide lisamise võimalus on arusaadav, kuid kirjeldatud kriteeriumite kasutamise kohta Eestis puudub täpsem informatsioon.

Peame põhjendatuks, et komisjoni talitused töötaksid välja olulusringi arvestamise meetodi, kuivõrd olulusringi arvestamata jätmine hindamisel viitab selgelt sellele, et hankijad ei kasuta hankija rahalisi vahendeid otstarbekalt ega säästlikult.

Eesti seisukoht:

- Mitte toetada madalaima hinna kriteeriumi täielikku kõrvaldamist, kuid toetada selle kõrvaldamist näiteks kestvuskaupade ja teatud ehitustööde hankimisel.
- Keskkonnavalasele, sotsiaalsele või innovatiivsuse kriteeriumile antavad osakaalud peaksid sõltuma eelkõige hanke spetsiifikast, mistõttu ei ole võimalik toetada piirmäärade kehtestamist.
- Toetada olulusringi arvestamise meetodi väljatöötamist.

5.1.4. Nõuetekohaste lepingutäitmise tingimuste kehtestamine

Komisjon küsib (küsimused 74-76):

1. Lepingu täitmise tingimused on menetluse kõige asjakohasem etapp, milles võtta arvesse sotsiaalseid kaalutlusi seoses lepingu täitmisega seotud töökohtade ja töötingimustega. Kas olete sellega nõus? Kui ei, palun soovitage, mis võiks olla parim alternatiivne lahendus.
2. Kas teatavad üldised lepingu täitmise tingimused, eelkõige need, mis käsitlevad lepingu täitmisega seotud töökohti ja töötingimusi, peaksid olema kindlaks määratud juba ELi tasandil?

Nõustume, et sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks on kõige asjakohasemad lepingu täitmise tingimused.

Hankija kehtestatud nõuded peaksid olema seotud lepingu esemega, sest ka töötajate või puuetega inimeste töölevõtmisel peaks olema tingimuseks, et nad on võimelised tellitavat tööd tegema.

Eesti seisukoht:

- Nõustume, et sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks on kõige asjakohasemad lepingu täitmise tingimused.

*5.1.5. Seos lepingu eseme/lepingu täitmisega***Komisjon soovib teada** (küsimused nr 79-82):

1. Mõned sidusrühmad soovivad leevendada või isegi loobuda tingimusest, et hankija kehtestatud nõuded peavad olema seotud lepingu esemega (see võimaldaks näiteks nõuda, et pakkujatel on sooliselt võrdõiguslik tööhõivepoliitika või et töölevõtmisel kohaldatakse kvooti inimeste teatavate kategooriate (nt töötajad, puuetega inimesed jne) puhul). Kas Te nõustute selle soovitusega? Millised oleksid Teie arvates lepingu esemega seoses lõdvendamise või kõrvaldamise eelised või puudused?
2. Kui seost lepingu esemega tuleks lõdvendada, siis millised korrektsioonimehhanismid (kui üldse) tuleks kehtestada, et vähendada diskrimineerimise ja konkurentsi märgatava piiramise ohtusid?
3. Kas Te arvate, et väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel võiks olla probleeme eri nõuete täitmisega? Kui jah, siis kuidas tuleks see probleem Teie arvates lahendada?
4. Kui Te arvate, et seost lepingu esemega tuleks lõdvendada või see tuleks kõrvaldada, siis millises järgnevas hankemenetluse etapis peaks see toimuma?
 - a. Kas Teie arvates on tehnilise kirjelduse määratlemise etapis kasulik leevendada nõuet, et protsessi ja tootmismeetoditega seotud kirjeldused peavad olema seotud toote omadustega, et hõlmata elemente, mis ei kajastu toote omadustes (nt kohvi ostmisel nõutakse tarnijalt tootjatele lisatasu maksmist, mis tuleb investeerida tegevustesse, mille eesmärk on edendada kohalike kogukondade sotsiaalmajanduslikku arengut)?
 - b. Kas Teie arvates tuleks riigihankeid käsitlevate ELi õigusaktidega lubada hankijatel kohaldada kvalifitseerimise kriteeriumeid ettevõtjate tunnuste põhjal, mis ei ole seotud lepingu esemega (nt nõutakse, et pakkujatel on sooliselt võrdõiguslik tööhõivepoliitika või personalipoliitika üldine põhimõte kohaldada kvote konkreetsete kategooriate puhul, nagu näiteks töötajad, puuetega inimesed jne)?

- c. Kas Teie arvates tuleks lõdvendada seost lepingu esemega või kaotada see hindamise etapis, et võtta arvesse muid poliitilisi kaalutlusi (nt lisapunktid pakkujatele, kes võtavad tööle töötajaid või puuetega inimesi)?
 - i. Muu hindamiskriteeriumi kui madalaim hind / majanduslikult soodsaim pakkumus / kriteerium, mis ei ole seotud lepingu esemega, kasutamise tulemusena, võib ELi riigihanke-eeskirjade kohaldamine kaugeneda riigiabieeskirjade kohaldamisest selles mõttes, et lepingud, mis sõlmitakse muu kui majandusliku kriteeriumi põhjal võivad sisaldada riigiabi andmist, mis on ELi riigiabieeskirjade kohaselt tõenäoliselt problemaatiline. Kas Te jagate seda muret? Kui jah, siis kuidas tuleks see probleem lahendada?
- d. Kas Teie arvates tuleks riigihanget käsitlevate ELi õigusaktidega lubada hankijatel kehtestada lepingu täitmise tingimusi, mis ei ole otseselt seotud asjaomaste asjade või teenuste pakkumisega (nt nõuda edukatelt pakkujatelt lastehoiuteenuste osutamist töötajatele või nõuda, et nad eraldaksid tasust teatava summa sotsiaalprojektidele)?

Nõustume soovitusel, et hankija kehtestatud nõuded ei pea olema otseselt seotud hankelingu esemega, kui selle eesmärgiks on edendada soolist võrdõiguslikkust ning puuetega inimeste tööhõivet. Sellise võimaluse plussiks on sotsiaalse sidususe suurendamine ning konkurentsieelise andmine sotsiaalselt vastutustundlikele juriidilistele isikutele. Kuigi selline meede loob teatud isikutele eelised, on meetme rakendamisest saadav ühiskondlik kasu suurem võimalikust negatiivsest mõjust.

Ühtsed korrektsioonimehhanismid tuleb kehtestada kõigile EL liikmesriikidele, sest see vähendab liigset konkurentsi piiramise võimalust.

Väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele peaksid eelpool toodud nõuded olema jõukohased.

Kui sotsiaalseid eesmärke on võimalik saavutada ainult lepingu objektide kaudu (asjade hanked), siis võiks olla lubatud kasutada sotsiaalse eesmärgiga nõudeid (nt kohvi puhul õiglase tasu tootjale). Teenuste puhul peaks olema võimalik sotsiaalse sisuga nõudeid kehtestada eelkõige kvalifitseerimise faasis, kuid sõltuvalt valitud menetlusliigist peaks olema võimalik ka arvestada hindamisel sotsiaalse sisuga nõudeid. Me ei pea mõistlikuks lepingus sotsiaalse sisuga nõuete kehtestamist (nt lastehoid töötajate lastele).

Eesti seisukoht:

- Toetada riigihangete puhul tingimuse leevendamist, mis nõuavad hankija kehtestatud nõuete seotust lepingu esemega.

5.2. Euroopa 2020. aasta strateegia poliitikaeesmärke toetavad ostetavaga seotud tingimused („what to buy”)

Komisjon soovib teada (küsimused nr 83-90):

1. Kas Teie arvates on ELi tasandil kehtestatud kohustused seoses ostetavaga hea viis saavutada muid poliitikaeesmärke? Millised oleksid sellise lähenemisviisi peamised eelised/puudused? Millise konkreetse toote- või teenustevaldkonna või konkreetse poliitikavaldkonna puhul oleksid Teie arvates kasulikud kohustused seoses

ostetavaga? Palun põhjendage oma valikut. Palun tooge näiteid liikmesriikide hanketavade kohta, mida võiks võtta kasutusele ELi tasandil.

2. Kas Teie arvates tuleks täiendada kohustused seoses ostetavaga kehtestada ELi tasandil teatava poliitikavaldkonna õigusaktides (keskkonda, energiaga seotud, sotsiaalvaldkonda, kättesaadavust jne käsitlevad õigusaktid) või hoopis riigihanget käsitlevates ELi üldistes õigusaktides?
3. Kas Teie arvates kohustused seoses ostetavaga tuleks kehtestada riiklikul tasandil? Kas Teie arvates sellised riiklikud kohustused võivad killustada siseturgu? Kui jah, kuidas oleks kõige parem vähendada seda riski?
4. Kas Teie arvates tuleks kohustused seoses ostetavaga kehtestada hankijate kohustustena seoses kasutuselevõtu tasemega (nt keskkonnahoidliku riigihanke puhul), asjade/teenuste/ehitustööde kirjeldusena või kindlate kriteeriumidena, mida tuleb pakkumuse mitmete elementide hulgas võtta arvesse?
 - a. Kui palju tegevusruumi tuleks hankijatele jätta hankeotsuste tegemisel?
 - b. Kas kohustuslikud nõuded peaksid moodustama üksnes minimaalse taseme, nii et iga hankija saaks kehtestada rangemad nõuded?
5. Mis Teie arvates oleks parim vahend tehnika arenguga (kõige ajakohasem tehnoloogia) kaasaskäimiseks (nt teha üksusele kohustuseks jälgida, milline tehnoloogia on kõige kõrgemal tasemel, või nõuda, et hankija võtab tehnika arengut ühe hindamiskriteeriumina arvesse, või mõni muu võimalus)?
6. Kohustuslike kriteeriumide või eesmärkide kasutuselevõtmine seoses ostetavaga ei tohiks kõrvaldada hanketurgudel konkurentsi. Kuidas saaks selliste kriteeriumide või eesmärkide kehtestamisel võtta arvesse eesmärki säilitada konkurent?
7. Kas Teie arvates kohustus seoses ostetavaga suurendaks halduskoormust, seda eelkõige väikeste ettevõtete jaoks? Kui jah, siis kuidas võiks seda riski vähendada? Millised rakendusmeetmed ja/või juhised peaksid selliste kõnealuste kohustustega kaasnema?
8. Kui Te ei poolda kohustusi seoses ostetavaga, kas Te peate muid vahendeid (nt soovitusid või muud stiimulid) sobivaks?

Eesti toetab seisukohta, et ressursisäästliku majanduse oluliseks eelduseks on riigi eeskuju käitumis- ja tarbimisharjumuste kujundamisel ja näeb siseriiklike poliitikate kujundamisel ette meetmeid, mida aastaks 2020 ellu viia. Planeeritud on välja töötada keskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangete tegevuskava, keskkonnahoidlike riigihangete tootejuhiste ülevõtmine ja rakendamine ning innovaatiliste riigihangete, sealhulgas turunduseelsete hangete, laiaulatuslikum kasutamine ressursisäästlike lahenduste arendamisel. Üldistades võib öelda, et Eesti toetab EL tasemel järk-järgulist keskkonnahoidlike riigihankepõhimõtete rakendamist ning esialgu jäävad toodetele esitatavad nõudmised juba ELi õigusaktidega kehtestatud kriteeriumide piiridesse.

Eesti toetab ELi senist riigihankepoliitikat, kus hankijal jääb vabadus otsustada, millist eset hankida. Kohustuste kehtestamine võib olla tõhus vahend Euroopa 2020. a strateegia poliitikaeesmärkide saavutamisel, kuid see võib piirata konkurentsi hanketurgudel, eelkõige võib tekkida olukord, kus sobivaid pakkujaid ei leita.

Kui ELi tasandil valitakse kohustuslikkuse kriteeriumid, siis tuleks need kindlasti kehtestada teatud poliitikavaldkonna õigusaktides, kuna valdkondlik kompetents rakendada vastavaid õigusakte asub valdkonnapoliitikate rakendajatel. Jätkuvalt tuleks riigihankedirektiividega kehtestada riigihangete ühtne raamistik, sätestades menetluseeskirjad selle kohta, kuidas

hankida. Kohustused seoses ostetavaga ilmselt tekitavad ka hankijatele ja ettevõtjatele täiendavat halduskoormust.

Eesti seisukoht:

- Toetada EL senist riigihankepoliitikat, kus hankijal jääb vabadus otsustada, millist eset hankida.
- Toetada EL tasemel järk-järgulist keskkonnahoidlike riigihankepõhimõtete rakendamist.

5.3. Innovatsioon

Komisjon küsib (küsimused nr 91-96):

1. Kas Teie arvates on riigihangetega vaja innovatsiooni veelgi rohkem edendada ja stimuleerida? Millised stiimulid/meetmed toetaksid ja kiirendaksid innovatsiooni kasutuselevõttu ametiasutuste poolt?
2. Kas võistlev dialoog võimaldab Teie arvates intellektuaalomandiõiguste ja innovaatiliste lahenduste piisavat kaitset, et tagada, et pakkujad ei jää ilma tasust oma innovaatiliste ideede eest?
3. Kas Teie arvates vastaksid muud menetlused paremini nõudele suurendada innovatsiooni, kaitstes samas originaalseid lahendusi? Kui jah, siis millised menetlused oleksid kõige sobivamad?
4. Kas Teie arvates on kommertskasutusele eelnev hange, mis hõlmab hankijate poolt teadus- ja arendusteenuste hanget toodete arendamiseks, mis ei ole veel turul kättesaadavad, sobiv innovatsiooni soodustamiseks? Kas on vaja eri liikmesriikides kasutatavate teadus- ja arendustegevusega seotud hanketavade puhul täiendavat parimate tavade jagamist ja/või võrdlusanalüüsi, et hõlbustada kommertskasutusele eelneva hanke laialtlevitatavat kasutamist? Kas võib olla muid viise, mida praegune õigusraamistik selgelt ei hõlma, kuidas hankijad saaksid taotleda selliste toodete või teenuste arendamist, mis ei ole veel turul kättesaadavad? Kas Te näete võimalusi, kuidas hankijad saaksid julgustada väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid ning alustavaid ettevõtjaid osalema kommertskasutusele eelneval hanel?
5. Kas on vaja mõnda muud meetet, et edendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate innovatsioonisuutlikkust? Kui jah, siis milliseid konkreetseid meetmeid Te soovitate?
6. Milliseid tulemusnäitajaid Te soovitate, et jälgida innovaatilise riigihanke arengut ja mõju? Milliseid andmeid oleks tulemusnäitajate jaoks vaja ning kuidas neid koguda ilma hankijate ja/või ettevõtjate täiendava halduskoormuseta?

Eesti on huvitatud innovatsiooni edendamisest riigihangetes, sest innovatsioon on leidnud rakendust väga erinevates valdkondades: telekommunikatsioon, energeetika, tervishoid, transport, julgeolek, riigikaitse jne. Samuti suurendavad turunduseelsed riigihanked innovatsiooni erasektoris (sh soodustab majanduskasvu) ning avalike teenuste kvaliteeti. Eesti puhul on tegemist uudse valdkonnaga, kus oleks vaja eelkõige läbi viia siseriiklik analüüs valdkonna kaardistamiseks ning välja töötada regulatiivne raamistik, mis oleks aluseks turunduseelsete riigihangete arendamisel.

Meie hinnangul võimaldab võistlev dialoog piisavat intellektuaalomandiõiguste ja innovaatiliste lahenduste kaitset, kuna võistleva dialoogi käigus määratakse ära tehnilised tingimused, kuid pakkuja poolt pakutav lahendus on salajane.

Võistlev dialoog on igati sobilik innovatsiooni suurendamisel. Lisaks märgime, et innovatsiooni suurendamisel võiks olulist rolli mängida näiteks ideekonkurss, mis annab pakkujale rohkem võimalusi innovaatilisi lahendusi leida. Kuna turunduseelsete riigihangete valdkond on suhteliselt laiahaardeline, siis tuleks seeläbi laiendada ideekonkursi kasutamise võimalusi.

Tõenäoliselt on turunduseelsed riigihanked sobivaimaks vahendiks innovatsiooni soodustamisel. Kuna tegemist on uudse valdkonnaga, siis puuduvad käesoleval hetkel ettepanekud.

Tulenevalt praktika puudumisest ei ole praegusel hetkel ettepanekuid innovatsioonisuutlikkuse tõstmiseks.

Eesti seisukoht:

- Toetada innovatsiooni edendamist riigihangetes.

5.4. Sotsiaalteenused

Komisjon soovib teada (küsimus nr 97):

1. Kas Teie arvates tuleks sotsiaalteenuste eritunnuseid võtta riigihanget käsitlevates ELi õigusaktides rohkem arvesse? Kui jah, siis kuidas tuleks seda teha?
 - a. Kas Teie arvates tuleks sotsiaalteenuste teatavaid aspekte suuremal määral reguleerida ELi tasandil, et veelgi parandada selliste teenuste kvaliteeti? Eelkõige:
 - i. Kas direktiividega tuleks keelata madalaima hinna kriteerium riigihankemenetluste puhul / piirata hinnakriteeriumi kasutamist / piirata kaalu, mille hankijad võivad anda hinnale / võtta kasutusele kolmas hindamiskriteerium lisaks madalaimale hinnale ja majanduslikult soodsaimale pakkumusele?
 - ii. Kas direktiividega tuleks lubada hoida sotsiaalteenuseid hõlmavad lepingud mittetulundusorganisatsioonidele / kas sellistel organisatsioonidel peaks olema muid eeliseid sotsiaalteenuste lepingute sõlmimise puhul?
 - iii. Hindamiskriteeriumide leevendamine või lepingute reserveerimine teatavat tüüpi organisatsioonidele võib piirata hankemenetluse võimet tagada selliste teenuste saamine liidule väikseimate kuludega, ning seega on oht, et sõlmitavad lepingud sisaldavad riigiabi. Kas Te jagate seda muret?
 - b. Kas Teie arvates muud sotsiaalteenuste hanke aspektid peaksid olema vähem reguleeritud (nt kõrgemate piirmäärade abil või selliste teenuste miinimumeeskirjade abil)? Mis õigustaks sotsiaalteenuste sellist erikohtlemist?

Sotsiaalteenuste eritunnuseid tuleks riigihankeid käsitlevates ELi õigusaktides rohkem arvesse võtta. Direktiividega võiks lubada sotsiaalteenuseid hõlmavate lepingute reserveerimist mittetulundusühingutele, kuid selle võimaluse kasutamine peaks jääma liikmesriigi otsustada. Nõustume, et hindamiskriteeriumite leevendamine ja hankelepingute reserveerimine võib muuta sellised lepingud kulukamaks, kuid võib eeldada, et ühiskondlik kasu kaalub selle üles.

Leiame, et madalaima hinna kriteeriumit ei tohiks keelata. Samuti ei pea vajalikuks sotsiaalteenuste hangete piirmäärade tõstmist.

Eesti seisukoht:

- Toetada sotsiaalteenuste eritunnuste laiemat arvestamist riigihanget käsitlevates ELi õigusaktides.

6. Nõuetekohaste menetluste tagamine

6.1. Ebasobivate pakkujate väljaarvamine

Komisjon soovib teada (küsimused nr 104-108):

Kas Teie arvates direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 45 seoses pakkujate väljaarvamisega on kasulik vahend, et karistada ebasobivat ärikäitumist? Kuidas võiks seda mehhanismi parandada ja/või milliseid alternatiivseid mehhanisme Te soovitate?

1. Kuidas saaks parandada koostööd hankijate vahel taotlejate ja pakkujate olukorra kohta teabe hankimisel?
2. Kas Teie arvates ise olukorra parandamiseks võetud meetmete küsimust tuleks selgelt käsitleda artiklis 45 või tuleks seda reguleerida üksnes riiklikul tasandil?
3. Kas põhjendatud otsus pakkumuse või taotluse tagasilükkamiseks on sobiv karistus, et parandada võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist?
4. Kas Teie arvates võiks Lissaboni lepingut silmas pidades töötada ELi tasandil välja kriminaalkaristuse miinimumnõuded teatavate erijuhtude jaoks, näiteks korruptsioon või deklareerimata huvide konflikt?

Direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 45 on Eesti õigusesse harmoneeritud riigihangete seaduse § 38 lõikega 1. Tegemist on pakkuja hankemenetluselt kõrvaldamise kohustuslike alustega.

Nimetatud kõrvaldamise aluste puhul on eriti tähtis, et alused oleksid selgepiirilised ning puuduks lai tõlgendamisruum. Käesoleval hetkel võib kõrvaldamise aluseid pidada piisavaiks ning toimivaiks. Eesti praktikas vajab süvendamist ametiliitude jms organisatsioonide otsuste tunnustamine, mis lisaks kohustuslikele kõrvaldamise alustele, annavad olulist informatsiooni pakkuja ameti- ja kutsealase käitumise ning pädevuse kohta. Nimetatud eesmärki ei ole aga võimalik saavutada läbi õigusloomelise protsessi, vaid ametiliitudega koostöö ning konsultatsioonide abil.

Eesti seisukoht:

- Direktiivi 2004/18/EÜ artiklis 45 sätestatud kohustuslikud kõrvaldamise alused ning selle rakendamise võimalused on piisavad.
- Eesti ei toeta EL tasandil kriminaalkaristuse miinimumnõuete väljatöötamist kõnealuses valdkonnas.

6.2. Ebaõiglaste eeliste vältimine

Komisjon küsib (küsimused 109-110):

1. Kas ELi tasandil peaksid olema kehtestatud erieeskirjad, et lahendada teatavate pakkujate eeliste probleem seoses hankemenetlusega, mis on tingitud nende varasemast osalemisest projekti kavandamises? Milliseid kaitsemeetmeid Te soovitate?

2. Kas Teie arvates juba lepingut omavate pakkujate (korduvhanke puhul) võimalike eeliste probleemiga on vaja tegeleda ELi tasandil ning kui jah, kuidas?

Eestis võib, kuid ei ole kohustatud, kõrvaldada hankemenetluselt pakkuja, kelle pakkumuse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või kes on muul viisil hankijaga seotud ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkujate ees.

Eestis on jäetud olukorra hindamine hankija pädevusse. Hankija omab kõige paremat informatsiooni selle üle, mida pakkuja või hankijaga seotud isik hankemenetluse ettevalmistamise käigus teada sai. Hankija peab hindama seda, kas selline informatsioon võiks anda mõnele pakkujale pakkumuse tegemisel eelise või mitte.

Eesti senise praktika kohaselt on regulatsioon olnud piisav ning seaduse või direktiivi tasemel ei ole võimalik ette näha ammendavaid kriteeriume, millal eeldatakse seaduse alusel, et mõni pakkuja on saanud eelise talle eelnevalt teadaoleva informatsiooni tõttu. Sisulise eelise hindamine oleneb siiski edastatud informatsiooni kvaliteedist, mitte informatsiooni edastamise faktist. Hankemenetluse planeerimise faasis on hankija suhtlus pakkujaga normaalne ning ebamõistlik oleks eeldada, et hankija seda üldse teha ei tohi või et igasugune suhtlus viib kohe selle pakkuja kõrvaldamiseni, kellega hankija hankemenetluse ettevalmistusfaasis suhtleb.

Kuna hankeleping on ajaliselt/koguseliselt vms viisil piiritletud, siis eeldab riigihankeõigus, et hankelepingu lõppedes korraldab hankija uue lepingu sõlmimiseks uue hankemenetluse. Nimetatud uues hankemenetluses on eelmisel pakkujal aga võimalik osaleda võrdsetel alustel teistega ning mingeid otseseid eeliseid eelneva lepingulise suhte tõttu hankijaga ta ei saa. Hankija on hankemenetluse kestel kohustatud kõiki pakkujaid võrdselt kohtlema ning hankemenetluse läbiviimiseks sätestama läbipaistvad ning objektiivsed kriteeriumid. On paratamatu, et eelmine lepingupartner tunneb hankija vajadusi ehk paremini, kuid eelmise lepingupartneri karistamine uues hankemenetluses sellel põhjusel ei oleks mõistlik.

Eesti seisukoht:

- Pakkujate eeliste probleemi lahendamiseks ei ole vaja ELi tasemel kehtestada erireegleid.

7. Kolmandate riikide tarnijate pääs EL hanketurule

Mitmed sidusrühmad on märkinud, et ELi hanketurg on avatum kui meie rahvusvaheliste partnerite omad. Seetõttu ELi äriühingud ei konkureeri välisettevõtetega alati võrdsetel alustel. Selline olukord mõjutab suuremat turulepääsu käsitlevatel rahvusvahelistel läbirääkimistel negatiivselt ELi läbirääkimispositsiooni.

Komisjon küsib (küsimused nr 111-112)

1. Millised on Teie kogemused ja/või seisukoht seoses direktiivi 2004/17/EÜ artiklites 58 ja 59 sätestatud mehhanismidega ja mis on Teie seisukoht?
 - a. Kas neid sätteid tuleks veelgi parandada? Kui jah, siis kuidas? Kas oleks mõttekas laiendada nende sätete reguleerimisala väljapoole võrgustikega seotud valdkondade hankeid?

2. Milliseid muid mehhanisme Te soovitate, et parandada sümmeetrilisust hanketurgudele juurdepääsul?

Eesti ei ole harmoniseerinud direktiiv 2004/17/EÜ artiklites 58 ja 59 sätestatud mehhanisme. Nimetatud sätted võimaldavad jätta tehniliste omaduste poolest sobiliku toote, teenuse või ehitustöö kõrvale üksnes selle päritolu tõttu. Eesti riigihankeõigus lähtub aga toote tegelikest omadustest ning ei diskrimineeri tooteid või teenuseid, mis pärinevad kolmandatest riikidest.

Eeltoodud põhjusel puudub Eesti seisukohalt ka vajadus nimetatud mehhanismide laiendamiseks nn klassikalise sektori hankijatele (riik, kohalik omavalitsus). Kui pakkumuse esitab isik, kes pärineb EL liikmesriigist, GPA või EEA lepinguriigist ning pakkumus vastab hankija poolt koostatud tehnilistele tingimustele, puudub Eesti riigihankeõiguse silmis alus pakkumuse tagasilükkamiseks.

Eesti seisukoht:

- Mitte laiendada direktiiv 2004/17/EÜ artiklites 58 ja 59 sätestatud mehhanisme direktiivile 2004/18/EÜ.

