



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigihangete ja riigiabi osakond

Riigihankemaastiku 2016. aasta kokkuvõte

Oktoober 2017

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	4
1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded	5
1.1 Mis on riigihange	5
1.2 Õiguslikud alused.....	5
1.3 Rahandusministeeriumi roll riigihankemaastikul.....	6
1.3.1 Ülesannete jaotus.....	6
1.3.2 Riigihankepoliitika kujundamine ja õigusloome.....	8
1.3.3 Riigihangetealane nõustamine	8
1.3.4 Riigihangete järelevalve	8
1.3.5 Riigihangete register.....	9
2 Tähtsamad tegemised 2016. aastal.....	10
2.1 Õigusloome.....	10
2.1.1 Sissejuhatus	10
2.1.2 Riigihangete seaduse eelnõu teine kooskõlastusring	10
2.1.3 Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses	11
2.1.4 Eelnõu menetlemine Riigikogus	11
2.1.5 Lõplik seis 1. septembril 2017. aastal kehtima hakanud riigihangete seaduses.....	15
2.2 Ülevaade uue riigihangete seaduse koolitustest	18
2.2.1 2016. aastal läbiviidud uue riigihangete seaduse koolitused.....	18
2.2.2 Koolitused 2017. aastal	18
2.3 Riigihankealane nõustamine	19
2.3.1 Üldine ülevaade arvudes	19
2.3.2 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal	20
2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused	20
2.3.3.1 Kvalifitseerimine.....	20
2.3.3.2 Lepingute muutmine, sh reservide kasutamine lepingutes	21
2.3.3.3 Lepingu eeldatava maksumuse määramine ja menetlusreeglite valik	21
2.4 Riigihangete järelevalve	21
2.4.1 Läbi viidud kontrollide ülevaade	21
2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade.....	22

2.4.2.1	Juhtumi- ehk taotluspõhise järelevalve käigus tuvastatud probleemid.....	22
2.4.2.2	Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid	23
2.5	Riigihangete register.....	23
2.5.1	Vana registri parendused, seis, ülevaade.....	23
2.5.2	Uue registri arenduste seis ülevaade	23
2.5.3	Registri kasutajakoolitused 2016. aastal	24
2.5.4	Registri kasutajakoolituste plaanid 2017. aastal	24
3	2016. aasta riigihankemaastik arvudes	25
3.1	Statistiline ülevaade	25
3.1.1	Statistilised üldandmed	25
3.1.2	Hankemenetluste liigid arvudes	26
3.1.3	Hankemenetluste arvuline jaotus hankija liigi lõikes	28
3.1.4	Hankemenetluste arvuline jaotus üle ja alla rahvusvahelise piirmäära.....	29
3.1.5	Riigihanked hankija tegevusala järgi	31
3.1.6	Hankemenetlused hanke eseme järgi	31
3.1.7	Raamlepingute sõlmimisega seotud arvanded	33
3.1.8	E-riigihanked arvudes	34
3.1.9	Eesti ja välismaiste pakujate osalemine riigihangetel	36
3.2	2016. aasta riigihankemaastiku analüüs	39
3.2.1	Üldnäitajate dünaamika ning prognoos 2017-2018. aastaks.....	39
3.2.2	Hanke kulukuse uuring	41
3.2.2.1	2016. aastal läbiviidud hanke kulukuse uuringust ülevaade ja kokkuvõte	41
3.2.2.2	Uue riigihangete seaduse muudatuste mõju prognoos hanke kulukusele	43
3.2.3	Eesti riigihankepoliitika strateegiliste eesmärkide analüüs	45
3.2.3.1	E-hanked.....	45
3.2.3.2	Keskkonnahoidlikud hanked.....	46
3.2.3.3	Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavad ja innovaatilised riigihanked	48
3.2.3.4	Majandusliku soodsuse hindamiskriteeriumi kasutamine riigihangetes	48
3.2.3.5	Raamlepingute kasutamine.....	51
3.2.3.6	Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur	53
3.2.3.7	Konkurents riigihankemaastikul.....	57
3.2.3.8	Vaidlustatud hangete rahalised mahud	59
3.2.4	Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest	61
3.3	Järeldused - sisend strateegiasse ja poliitika kujundamisse	63
3.4	Käesoleva ning järgmiste riigihankemaastiku kokkuvõtete erisused.....	66
	Kokkuvõte.....	67

Sissejuhatus

Riigihankemaastiku kokkuvõttes antakse tervikülevaade kokkuvõtte koostamisele eelnenud kalendriaastal riigihangete valdkonnas toimunu kohta. Käesolev kokkuvõte võtab kokku riigihankevaldkonna tegevused 2016. aastal.

Käesolevast ülevaatest leiab infot tegevuste kohta õigusloomes, riiklikus- ja haldusjärelevalves, nõustamistegevuses ning riigihangete registri arendamisel. Kokkuvõte sisaldab ka 2016. aasta riigihankemaastiku statistilist ülevaadet koos riigihankevaldkonna strateegiliste prioriteetvaldkondade empiirilise analüüsiga.

2016. aastal viidi läbi 10343 riigihanget kogumaksumusega pisut üle 2 mln euro. Võrreldes 2015. aastaga vähenes riigihangete arv ca 300 võrra. Samuti kahanes veidi ka riigihangete kogumaksumus, ca 355 miljoni euro võrra.

2016. aasta olulisimaks märksõnaks oli uue riigihangete seaduse menetlus Riigikogus, mille raames toimus diametraalselt erinevate seisukohtade vahel kompromissi ning optimaalseima lahenduse välja selgitamine. 2016. aastal toimunud tähtsamatest pidepunktidest ning ka arutluse all olnud küsimustest leiab käesolevast kokkuvõttest ka täpsema ülevaate.

Riigihangete järelevalve ülevaatest leiab info 2016. aastal läbiviidud nii plaanilistest kui ka taotluspõhistest järelevalvemenetlustest ning samuti ka ülevaate enamlevinud probleemide kohta, mis on eelmise aasta järelevalvemenetluste käigus selgunud.

Riigihangete registri osas tutvustatakse riigihangete registri parendusi seoses uue riigihangete seaduse jõustumisega ning antakse ka ülevaade uue riigihangete registri arenduste seisust.

Käesolevast kokkuvõttest leiab veel infot riigihangete ja riigiabi osakonna poolt pakutavatest koolitustest nii registri kui ka uue riigihangete seaduse tutvustamisel.

Käesolev kokkuvõte võtab kokku ka riigihankemaastiku arvulised näitajad 2016. aastal ning analüüsib riigihankepoliitika strateegiliste eesmärkide osas 2016. aasta näitajate seisut ja muutusi võrreldes eelnevate aastatega. Järelduste osast leiab rõhuasetusi, mis on sisendiks riigihankepoliitika kujundamisel ning planeeritakse fikseerida peatselt koostatavas riigihankevaldkonna strateegias.

Riigihankemaastiku kokkuvõtet koostatakse igal aastal kokkuvõtte koostamisele eelnenud kalendriaasta kohta. Järgmises riigihankemaastiku kokkuvõttes on oodata muudatusi, mille kohta leiab samuti ülevaate käesoleva kokkuvõtte lõpust.

1 Tutvustus ja rahandusministeeriumi ülesanded

1.1 Mis on riigihange¹

Riigihange on asjade ostmine, teenuse tellimine, ideekonkursi korraldamine, ehitustööde tellimine ja ehitustööde ning teenuste kontsessiooni andmine hankija poolt, samuti ka ehitustööde tellimine ehitustöö kontsessioonääri poolt (RHS § 2 lõige 2). Termin "riigihange" hõlmab üldmõistena kõiki hankija poolt ostetavaid asju, tellitavaid teenuseid ning ehitustöid ja kontsessioone esimesest eurosendist alates.

Riigihangete seadus määratleb riigihanke teostamise korra ehk menetlusreeglitiku. Riigihangetele kohaldub riigihangete seaduse alusel sõltuvalt soetuse olemusest ning eeldatavast maksumusest erineva keerukusastmega reeglilik.

Üldistatuna võib riigihanked jagada järgnevatesse gruppidesse:

Riigihanke tüüp	Kirjeldus	Kohalduv reeglilik
Väikeost	Hange, mille eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära	Riigihangete seaduse § 3 üldpõhimõtted ning hankija hankekord
Lihthange	Hange, mille eeldatav maksumus ületab lihthanke piirmäära ja jääb klassikalise sektori puhul alla riigihanke piirmäära, võrgustiku- ja kaitsejulgolekuvaldkonna hangete puhul alla rahvusvahelist piirmäära	Riigihangete seaduse lihthanke regulatsioon arvestades riigisiseste lihthanke avalikustamise nõuete ning tähtaegadega.
Riigihange	Hange, mille eeldatav maksumus ületab klassikalise sektori puhul riigihanke piirmäära ja jääb alla rahvusvahelise piirmäära	Riigihangete seaduse avatud hankemenetluse, piiratud hankemenetluse, võistleva dialoogi, väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse regulatsioon arvestades riigisiseste avalikustamise nõuete ning tähtaegadega.
Rahvusvaheline riigihange	Hange, mille eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära	Riigihangete seaduse avatud hankemenetluse, piiratud hankemenetluse, võistleva dialoogi, väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse regulatsioon arvestades rahvusvahelisele hankemenetlusele kohalduvate tähtaegadega ning avalikustamisenõuetega (TED).

1.2 Õiguslikud alused

Riigihanke teostamise korra, riigihankega seotud subjektide õigused ja kohustused, riikliku ja haldusjärelvalve teostamise ja vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse riigihanke teostamise nõuete rikkumise eest sätestab riigihangete seadus.

Vastavalt riigihangete seaduse §-le 1 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

¹ Käesolev riigihankemaastiku kokkuvõtte on koostatud 2016. aasta kohta ning lähtub enne 1.09.2017 septembrit kehtinud riigihangete seadusest, kui ei ole öeldud teisiti

riigihangete seadus hankija soetuste ja kontsessioonide andmise menetluskorda eesmärgiga tagada seaduse eesmärgi täitmine.

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

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 26. veebruaril 2014. aastal vastu kolm uut riigihangete valdkonda käsitlevat direktiivi, mille ülevõtmise tähtaeg liikmesriikide jaoks oli 2016. aasta 18. aprillil. Riigihankevaldkonna harmoneerimisele kuuluvad direktiivid on järgmised:

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).

Direktiive ülevõttev riigihangete seadus on Riigikogu poolt vastu võetud ning jõustus 1. septembril 2017. aastal.

Riigihangete seadus võtab üle Euroopa Liidu direktiivid ning reguleerib ka riigihangete menetluskorda direktiivide kohaldamisalast väljajäävate, ehk alla rahvusvahelise piirmäära, riigihangete osas.

Riigihangete seaduse alusel on välja antud ka järgmised rakendusaktid:

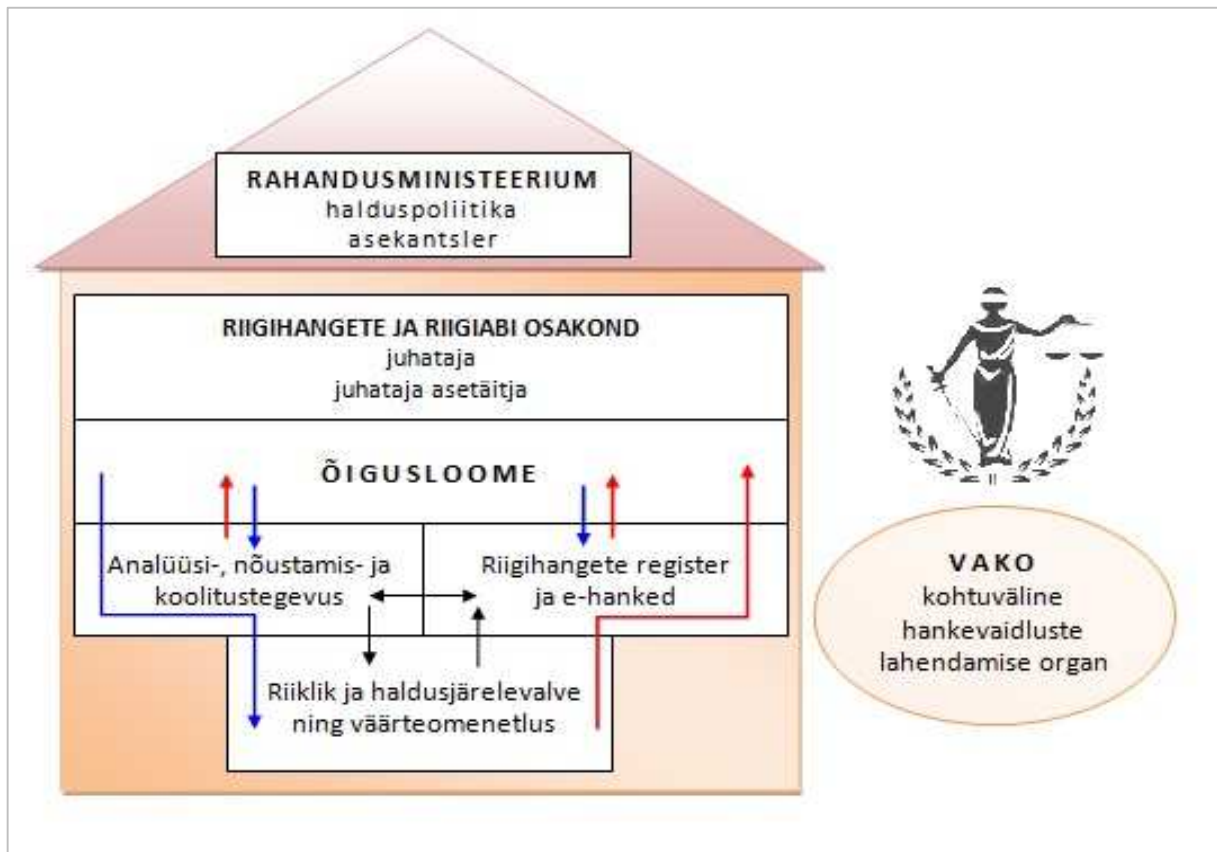
1. Riigihalduse ministri määrus nr 61 „Nõuded elektroonilise teabevahetuse seadmele“
2. Riigihalduse ministri määrus nr 60 „Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus“
3. Riigihalduse ministri määrus nr 62 „Euroopa Komisjoni teate alusel Rahandusministeeriumile esitatava informatsiooni käsitlemise ja Euroopa Komisjonile edastamise kord“
4. Vabariigi Valitsuse 31.08.2017 määrus nr 137 „Riigihangete registri põhimäärus“.

1.3 Rahandusministeeriumi roll riigihankemaastikul

1.3.1 Ülesannete jaotus

Vastavalt rahandusministeeriumi põhimäärusele on rahandusministeeriumi põhiülesanded Vabariigi Valitsuse nõustamine eelarve, maksunduse, makromajanduse, finants- ja halduspoliitika 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. Riigihankepoliitikat juhib rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond.



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

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

Ülal 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 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.

1.3.2 Riigihankepoliitika kujundamine ja õigusloome

Riigihankepoliitika lähtepositsiooniks on lähtuvalt riigihankedirektiivides sätestatule:

- kaupade ja teenuste vaba liikumine
- võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimine
- vastastikune tunnustamine
- proportsionaalsus
- läbipaistvus.

Riigihanked mängivad ka olulist rolli Euroopa majanduskasvu strateegias „Euroopa 2020“.

Euroopa Liidu tasandil reguleeritakse riigihankevaldkonda riigihankedirektiividega. Eestis harmoneeritakse eelnimetatud direktiivid riigihangete seadusega, mis on seni olnud riigihankepoliitika kujundamise peamiseks väljundiks.

Lisaks direktiivide harmoneerimisele reguleeritakse riigihangete seadusega ka direktiivide kohaldamisalasse mittekuuluvate, alla rahvusvahelise piirmäära, riigihangete menetluskord.

Riigihankevaldkonna direktiivid sätestavad riigihanked olulise riigi sekundaarsete sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnavalaste eesmärkide saavutamise vahendina.

Kuna riigihanked mängivad riigi majanduses olulist rolli, moodustades riigi SKP-st märkimisväärse osakaalu, on Euroopa-üleselt riigihankevaldkonda peetud ka oluliseks riigi sekundaarsete strateegiliste eesmärkide elluviimise vahendiks. Oma suurte mahtudega on läbi riigihankepoliitika kujundamise riigil võimalik olla suunanäitajaks nii sotsiaalsete ja keskkonnavalaste väärtuste edendamisel, kui ka innovaatiliste lahenduste hankimisel.

Lähtuvalt riigihankepoliitika strateegilisest iseloomust ning olulisest kaalust riigi majanduses on Rahandusministeerium leidnud vajaduse riigihankepoliitika suunamiseks läbi strateegiliste eesmärkide teadvustamise ning fikseerimise, mistõttu alustatakse riigihankevaldkonna strateegia koostamisega.

1.3.3 Riigihangetealane nõustamine

Riigihangetealane nõustamistegevus on tagatud Rahandusministeeriumi poolt hankijatele ja pakkujatele ning teistele seotud osapooltele nii telefoni kui ka e-maili teel. Telefoni teel nõustamine on avatud kolmel päeval nädalas ning e-maili teel esitatud päringutele vastatakse üldjuhul 7 tööpäeva jooksul.

Rahandusministeerium annab nõustamistegevuse käigus õiguslaseid selgitusi riigihangete seaduse kohta ning seeläbi aitab hankijaid ja pakkujaid riigihangete seaduse rakendamisel. Riigihangetealase nõu saamiseks võivad Rahandusministeeriumi poole pöörduda ka teised asjassepuutuvad isikud.

1.3.4 Riigihangete järelevalve

Hankijate poolt läbi viidud riigihangete üle teostab Rahandusministeerium nii riiklikku (eraõiguslike juriidiliste isikute üle) kui ka haldusjärelevalvet (haldusülesandeid täitvate haldusorganite üle). 2016. aastal teostati plaanilist järelevalvet riskianalüüsil põhineva valimi alusel.

Lisaks plaanilisele järelevalve teostamisele on seotud osapooltel võimalik põhjendatud kahtluse korral pöörduda Rahandusministeeriumi poole taotlusega juhtumipõhise (kasutusel ka taotluspõhise) järelevalvemenetluse algatamiseks.

Juhtumipõhised järelevalvemenetlused on nende suunitlust, menetluse algamise ja lõppemise spetsiifikat arvestades plaanilise järelevalvemenetlusega võrreldes olemuselt erinevad. Juhtumipõhised järelevalvemenetlused võimaldavad vahetute haldusmenetluslike meetmete – otsuse või ettekirjutuse – rakendamist ühe riigihankemenetluse raames.

Plaanilise järelevalve fookus on oluliselt laiem kui üks riigihanke menetlus – plaanilise järelevalvemenetluse läbiviimine toimub hankija riigihanke menetluste üleselt, sest plaanilise järelevalve eesmärgiks on hankija riigihanketegevusest adekvaatse tervikpildi saamine, vajadusel hankija tähelepanu juhtimine puudustele, samuti riigihanke-eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Kui taotluspõhise järelevalvemenetluse keskmes on konkreetne hankemenetlus, siis plaanilise järelevalve fookuses on kontrollitaval ajaperioodil hankija riigihankealane tegevus tervikuna. Juhtumipõhine järelevalve püüab vastata küsimusele, kas konkreetne riigihankemenetlus on olnud õiguspärane. Ent plaaniline järelevalve keskendub sellele, kas kontrollitaval ajavahemikul hankija poolt tehtud tehingud on toimunud RHS-is sätestatud nõudeid järgides, st plaanilise järelevalve skooopi kuuluvad hankija poolt kontrollitaval ajaperioodil läbi viidud kõik riigihanked.

1.3.5 Riigihangete register

Eestis on kasutusel keskne riigihangete avalikustamise ja menetlemise elektrooniline keskkond riigihangete register. Riigihangete registris on kohustus avaldada hanketeateid ning võimalus viia elektrooniliselt läbi riigihanke korraldamisega ja riigihanketele pakkumuse esitamisega seotud toiminguid. Riigihangete register võimaldab hankijatel ja pakkujalatel ning huvitatud osapooltel saada keskselt infot riigihangete kohta ning annab võrdse võimaluse huvilistele hankevõimalustega tutvumiseks. Samuti on riigihangete register väärtuslik andmebaas riigihankepoliitika kujundamise lähteinfo kogumiseks.

2 Tähtsamad tegemised 2016. aastal

2.1 Õigusloome

2.1.1 Sissejuhatus

2016. aasta esimeses kvartalis jätkus uue riigihangete seaduse eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus. Uue seadusega võeti üle uued riigihangete direktiivid, kohandati vastavalt ka alla rahvusvahelise piirmäära jäävate riigihangete läbiviimise korda ning täpsustati parema rakenduspraktika eesmärgil järelevalve- ja vaidlustusmenetluse sätteid. Uus seadus hõlmab endas ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ning õiguskaitsemeetmete direktiivide regulatsiooni.

2.1.2 Riigihangete seaduse eelnõu teine kooskõlastusring

2016. aasta tegevused uue riigihangete seaduse eelnõu menetlemisel algasid eelnõu teise kooskõlastusringiga.

6. novembril 2015. aastal esitati eelnõu teistkordselt kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile ja Justiitsministeeriumile.

Justiitsministeerium esitas oma mittekooskõlastuse 25. jaanuaril 2016. Põhimõttelisi probleeme Justiitsministeeriumi ettepanekutest välja ei tulnud, kooskõlastamata jätmise oli tingitud märkuste suurest arvust. 4. veebruaril 2016 saadeti eelnõu uuesti Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks, millele Justiitsministeerium vastas märkustega kooskõlastuskirjaga. Enne ametliku kirja saamist arutasid Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vastutavad ametnikud esitatud märkusi veel kahel korral ja enamusele esitatud ettepanekutele leiti ühiselt ka lahendused.

Sotsiaalministeerium, kes jättis eelnõu ka esimesel kooskõlastusringil kooskõlastamata, tegi seda ka teise kooskõlastusringi käigus. Sotsiaalministeeriumi mittekooskõlastusel olid põhimõttelised põhjused, millest on antud ülevaade järgnevalt.

Sotsiaalministeerium jättis eelnõu kooskõlastamata järgmistel põhjustel:

1. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse piirmäär

Eelnõus oli nimetatud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse piirmääraks 300 000 eurot. Sotsiaalministeeriumi hinnangul oli tegemist hankijale ebamõistlikku töökoormust lisava piirmääraga ning soovis piirmäära kehtestamist rahvusvahelise piirmäära tasemel, st 750 000 eurot.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei saanud sotsiaal- ja eriteenuste piirmäära sätestamisel lähtuda siiski üksnes sotsiaalvaldkonna eripärast, kuivõrd sotsiaal- ja eriteenuste hulka kuulub lisaks sotsiaalteenustele ka mitmeid teisi teenuseid nagu näiteks usuorganisatsioonide teenused, hotelli- ja restoraniteenused, vanglaga seotud teenused, pääste- ja õigusteened, mis ei ole erandiga kaetud.

Sotsiaal- ja eriteenuste piirmäära tõstmine riigihangete direktiivis 2014/24/EL, võrreldes direktiivi 2004/18/EL alusel kehtestatud piirmääraga lihtsustatud korras tellitavatele teenustele, mis oli 209 000 eurot, on seotud nende teenuste piiriülese huvi puudumise või vähesusega. Viimati nimetatuga ei tähenda, et siseriiklikult puuduks nende teenuste puhul konkurents või vajadus tagada ettevõtjate võrdne kohtlemine ning hankelepingu sõlmimise menetluse läbipaistvus ja kontrollitavus. Riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamist on rõhutatud ka korruptsioonivastases strateegias.

Hankija töökoormuse vähendamise egiidi all ei ole võimalik täielikult loobuda läbipaistvuse nõudest. Ka sotsiaal- ja eriteenuste hulgas on teenuseid, milles valitseb siseriiklikult konkurents ning seega on korruptsiooni ennetamise ja vähendamise eesmärgil vajalik avalikustada andmed, kellega ja millises summas leping sõlmiti.

Vabariigi Valitsuse istungile esitati eelnõu versioon, milles oli jõutud kompromissile: sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse piirmäär oli 750 000; hankelepingute puhul maksumusega alates 60 000 tuli hankijal järgida riigihanke üldpõhimõtteid, veenduda pakkujal kohustuslike kõrvaldamise aluste puudumises ning esitada pärast hankelepingu sõlmimist registrile hankelepingu sõlmimise teade.

2. Pakkumuse esitamise tähtaeg ja ooteaeg lihthankemenetluses

Eelnõus oli pakkumuse esitamise tähtaeg ja ooteaeg 7 kalendripäeva. Sotsiaalministeeriumi hinnangul oli tegemist lihthankemenetlust ebamõistlikult pikendavate tähtaegadega ning soovis lühema pakkumuse esitamise tähtaja sätestamist ning ooteajast loobumist.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei kaalu hankija mõningane ebamugavus ning menetluse pikenedamine mõne päeva võrra üles pakkuja huvide kaitse vajalikkust. Lihthankemenetluse puhul on olnud üheks kitsaskohaks ooteaja ja sellest tulenevalt pakkuja õiguste kaitse puudumine. Selline asjaolu on välja tulnud nii nõustamispraktikast kui ka järelevalve- ja vaidlustusmenetlustest, samuti on sellele tähelepanu juhtinud nii hankijad kui ka pakkujad. Tuleb silmas pidada, et lihthankemenetlus kehtib uue seaduse kohaselt asjade ja teenuste puhul kuni maksumuseni 59 999 eurot ning ehitustööde puhul kuni maksumuseni 149 999 eurot. Hankija ebaseadusliku otsuse vaidlustamise võimaluse puudumine sellistes menetlustes ei ole Eesti olusid arvestades mõeldav. Asjaolu, et õiguskaitsemeetmete direktiiv alla rahvusvahelise piirmäära jäävatele hangetele ei kohaldu, ei tähenda seda, et nende hangete puhul ei peaks lähtuma samadest kaalutlustest, eriti nimetatud statistikat silmas pidades ning olukorras, kus ligi 100% kõikidest pakkujatest on väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad.

Kompromissina sisaldus Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõus lihthankemenetluses pakkumuste esitamise miinimumtähtaeg kehtiva riigihangete seaduse tasemel (4 tööpäeva) ning ooteaeg samuti 4 tööpäeva.

2.1.3 Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses

Rahandusministeerium esitas eelnõu Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks 14. märtsil 2016. Eelnõud arutati Vabariigi Valitsuse istungil alles 31. märtsil 2016, kuivõrd eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise ajaks ei olnud selge, kas Sotsiaalministeerium on viimaste muudatustega päri. Samuti tegi Riigikantselei ettepaneku enne eelnõu arutamist Vabariigi Valitsuse istungil saata eelnõu uuesti kõikidele ministeeriumidele üle vaatamiseks, mida Rahandusministeerium ka tegi ja mille käigus tõusetusid uuesti põhimõttelised vaidlused riigihangete piirmäärade üle, vaatamata teema põhjalikule käsitlemisele eelneva menetlemise käigus.

2.1.4 Eelnõu menetlemine Riigikogus

Eelnõu esitati Riigikogule 4. aprillil 2016, misjärel toimus kahe nädala jooksul ka Riigikogu majanduskomisjoni arutelu. Seal otsustati eelnõu saata esimesele lugemisele. Esimene lugemine lõpetati 11. mail ning muudatusettepanekuid oodati maikuu lõpuni. Tegelikult toimus eelnõu

esimene lugemine 18. mail ja muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 10. juuni. Nimetatud tähtajaks esitati eelnõule muudatusettepanekuid ja arvamusi 19 erineva isiku ja organisatsiooni poolt.

Eelnõu juhtivkomisjoni, milleks oli riigihangete seaduse puhul majanduskomisjon, ettekandja Maris Lauriga toimus aprillis ja mais Rahandusministeeriumi vastutavatel ametnikel mitmeid kohtumisi eelnõu detailseks aruteluks.

Riigikogu kodu- ja töökorraseduse § 36 lg 2¹ kohaselt kaasab eelnõu menetlev komisjon eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvigrupid, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisse ja kes soovivad osaleda eelnõu arutelul. Sellest tulenevalt arutas Riigikogu majanduskomisjon esmalt eelnõu avalikul istungil 17. mail, kuhu olid kutsutud ca 20 erinevat huvigruppi. Seejärel jagati esitatud ettepanekud ja arvamused teemade kaupa gruppidesse ning iga temaatilise jaotuse kohta korraldati töögrupi kohtumine, kuhu kutsuti lisaks majanduskomisjoni liikmetele ka ettepaneku või arvamuse esitanud isikud ning Rahandusministeeriumi esindajad.

Teemad, mida töögruppides arutati, olid järgmised:

- Riigihanke piirmäärad, lihthankemenetlus;
- Sisetehingu lubamine korraldatud jäätmeveos;
- Halduskoostöö;
- Struktuurifondidest rahastatud riigihangete probleemid;
- IKT teemad, oleluringi kulude hindamine;
- Vaidlustused, eelotsus;
- Riigihanke planeerimine: hankeplaan, hankekord, riigihanke osadeks jaotamine, riigihanke eeldatav maksumus, raamlepingud;
- Hankemenetluse kord, selgituste andmine, riigihangete register;
- Pakkumuste avamine, avamise protokoll, teabe avaldamine, konfidentsiaalsus, ärisaladus;
- Kõrvaldamine, maksuvõlg, kvalifitseerimine, põhjendamatult madala maksumusega pakkumused;
- Varia: pakkumuste jõusoleku tähtaeg, hankelepingu sõlmimine ja muutmine, pakkujate kulude hüvitamine, teavitamine, parandused, täiendavad dokumendid jm.

Töögruppide kohtumiste põhjal esitas juhtivmenetleja Majanduskomisjonile nimekirja teemadest, mida tuleks enne konkreetsete muudatusettepanekute hääletamist arutada. Teemade arutamine põhimõtte tasandil oli vajalik seetõttu, et mitme teema kohta oli erinevate huvigruppide ja ka Riigikogu fraktsioonide poolt esitatud diametraalselt erinevad ettepanekud.

Teemad, mida arutati Majanduskomisjoni 7. novembri istungil, olid järgmised:

1. Riigihanke piirmäärad ja lihthanke vajalikkus

Töörühma arutelu tulemusel tehti kompromissettepanek piirmäärade tõstmiseks asjade ja teenuste puhul ning ettevõtjate soovil piirmäärade langetamiseks ehitustööde puhul järgmiselt:

- lihthanke piirmäär asjade ja teenuste puhul 30 000 eurot (eelnõu Riigikogule esitatud versioonis oli see 20 000 eurot);
- siseriiklik piirmäär asjade ja teenuste puhul 60 000 eurot samamoodi eelnõus eelnevalt sätestatuga;
- lihthanke piirmäär ehitustööde puhul 60 000 eurot samamoodi eelnõus eelnevalt sätestatuga;
- siseriiklik piirmäär ehitustööde puhul 150 000 eurot (eelnõu Riigikogule esitatud versioonis oli see 300 000 eurot).

Majanduskomisjon otsustas ettepanekut toetada.

2. Siseteingu keeld või lubatavus korraldatud jäätmeveos

Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõu sisaldas Riigikogu poolt 2010. aastal vastu võetud erisust, et korraldatud jäätmeveos teenuste kontsessiooni andmisel ei tohi hankija sisetehinguid sõlmida. Teisisõnu tähendab see, et jäätmevedaja tuleb alati leida riigihankega ning kohalik omavalitsus ei saa prügi ise vedada. Keskkonnaministerium esitas seisukoha, et sellise erisuse võib kaotada ja sisetehinguid korraldatud jäätmeveos lubada. Vastava ettepaneku esitasid ka Eesti Keskerakonna fraktsioon ja Eesti Linnade Liit.

Majanduskomisjon ei võtnud antud küsimuses lõplikku seisukohta.

3. Õigusabikulude hüvitamine

Ettevõtjad esitasid ettepaneku hüvitada vaidlustusmenetluses lisaks tasutud riigilõivule, tõlkekuludele ja ekspertiisitasule ka lepingulise esindaja kulud mõistlikus ja tõendatud ulatuses põhimõttel „kaotaja maksab“. Kuivõrd vaidlustusmenetlus on kohustuslik kohtueelne menetlus ning vaidlused on sageli keerukad, oli lepingulise esindaja kulude välja mõistmine kaotajalt tööühma arvates põhjendatud.

Vastava ettepaneku esitasid AB Jesse&Kalaus, Kaubandus-Tööstuskoda, Tööandjate Keskliit ning Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit.

Kehtiva seaduse kohaselt vaidlustuskomisjon õigusabikulusid välja ei mõista.

Majanduskomisjon otsustas ettepanekut toetada.

4. Eelotsus

Tõstatatud probleemi kohaselt on EL struktuurifondide rakendusüksused oma otsustes sageli ebaühtlased. Ettepaneku esitajate väitel antakse toetuse saajatele enne riigihanke korraldamist ja hankemenetluse läbiviimise ajal üks seisukoht ning pärast hankemenetluse läbiviimist jõutakse esialgsest erinevale seisukohale, mis omakorda toob kaasa toetuse osalise tagasinõude. Ettepaneku esitajate (Rektorite Nõukogu, Kaubandus-Tööstuskoda, Tööandjate Keskliit) arvates võiks probleemi lahendada siduv eelotsus, mille annaks Rahandusministerium riigihangete järelevalve teostajana või struktuuritoetuste kontekstis auditeeriva ja korraldava asutusena, kellel on pädevus anda siduvaid juhiseid ja otsuseid nii toetuse saajate, rakendusüksuste kui ka rakendusasutuste suhtes. Alternatiivina pakuti välja, et siduva eelotsuse võiks anda toetust vahendav rakendusüksus.

Majanduskomisjon otsustas eelotsuse instituudi ettepanekut mitte toetada.

5. Ravi rahastamise lepingute allutamine riigihangete regulatsiooni alla

Ettepaneku esitajate (Eesti Eratervishoiuasutuste Liit, AS Benita Kodu ja SA Hiiu Ravikeskus, Deniss Boroditš) eesmärk oli allutada kõik või mõned Haigekassa poolt sõlmitavad ravi rahastamise lepingud riigihangete menetlusele või kehtestada vastavates õigusaktides (ravikindlustuse seaduses) selliste lepingute sõlmimise kord.

Haigekassa sõlmib kehtiva õiguse alusel ravi rahastamise lepinguid eelisjärjekorras haiglavõrgu arengukavasse kantud haiglatega ning ravijuhud, mida nood täita ei suuda jaotatakse teiste tervishoiuteenuse osutajate vahel. Haiglavõrgu arengukava haiglate eelistamine tuleneb ravikindlustuse seaduses võetud poliitilisest suunast ning selle alusel seatud Haigekassa praktikast. Eratervishoiuteenuse osutajad soovivad, et neil oleks võimalik konkureerida ravi rahastamise lepingutele võrdväärselt haiglavõrgu arengukava haiglatega ning on leidnud, et selle tagaks kui

Haigekassa peaks ravi rahastamise lepinguid sõlmima riigihangete seadusest tulenevat regulatsiooni järgides.

Majanduskomisjon ei võtnud antud küsimuses ühest seisukohta.

6. Pakkumuste avalikustamine, pakkumustes sisalduv ärisaladus ja pakkumuste konfidentsiaalsus

Selles küsimuses esitati väga palju erinevaid seisukohti. Muuhulgas tehti ettepanek avalikustada kõik pakkumused täielikult alates pakkumuste avamisest (Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon). Ettevõtjad seda siiski ei toetanud, vaid leidsid, et üksnes riigihankes osalejatele peaks avalikustama pakkumuste maksumused, osamaksumused ja muud pakkumust iseloomustavad numbrilised näitajad. Avalikud on ka pakkujate kvalifikatsiooni tõendavad näitajad. Kaubandus-Tööstuskoda leidis, et lisaks hinnale peaksid asjade ostul olema avalikud ka riigihankega üle antava asja omadused. Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit leidis, et teenuste ja loovlahendustega seotud asjade ostul ei tohiks nõuda nende omaduste avalikustamist.

Töörühmas kõlama jäänud arvamus oli, et ärisaladuse määratleb ettevõtja ise, siinjuures ei saa hindamiskriteeriumidele vastavaid numbrilisi näitajaid ärisaladuseks määratleda. Ülejäänud info osas, mida pakkuja soovib ärisaladuseks määratleda, tuleb esitada analoogselt konkurentsiseaduses sätestatuga põhjendused.

Majanduskomisjon otsustas töörühma seisukohta toetada.

7. Kohustuslik hankemenetlusest kõrvaldamine tööõiguse nõuete rikkumise eest

Tööinspeksioon esitas tööõnnetuste arvu vähendamiseks ja tööohutusnõuete järgimise väärtustamiseks ettepaneku kohustuslikult kõrvaldada pakkujad, kes ei täida töösuhete ja -tervishoiuohutuse alaseid nõudeid ja on nende rikkumiste eest ka inspeksiooni poolt näiteks väärteomenetluse korras karistatud või ettekirjutuse tähtaegsel täitmata jätmisel on rakendatud sunniraha. Huvigruppide kaasamise käigus väljendasid nii hankijad kui ka ettevõtjad seisukohta, et ükski vabatahtlik kõrvaldamise alus ei vääri selle kehtestamist kohustuslikuna. Kui tegemist on sellise rikkumisega, mille tulemusel on ettevõtja usaldusväärsus kaheldav, on hankijal alati õigus ettevõtja kõrvaldada.

Majanduskomisjon otsustas esitatud ettepanekut mitte toetada.

8. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumused

Huvigrupid esitasid ettepaneku lükata pakkumus tagasi kui pakkuja keskmine palk või tasutud tööjõumaksud hälbivad teatud määral sektori keskmisest. Ettepaneku õiguslikud ja rakenduslikud aspektid ei olnud selle esitamise ajaks läbi kaalutud, seega ei olnud teada, kas ja millisel moel see peaks olema seaduses sätestatud ja kuidas tehniliselt lahendatud. Leiti, et nõue oleks rakendatav vaid Eesti pakkujate suhtes, mitte välismaiste pakkujate suhtes. Arvamust küsiti ka Maksu- ja Tolliametilt nende võimekuse ja valmisoleku kohta vastavaid tõendeid väljastada.

Majanduskomisjon ei võtnud selles küsimuses ühest seisukohta.

9. Kohustuslik olelusringi kulude meetoodika kasutamine tarkvara hankel

Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit tegi ettepaneku sätestada kohustuslik olelusringi kulude hindamine kui hangitakse tarkvara arendusteenust. Ettepaneku esitaja leidis, et hankija peab olema suuteline hindama hangitava asja või teenuse kvaliteeti pikemas perspektiivis ning tarkvaraarenduste puhul on oluline tagada hankijatele tarnitud lahenduste edasiarendatavus ja hallatavus, kuna muul juhul võib hangitud toode või teenus osutuda pikemas ajaliinis kallimaks.

Arutelu tulemusena leidis majanduskomisjon, et kompromiss võiks olla põhjendamiskohustus hankijale, kui ta olelusringi kulused nendes hangetes ei hinda, et sundida hankijat paremini hindamiskriteeriumeid läbi mõtlema.

10. Otsemaksed alltöövõtjatele

Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon tegi ettepaneku sätestada otsemaksete võimalus alltöövõtjatele. Töörühma arutelu käigus toodi välja sellega kaasnevaid probleeme – näiteks hankija ei tea peatöövõtja ja alltöövõtja vahel sõlmitud lepingute sisu, tõusetub küsimus, kes vastutab kui tööd ei vasta kvaliteedinõuetele, samuti küsimus tööde vastuvõtmise ja garantii kohta jne.

Võlaõigusseadus lubab sõlmida lepingut kolmanda isiku kasuks, st võimaldab teha otsemakseid alltöövõtjatele, mistõttu leiti majanduskomisjonis, et ei ole vaja seda RHS-is eraldi reguleerida.

Pärast kõnealust majanduskomisjoni istungit muutus seoses Vabariigi Valitsuse koosseisu vahetumisega ka majanduskomisjoni koosseis, sealhulgas majanduskomisjoni esimees. Kuivõrd uued majanduskomisjoni liikmed ei olnud riigihangete seaduse eelnõuga tuttavad, paluti Rahandusministeeriumil eelnõu, esitatud ettepanekuid ja töörühma arutelude tulemusi uuesti tutvustada 8. detsembril toimunud majanduskomisjoni istungil.

Riigihangete seaduse eelnõu menetlemine jätkus 2017. aastal. Eelnõu jõudis Riigikogus kolmandale lugemisele 2017. aasta mais, mil eelnõud seadusena vastu ei võetud. Järgmisel päeval esitas Riigikogu majanduskomisjon eelnõu muutmata kujul uuesti menetlusse, misjärel toimus eelnõu menetlemine kiiremas tempos ning juba 14. juunil 2017. aastal võeti riigihangete seaduse eelnõu seadusena Riigikogu poolt vastu. Uus riigihangete seadus jõustus 1. septembril 2017. aastal.

2.1.5 Lõplik seis 1. septembril 2017. aastal kehtima hakanud riigihangete seaduses

Käesolevas peatükis on välja toodud lõplik seis riigihangete seaduse eelnõu menetlemise käigus põhimõttelisi vaidlusi tekitanud teemadest.

1. Piirmäärad

Lihthanke piirmäär on:

1. asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot;
2. ehitustööde hankelepingu, teenuste kontsessioonilepingu, kaitse- ja julgeolekuvaldkonna asjade või teenuste, välja arvatud lihtsustatud korras tellitavate teenuste hankelepingu, ning võrgustikusektori hankija sõlmitava asjade või teenuste hankelepingu korral 60 000 eurot;
3. kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde hankelepingu ning võrgustikusektori hankija sõlmitava ehitustööde hankelepingu korral 300 000 eurot.

Riigihanke piirmäär on:

1. asjade või teenuste hankelepingu, eriteenuste hankelepingu (sh eriteenuste kontsessioonilepingu) või ideekonkursi korral 60 000 eurot;
2. ehitustööde hankelepingu korral 150 000 eurot;

3. sotsiaalteenuste hankelepingu, kontsessioonilepingu (sh sotsiaalteenuste kontsessioonilepingu, ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste hankelepingu korral 300 000 eurot.

2. Sisetehingu keeld või lubatavus korraldatud jäätmeveos

Riigihangete seadus ei muuda jäätmeseaduse § 1 lõikes 5 sätestatud sisetehingu sõlmimise keeldu korraldatud jäätmeveo puhul. Rakendussätetega muudetakse üksnes viide seoses uue seaduse muutunud paragrahvi numbritega.

3. Õigusabikulude hüvitamine

Jõustumisega alates 1. jaanuarist 2019 mõistetakse kaotajalt poolelt välja lisaks tasutud riigilõivule, tõlkekuludele ja ekspertiisitasule ka lepingulise esindaja kulud mõistlikus ja tõendatud ulatuses.

4. Eelotsus

Eelotsuse institutsiooni uus seadus ei sisalda. Küll aga on võimalik esitada hankija hankekord Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks. Sellisel juhul on võimalik saada eelnevalt hinnang hankija määratletavatele kordadele nagu näiteks raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimise kord, lihthankemenetluse või sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse kord.

5. Ravi rahastamise lepingute allutamine riigihangete regulatsiooni alla

Riigihangete seadusega ei asuta reguleerima ravi rahastamise lepingute sõlmimist, kuivõrd kui need ei vasta hankelepingu tunnustele, peab nende riigihangete reeglitele allutamise otsustamine toimuma pärast laiaulatuslikku diskussiooni ja põhjalikku analüüsi, mille on läbi viinud ravikindlustuse poliitikat kujundavad pädevad asutused.

6. Pakkumuste avalikustamine, pakkumustes sisalduv ärisaladus ja pakkumuste konfidentsiaalsus

Uue riigihangete seaduse kohaselt avalikustatakse üldsusele pakkumuste avamisel pakkumused esitanud pakkujate isikud ja pakkujatele endile kõik pakkumuste maksumused ja osamaksumused, kui neid arvestatakse eraldi pakkumuste hindamisel. Pakkumused on konfidentsiaalsed kuni eduka pakkumuse otsuse tegemiseni, pärast seda võib hankija vastavalt avaliku teabe seadusele esitatud teabenõude alusel avaldada pakkumuse need osad, mis ei ole kaetud ärisaladusega.

Pakkuja märgib pakkumuses, milline teave on pakkuja ärisaladus ning põhjendab teabe ärisaladuseks määramist. Antud regulatsioon on kooskõlas ka konkurentsiseadusega, mille kohaselt peab ettevõtja ise oma ärisaladuse määratlema ning selle määratlemist ka põhjendama. Riigihangetes ei saa ärisaladusena märkida pakkumuse maksumust ega osamaksumusi, kui neid arvestatakse pakkumuste hindamisel, ega muid pakkumuste hindamise kriteeriumidele vastavaid pakkumust iseloomustavaid numbrilisi näitajaid.

7. Kohustuslik hankemenetlusest kõrvaldamine tööõiguse nõuete rikkumise eest

Uue seadus sätestab, et sellise ettevõtja kõrvaldamine, kes on rikkunud õigusaktidest või kollektiivlepingust tulenevaid tööõiguse valdkonnas kohaldatavaid kohustusi, on hankija õigus, mitte aga kohustus.

8. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumused

Hankijal on kohustus riigihankes üle riigihanke piirmäära ehitustööde hankelepingu või ehitustööde kontsessioonilepingu korral küsida potentsiaalselt edukalt pakkujalt selgitust tema pakkumuse maksumuse kohta kolmel juhul:

1. hankemenetluses on riigihanke alusdokumentidele vastavaks tunnistatud vähemalt kolm pakkumust ja selle pakkuja pakkumuse maksumus on maksumuselt järgmise vastavaks tunnistatud pakkumuse maksumusest vähemalt 10 protsendi võrra madalam;
2. hankemenetluses on riigihanke alusdokumentidele vastavaks tunnistatud vähemalt kolm pakkumust ja selle pakkuja pakkumuse maksumus on vastavaks tunnistatud pakkumuste maksumuste keskmisest vähemalt 20 protsendi võrra madalam;
3. pakkuja või tema pakkumuses nimetatud alltöövõtja töötajate keskmine töötasu oli võrdlusperioodi jooksul väiksem kui 70 protsenti sama ajavahemiku keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas.

Kolmas punkt jõustub alates 1. jaanuarist 2018. Selle punkti täitmiseks nõuab hankija mõistliku tähtja jooksul pakkujalt tema ja pakkumuses nimetatud alltöövõtja asukohariigi pädeva ametiasutuse tõendi esitamist, milles sisaldub:

1. pakkuja makstud keskmine töötasu võrdlusperioodi jooksul;
2. iga pakkumuses nimetatud alltöövõtja keskmine töötasu võrdlusperioodi jooksul;
3. pakkuja ja pakkumuses nimetatud alltöövõtja asukohariigi hankelepingu esemele vastava valdkonna keskmine töötasu võrdlusperioodiga samal ajavahemikul.

Kui pakkujal ei ole temast mitteoleneval põhjusel võimalik sellist tõendit esitada, võib ta selle asendada muu asjakohase tõendusmaterjaliga, mis võimaldab hankijal otsustada, kas nõuda selgitust või mitte. Vajaduse korral võib hankija tõendusmaterjali ka ise leida. Tõendi esitamist ei nõuta, kui vastav teave on hankijal olemas ja see on jätkuvalt asjakohane.

Võrdlusperioodiks on kuus kalendrikuud, mille viimaseks kuuks on riigihanke algamise kalendrikuust üle-eelmine kalendrikuu. Kui pakkuja või pakkumuses nimetatud alltöövõtja on asutatud või alustanud äritegevust võrdlusperioodi algusest hiljem, on tema võrdlusperioodi alguseks asutamise või äritegevuse alustamise kalendrikuu ja lõpuks riigihanke algamise kalendrikuust üle-eelmine kalendrikuu. Seega näiteks juhul, kui hankemenetlus algab oktoobris, on võrdlusperioodiks ajavahemik märtsist augustini.

9. Kohustuslik olelusringi kulude metoodika kasutamine tarkvara hankel

Jõustumisega alates 1. jaanuarist 2018 tuleb hankijal tarkvara arendusteenuste hankimisel alati lisaks madalamale hinnale arvestada ka olelusringi kuludega. Vastasel korral tuleb hankijal riigihanke alusdokumentides põhjendada, miks ta olelusringi kulusid pakkumuste hindamisel ei arvesta.

10. Otsemaksed alltöövõtjatele

Otsemakseid alltöövõtjatele võimaldab jätkuvalt võlaõigusseadus, mille kohaselt on võimalik sõlmida hankeleping hankija ja pakkuja vahel kolmanda isiku, st alltöövõtja kasuks.

Samal ajal loob ka riigihangete seadus teatud määral alltöövõtjatele täiendavat kaitset pahatahtliku peatöövõtja eest. Sellised sätted jõustuvad 1. jaanuarist 2019.

Ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessioonilepingu korral peab hankija esitama alltöövõtja teabenõude alusel talle teabe selle kohta, kas hankija on peatöövõtjale alltöövõtja tehtud tööde eest tasunud. Teabenõudes peab alltöövõtja esitama hankija tõendid alltöövõtulepingu olemasolu, nõude suuruse ja selle sissenõutavaks muutumise kohta.

Kõnealuste ehituslepingute korral võib alltöövõtja ka esitada hankijale avalduse selle kohta, et peatöövõtja ei ole talle tema tehtud tööde eest tasunud. Kui hankija leiab, et avaldus on piisavalt põhjendatud, peatab ta omapoolsed maksed peatöövõtjale selles ulatuses, millises too ei ole alltöövõtja avalduse alusel alltöövõtjale tasunud.

Kui peatöövõtja alltöövõtjale oma võla ära tasub ja seda ka hankijale tõendab või näitab hankijale, et alltöövõtja nõue on alusetu, tasub hankija peatöövõtjale temale võlgnitava summa. Sellist maksete peatamist ei loeta hankijapoolseks hankilepingu rikkumiseks. Küll aga peab alltöövõtja arvestama sellega, et kui ta esitab alusetu nõude, võib peatöövõtja omakorda esitada nõude viivitusest tekkinud kahju hüvitamiseks.

2.2 Ülevaade uue riigihangete seaduse koolitustest

2.2.1 2016. aastal läbiviidud uue riigihangete seaduse koolitused

Valmistamaks hankijaid ette uue riigihangete seaduse kasutamiseks, alustas Rahandusministeerium koolituste korraldamisega juba ajal, kui eelnõu oli alles Riigikogu menetluses. Koolitajateks olid Rahandusministeeriumi ametnikud Kristel Mesilane, Kati Orgmets, Evelin Karindi-Kask, Mario Sõrm ja Estella Põllu.

Koolitused toimusid järgmiselt:

14. ja 29. aprillil koolitus kohtunikele Tartus ja Tallinnas;

21. aprillil koolitus RIA-s koostöös ITLi esindajatega;

4. mail ITL ja Riigi Koostöökogu Üldkogu kohtumine kesksete hangete teemal;

25. mail koolitus Rahandusministeeriumis (koolitatavad olid ka väljapoolt Rahandusministeeriumi valitsemisala);

02. juunil koolitus Rahandusministeeriumis (koolitatavad olid ka väljapoolt Rahandusministeeriumi valitsemisala);

9. septembril koolitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis;

12. mail koolitus AS Teede Tehnokeskuse poolt organiseeritud teedehituse valdkonna esindajatele;

11. novembril Riigikantseleis seminar sotsiaal- ja eriteenustest ning lihtsustatud korras tellitavatest teenustest;

08. detsembril koolitus Töötukassas direktiivide otsekohaldamise teemal.

Uut regulatsiooni tutvustati ka ettekannetega Tallinna Konverentside riigihangete alasel koolitusel 28. aprillil, infotehnoloogia-alasel infopäeval 24. mail, Riigihangete Treffil 31. mail ja Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidule 16. juunil.

2.2.2 Koolitused 2017. aastal

Koolitused, kus tutvustatakse jätkuvalt uue riigihangete seadusega kaasnevaid muudatusi, jätkuvad ka 2017. aastal. Põhilisteks koolitajateks on riigihangete seaduse eelnõu autorid, rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunikud Evelin Karindi-Kask ja Mario Sõrm.

Keskse koolitusprogrammi raames korraldatavad koolitused viiakse läbi ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetse suuna "Haldusvõimekus" tegevuse "Inimressursi koolitus ja arendamine" raames ning rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest.

Keskse koolitusprogrammi koolitused on toimunud või toimuvad järgmiselt:

11. mai – Tartu, 1. juuni – Pärnu, 20. september – Viljandi, 11. oktoober - Rakvere, 8. november – Tallinn, 22. november – Tartu, 6. detsember – Tallinn.

Lisaks sellele korraldas Rahandusministeerium uut riigihangete seadust tutvustavad koolitused augustis AS-is Põhja-Eesti Regonaalhaigla, kus osalesid kuulajatena mitme haigla esindajad ning SA-s Innove, kus samuti osalesid kuulajad mitmest struktuuriotetusi jagavast asutusest. Septembris toimus Suur-Ameerika 1, st viie ministeeriumi ühismajas riigihangete baaskoolitus (koolitajaks Estella Põllu). Oktoobris toimus koolitus Riigikontrollile ning AS Eesti Energia kontserni kuuluvate hankijate esindajatele.

2.3 Riigihankealane nõustamine

2.3.1 Üldine ülevaade arvudes

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 nii e-kirjaga aadressile riigihanked@fin.ee, kui ka helistada nõustamistelefonile, mille tööaeg on avaldatud riigihangete infoportaalil. Vaatamata asjaolule, et nõustamispäringute näol on tegemist selgitustaotlustega, on RRO eesmärgiks vastata päringutele hiljemalt seitsme tööpäeva jooksul, toetamaks riigihangete võimalikult sujuvat ja tõrgeteta läbiviimist.

2016. aastal said e-kirja teel saadetud küsimustest valdav enamus ehk 95% päringutest vastuse seitsme tööpäeva jooksul. Pikem vastamisaeg oli reeglina tingitud küsija poolt päringu täpsustamisest või uute küsimuste lisamisest.

E-kirja teel esitati 2016. aastal 801 päringut, telefoni teel pöörduiti nõu saamiseks 2125 korral, aasta kokkuvõttes pöörduiti niisiis nõu saamiseks 2953 korda. Võrdluseks: 2015. aastal vastas RRO päringutele kirjalikult 757 korral ning telefoni teel 2309 korral, kokku vastati 3066 päringule.

Võrreldes 2016. aastaga nõustamispäringute maht vähenes, mis tuleneb asjaolust, et tõlgenduspraktika on väljakujunenud ja ei ole olulisel määral muutunud. Endiselt pöörduvad küsimustega RRO poole põhiliselt hankijad (e-kirja teel esitatud päringutest 65%).

1. septembril 2017. aastal jõustus uus riigihangete seadus ning 1,5 kuud pärast uue seaduse jõustumist on näha, et nõustamispäringute arv on hüppeliselt kasvanud. Kui keskmine nõustamispäringute arv 2017. aastal kuni uue riigihangete seaduse jõustumiseni oli 249 päringut kuus, siis üksnes septembris esitati kokku 307 nõustamispäringut. Sh on eriti suur kasv olnud e-kirja teel esitatud nõustamispäringute arvus, sest telefoni teel nõustamise aega vähendati 2017. aasta juulikuus 5-lt tööpäevalt 3-le tööpäevale. Kui e-kirja teel esitatudpäringute arv oli enne uue seaduse jõustumist keskmiselt 68 nõustamispäringut ühes kuus, siis pärast uues seaduse jõustumist on üksnes septembrikuu jooksul esitatud nõustamispäringuid e-kirja teel 145.

Tutvu nõustamispäringute arvilise jaotusega ka allolevas tabelis.

Tabel 1. Nõustamispäringute arvuline jaotus 2015. – 2017. aastal.

Aasta	Kokku/keskmine	Pöördumiste arv		Kokku pöördumisi
		E-kiri	Telefon	
2017. aasta	September	145	162	307
	Jaan – august kokku	544	1448	1992
	Jaan – august kuu keskmine	68	181	249
2016. aasta	Aasta kokku	801	2125	2953
	Kuu keskmine	67	177	246
2015. aasta	Aasta kokku	757	2309	3066
	Kuu keskmine	63	192	256

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 2016. aastal kord igas kvartalis, nelja tähelepanuväärseima kohtulahendi kohta avaldati eraldi uudised.

Nõustamispäringute ja kohtupraktika alusel täiendati ja korrigeeriti ka korduma kippuvate küsimuste (KKK) rubriiki riigihangete infoportaalil.

2.3.2 Nõustamise teemade kaardistus esitatud päringute sisu põhjal

Enim (e-kirjaga esitatud päringutest 11%) küsimusi oli seotud kvalifitseerimisega, sealjuures nii kvalifitseerimistingimuste sätestamise, nende tõlgendamise ja ka taotleja või pakkuja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta sisulise otsuse langetamisega.

Populaarsuselt järgmine teema (8%) oli hankelepingu eeldatava maksumuse määramine ja sellest tulenevalt õigete menetlusreeglite valik ehk küsimused, kas ja millise menetluse korraldamine on kohustuslik.

Palju küsimusi esitati ka hankemenetlusest kõrvaldamisega seoses (7%), sealjuures tekitas endiselt küsimusi maksuvõla regulatsioon, mis oli kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduses väga detailirohke. Populaarsuselt järgnesid veel küsimused lepingu muutmise lubatavuse (5%) ja hankija määratlemise (3%) kohta.

2.3.3 Aasta jooksul nõustamispraktikas enim käsitlemist leidnud teemad ja soovitused

2.3.3.1 Kvalifitseerimine

Kvalifitseerimist puudutavaid päringuid esitatakse sageli seonduvalt eelkõige küsimusega, mida teha olukorras, kui pakkuja või taotleja ei ole esitanud kõiki nõutud andmeid või dokumente. Kuna kohtute tõlgenduspraktika ja hankijate halduspraktika on olnud erinev, siis on turul tekkinud nii hankijatel kui ettevõtjatel erinevad arusaamad sellest, missugust informatsiooni võib või peab pakkujalt või taotlejalt peale esitamise tähtpäeva juurde küsima ja millist teavet ei tohi aktsepteerida. Soovitame selles küsimuses lähtuda värskemast Euroopa Kohtu praktikast, asjakohased lahendid on välja toodud riigihangete poliitika teemalehel Rahandusministeeriumi veebilehel (riigihangete infoportaalil) (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/kohtupraktika>).

Lihtsustatult öeldes saab selgituste küsimise kaudu hankija küll nõuda pakkujalt kvalifitseerimise tõendamiseks õigeaegselt esitatud dokumentide ja/või andmete selgitamist, täpsustamist ning piiritlemist (nt selleks, et kõrvaldada vastuolusid, selgitada ebaselgusi vms), kuid seeläbi ei või hankija anda pakkujale võimalust oma kvalifikatsiooni n-ö uueks tõendamiseks. Võrdse kohtlemise põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui hankija palub hankemenetluses ettevõtjal esitada hanketeates või hankedokumentides nõutud avaldusi või dokumente, mida ei ole taotluste või pakkumuste esitamiseks ette nähtud tähtaja jooksul esitatud. Viimatinimetatud printsiip kehtib ka pakkumuse kohta selgituste küsimise puhul.

2.3.3.2 Lepingute muutmine, sh reservide kasutamine lepingutes

Lepingute muutmise vajadus tekib lepingute täitmise käigus sageli elulistest asjaoludest, mida hankija ei ole hanget alustades osanud ette näha. 2016. a kehtinud RHS reguleeris lepingu muutmise küsimust rangelt ja üldjuhul ei saanud nende sätete alusel pidada hankija või ka pakkuja soovitud muudatusi lubatavaks. Siiski oli võimalus kasutada lepingus endas ette nähtud lepingu muutmise võimalusi, juhul kui selline muutmise regulatsioon oli piisavalt detailne ja ette nähtud juba riigihanke alusdokumentides. Piisavalt detailseks ei saa pidada lepingu muutmise regulatsiooni, kus nt ehitustööde hankelepingus on ette nähtud reserv teatud % ulatuses, kuid täpsemalt on määratlemata, millistel tingimustel reservi kasutatakse ja kuidas kujunevad reservi arvel tehtavate tööde maksumused. Selleks, et lepingus endas algselt ette nähtud muutmise võimalusi võiks rakendada, peavad need olema selged, täpsed ja ühemõttelised.

2.3.3.3 Lepingu eeldatava maksumuse määramine ja menetlusreeglite valik

Lepingu eeldatava maksumuse korrektne määramine mängib olulist rolli riigihanke õnnestumise juures. Esmalt seondub eeldatava maksumuse määramisega see, millise menetluse hankija peab lepingu sõlmimiseks korraldama, nt kas ta on kohustatud korraldama lihthanke, (avatud) hankemenetluse või peab lisaks arvestama rahvusvahelist piirmäära ületavate riigihangete kohta käivate reeglitega. Kui hankija eksib eeldatava maksumuse määramisel, siis üheks tõsisemaks tagajärjeks võib olla lepingu tühisus või lepingu abikõlbmatuse – viimane siis, kui tegemist on välisvahenditest rahastatava tegevusega.

Lepingu eeldatav maksumus on oluline ka sobivate kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel, võimaliku põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse tagasilükkamisel kui ka liiga kõrge maksumuse tõttu pakkumuse tagasilükkamisel.

Abistamiseks huvitatud isikuid riigihanke eeldatava maksumuse määramisel, avaldasime 2016. a III kvartalis riigihangete infoportaalil Raidla Ellex Advokaadibüroo OÜ (Arne Ots, Martin-Johannes Raude) vastavasisulise analüüsi, mille leiab riigihangete poliitika teemalehelt Rahandusministeeriumi veebis aadressilt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuusid-ja-uuringud>.

2.4 Riigihangete järelevalve

2.4.1 Läbi viidud kontrollide ülevaade

2016. aastal laekus Rahandusministeeriumile (ühe ja sama riigihanke kohta korduvalt esitatud taotlusi ning järelevalvemenetluse uuendamise taotlusi arvestamata) kokku 64 järelevalvemenetluse algatamise

taotlust (sh üks järelevõlvementluse uuendamise taotlus),² mille alusel viidi läbi 11 menetlust (sh üks järelevõlvementluse uuendamine) ning 53 korral keelduti menetluse algatamisest.

Riskianalüüsi põhjal koostatud valimile tuginedes viis Rahandusministeerium 2016. aastal läbi 10 plaanilise järelevõlvementluse menetlust. 2016. aastal kontrolliti plaaniliste järelevõlvementluste käigus kokku 514 riigihanget.

Täpsema ülevaate 2016. aastal läbi viidud järelevõlvementõimingute kohta leiab ülevaatest „2016. aasta riigihangete järelevõlvement kokkuvõte“, mis on leitav riigihangete teemalehel Rahandusministeeriumi veebis aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/jarelevõlvement/riigihangete-jarelevõlvement-kokkuvõtted>.

2.4.2 Tuvastatud probleemide ülevaade

2.4.2.1 Juhtumi- ehk taotluspõhise järelevõlvement käigus tuvastatud probleemid

Peamised rikkumised, mida taotlustes hankijale ette heideti, olid järgmised:

- 1) hankedokumentide, iseäranis konkurentsi piirava tehnilise kirjelduse, mittevastavus RHS-i nõuetele;
- 2) kvalifitseerimistingimuste mittevastavus RHS-ile;
- 3) hindamiskriteeriumide mittevastavus RHS-ile;
- 4) õigusvastane kvalifitseerimise või vastavaks tunnistamise otsus;
- 5) hanke alusdokumendi muutmisel pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine;
- 6) ideekonkursi läbiviimise korra rikkumine;
- 7) selgituste andmise korra rikkumine;
- 8) lihthanke või hankemenetluse õigusvastane korraldamata jätmine;
- 9) riigihanke üldpõhimõtete eiramine.

Järelevõlvementluse tulemusel tegi Rahandusministeerium:

- 3 ettekirjutust hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks, mis hankijate poolt täideti.
- 1 ettekirjutuse kavatsuse³ rikkumise lõpetamiseks. Hankija kõrvaldas ettekirjutuse kavatsuses nimetatud puudused ning Rahandusministeerium lõpetas järelevõlvementluse.

Järelevõlvementluse lõpetati 7-l juhul ettekirjutust või otsust, samuti ettekirjutuse või otsuse kavatsust, tegemata: 2-l juhul järelevõlvementluse tulemusel rikkumisi ei tuvastatud; 1-l juhul lõpetati menetlus, sest selgus, et hankeleping oli sõlmitud; 1-l juhul lõpetati menetlus põhjusel, et VAKO rahaldas vaidlustuse ja kohustas hankijat viima tehnilise kirjelduse vastavusse õigusaktidega; 1-l juhul kõrvaldas hankija Rahandusministeeriumi poolt välja toodud puudused; 1-l juhul järelevõlvementluse kestel tunnistas hankija omal algatusel hankemenetluse kehtetuks; 1-l juhul tuvastati rikkumine, mida ei olnud järelevõlvementluses enam võimalik kõrvaldada, kuid mis ei olnud oluline ega mõjutanud hankemenetluse kulgu ning ei toonud seepärast kaasa hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse tegemist.

² sh ühe taotluse esitas Riigihangete Vaidlustuskomisjon (VAKO), vt. RHS § 125 lg 10, ning ühe taotluse Riigikogu liige

³ RaM 22.12.2016 ettekirjutuse kavatsus nr 12.2-5/14036. – arvutivõrgus kättesaadav (10.03.2017): <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=38913515>

2.4.2.2 *Plaanilise, riskianalüüsil põhineva, järelevalve käigus tuvastatud probleemid*

Olles analüüsinud tööplaanipõhise järelevalve käigus tuvastatud riigihanke-eeskirjade rikkumisi, võime markeerida ning välja tuua järgmised õigusrikkumised, mille esinemissagedus oli muude rikkumistega võrreldes suurem:

1. Lihthanke ja/või hankemenetluse korraldamata jätmine
2. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine
3. Riigihanke aruande ja/või aruande lisa mittetähtaegne esitamine
4. Maksuvõlgade kontrollimisel kõrvalekaldumine seadusest

Vähemal määral esines ka muud liiki rikkumisi, näiteks:

- Pakkumuste avamine hanketeates märgitust hilisemal ajal
- Hankekorra mittevastavus seaduses sätestatud nõuetele
- Selgitustega hanke alusdokumentide muutmine
- Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes
- Hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest hälbivatel tingimustel
- Vastuolud riigihanke alusdokumentides
- Õigusvastased, sh. ebaproportsionaalsed, kvalifitseerimistingimused
- Vale hankemenetluse liigi valimine

2016. aasta plaaniliste järelevalvemenetluste tulemusena kaardistatud riigihanke-eeskirjade rikkumised on enamasti tingitud hankijate teadmatusest, tähelepanematuses või hooletusest.

2.5 Riigihangete register

2.5.1 Vana registri parendused, seis, ülevaade

Riigihangete register valmistus 2016. a uue riigihangete seaduse jõustumiseks. Olulisemad arendustööd teostati direktiivide ja esialgse eelnõu pinnalt ja arendustöid jätkati eelnõu menetlemise ajal tehtud muudatuste sisseviimiseks. Olemasolevas registris teostati vaid minimaalsed vajalikud täiendused, kuna 2015. a alustati juba uuel tehnoloogilisel ja ärioloogilisel tasemel riigihangete registri loomise projektiga. Olulisemad arendustööd olemasolevas registris sisaldavad järgnevat:

- Uus menetlusliik - Innovatsioonipartnerlus
- Pöördmenetluse võimaldamine
- Keskkonnahoidlike, innovaatiliste ja sotsiaalsete riigihangete kohta märke tegemise võimaldamine
- Pakkumuste avamise järel avalikustatavate andmete muudatus
- Lepingu lõpetamisest teavitamise andmete muudatus

2.5.2 Uue registri arenduste seis ülevaade

Rahandusministeerium koostöös Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskusega alustas 2015. aastal projektiga "Täieliku e-riigihangete võimekuse loomine". Projekt on ellu kutsunud eesmärgiga luua täielikule e-menetlusele sobiv, tõrgeteta toimiv, kasutajasõbralik, hankijate ja pakujate kulusid vähendav ja kaasaegne riigihangete register koos paindlike menetlusvõimaluste ja innovaatiliste tööriistadega. Uue riigihangete registri innovaatilised võimalused automatiseerivad ja kiirendavad e-hanke menetlusprotsessi nii hankijate kui pakujate jaoks. Valmivatest muudatustest on suurim

tegevuskeskne lähenemine, mis võimaldab paindlikku tegevuste järjestust ja hanke osade eri aegadel menetlemist. Projekti tulemusena tõuseb teenuse kvaliteet ja hankeid saab korraldada oluliselt kiiremini ning lihtsamalt. Projekti rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist.

Projekti tulemid jõuavad kasutajateni järk-järgult. Esimese uue teenusena jõudis kasutajateni teadete moodul riigihangetega seotud teadete esitamiseks ja avaldamiseks registris uue riigihangete seaduse jõustumisel 1.09.2017. I arendusetapp, mille tulemusena on võimalik hankeid läbi viia ja neis osaleda juba uues sisu ja välimusega keskkonnas, on planeeritud valmima 100% e-hangetele ülemineku tähtajaks 18.10.2018. aastal. II arendusetapp, mille tulemusena lisanduvad mitmed mugavusfunktsionaalsused nagu turu-uuringud, hanke planeerimine või aruandlusmootor, on planeeritud aastatele 2019-2020. Arendusprojekti kohta saab lähemalt lugeda Rahandusministeeriumi veebist riigihangete teemalehelt aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/riigihangete-register/registrite-arendamine>.

2.5.3 Registri kasutajakoolitused 2016. aastal

2016. aastal pakkus RRO jätkuvalt võimalust osaleda tasuta riigihangete registri kasutajakoolitustel. Hankijale suunatud kasutajakoolitusi toimus 10 ja pakkujale suunatud koolitusi oli 6. Väljaspool koolituskava tellisid RRO-lt eraldi kasutajakoolituse Maakondlikud Arenduskeskused ja Puuetega Inimeste Koda. Kokku osales 2016. a registri kasutajakoolitustel 208 inimest: 141 hankija esindajat ja 67 pakkuja esindajat. Koolitusvajadus on aasta aastalt vähenenud (võrdluseks, 2015. a toimus 34 kasutajakoolitust 503 osavõtjaga), mis annab märku registri kasutamise oskuste piisavast tasemest ja lisainfo kättesaadavusest riigihangete infoportaalist ja kasutajatoelt.

2.5.4 Registri kasutajakoolituste plaanid 2017. aastal

2017. a registri kasutajakoolitused hankijale toimuvad ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetse suuna "Haldusvõimekus" programmi "Inimressursi koolitus ja arendamine 2015-2017" raames ning rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest. Kasutajakoolitusi hankijale on planeeritud 7. Oluline rõhuasetus on uue riigihangete seaduse muudatuste mõjul registri funktsionaalsustele. Jätkuvalt pakume kasutajakoolitustel osalemise võimalust ka pakkujatele.

3 2016. aasta riigihankemaastik arvudes

3.1 Statistiline ülevaade

3.1.1 Statistilised üldandmed

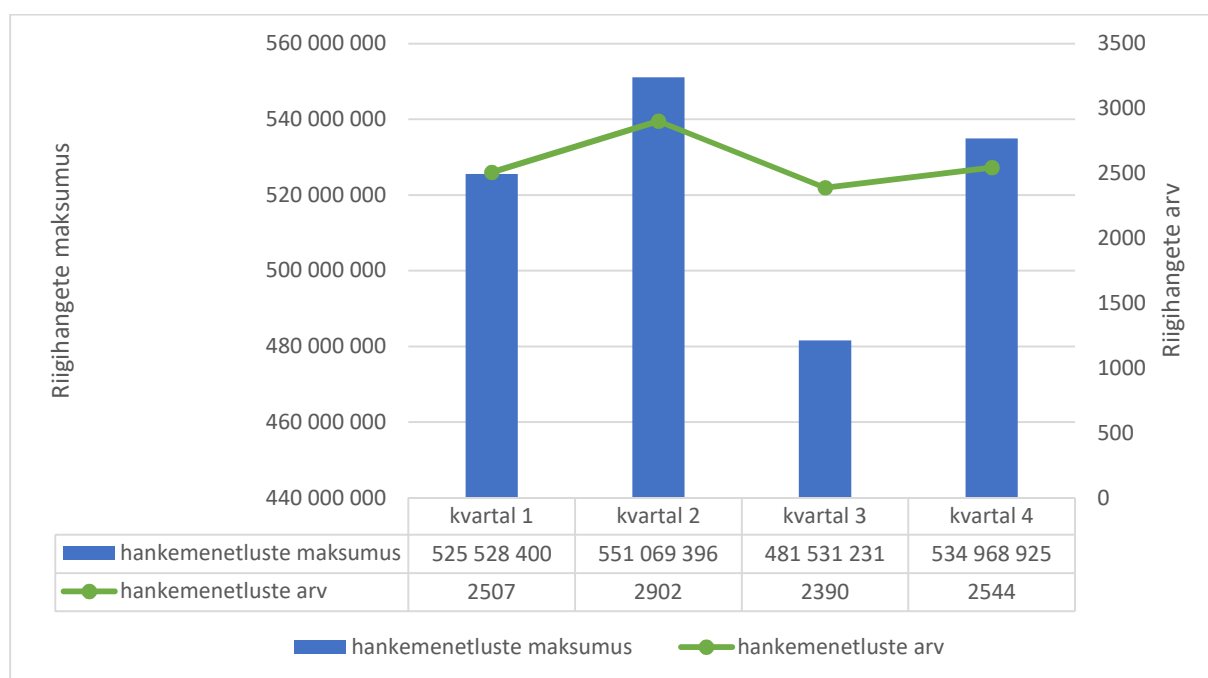
Riigihankeid viidi 2016. aastal läbi 10 343 (2015. aastal 10 653) kogumaksumusega 2 093 miljonit eurot (2015. aastal 2 448 miljonit eurot). Seega 2016. aastal riigihangete kogumaksumus kahanes 355 miljoni euro võrra võrreldes 2015. aasta riigihangete maksumusega. Peab arvestama, et seisuga 05.06.2017 oli 91 hanke osas hankemenetlus veel käimas.

Hankemenetlus on lõppenud erinevatel põhjustel lepingut sõlmimata 1091 hanke osas (näiteks 349 hankes lükati kõik pakkumused tagasi, 299 hankes ei esitatud ühtegi pakumust, 272 hanget tunnistati kehtetuks hankija või Rahandusministeeriumi otsusel, jne).

Eespool toodud riigihangete arv sisaldab ka ideekonkurssse, mida 2016. aastal korraldati 41 ja auhindu on määratud peaaegu 570 500 euro väärtuses.

Kvartalite lõikes on toodud riigihangete jaotus joonisel, millelt on näha hankemenetluste arvu suhteliselt stabiilset dünaamikat läbi aruandlusaasta. Riigihangete maksumus on seevastu võrreldes teiste kvartalitega olnud väiksem III kvartalis. Ilmselt on asjaolu seotud suvise puhkuste perioodiga.

Joonis 2. 2016. aastal läbiviidud riigihangete arvu ja maksumuse dünaamika



2016. aasta riigihankemaastiku kokkuvõtte on koostatud riigihangete registri andmete alusel. Alusandmeteks on 2016. aastal alustatud hankemenetlused, mille seis on fikseeritud 5. juunil 2017. aastal. 5. juunil 2017. aastal oli 2016. aastal alustatud hankemenetlusest 91 veel pooleli:

- 45 hankemenetlust oli lepingu ootel;
- 34 hankemenetlust olid hindamisel;
- 7 hankemenetlust olid lahenduse ootel;
- 3 hankemenetlust olid pakkumuse ootel ja
- 2 hankemenetlust olid staatuses „taotlus esitatud“.

Lisaks pooleriolevatele menetlustele oli 1091 hankemenetlust tühistatud või lõpetatud lepingut sõlmimata. Ülevaade lepingut sõlmimata lõpetatud hankemenetlustest leiab järgmisest tabelist.

Tabel 2. 2016. aastal alustatud hankemenetlused, mis on lõpetatud lepingut sõlmimata

Lõpetamise põhjus/lõpetamine seoses ...	Hankemenetluste arv
kõikide pakkumuste tagasilükkamisega RHS §-s 49 sätestatud alustel	349
pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste mitteesitamine	299
hankemenetluse kehtetuks tunnistamine Rahandusministeeriumi või hankija omal otsusel	272
kõikide pakkumuste tagasilükkamine põhjusel, et ühtegi pakkumust ei tunnistatud vastavaks	90
kõikide pakkujate või taotlejate hankemenetlusest kõrvaldamine või kvalifitseerimata jätmine	74
kõikide pakkumuste jõusoleku tähtaja lõppemine, sest ükski pakkuja ei olnud nõus jõusoleku tähtaega pikendama	7
Kokku lepingut sõlmimata lõpetatud hankemenetlused	1091

10343 hankemenetluse tulemusel sõlmiti 13583 hanke- ning raamlepingut kokku summas 3 134 295 859 eurot arvestusega, et iga erineva raamlepingu osapoolega sõlmitud raamlepingu maksimaalne limiit on summeeritud. Hankemenetluste kogumaksumus arvestades ühekordse raamlepingute limiidiga oli 2016. aastal 2 093 miljonit eurot. 10 343 hankemenetluses osales 37 323 pakkujat ning esitati 32 909 pakkumust.

3.1.2 Hankemenetluste liigid arvudes

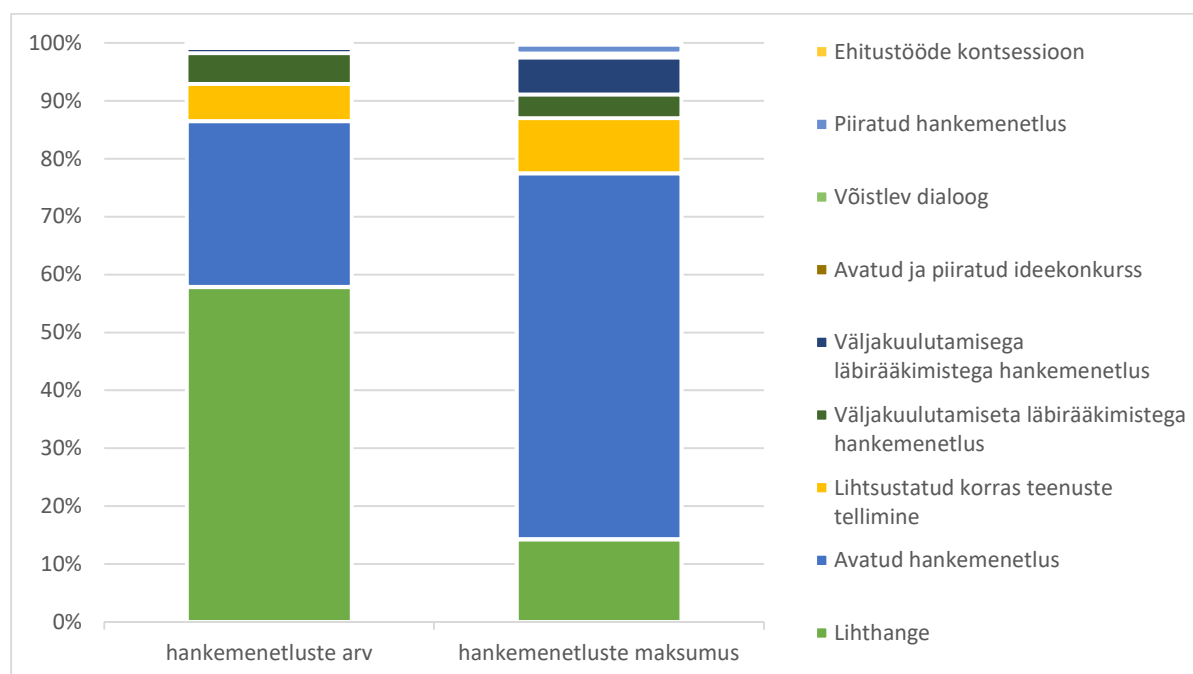
2016. aastal alustati kõige enam lihthankemenetlusi, kokku 5986 korral, avatud hankemenetlusi viidi läbi 2964 korral, väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlusi 549 korral ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlusi 92 korral. Ideekonkurssse, võistlevat dialoogi, piiratud hankemenetlust ja ehitustööde kontsessiooni alustati 2016. aastal vähem, täpsed andmed on leitavad järgmisel leheküljel asuvast tabelist.

Tabel 3. 2016. aastal läbiviidud hankemenetlused hankemenetluse liigi, arvu ja maksumuse järgi

Hankemenetluse liik	hankemenetluste arv	osakaal hankemenetluste arvust	hankemenetluste maksumus	osakaal maksumusest
Lihthange	5986	58%	299 919 487	14%
Avatud hankemenetlus	2964	29%	1 322 321 444	63%
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	660	6%	199 238 616	10%
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	549	5%	85 156 013	4%
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	92	1%	134 657 580	6%
Avatud ja piiratud osalejate arvuga ideekonkurss	41	0%	570 500	0%
Võistlev dialoog	29	0%	13 633 905	1%
Piiratud hankemenetlus	16	0%	32 033 962	2%
Ehitustööde kontsessioon	6	0%	5 566 445	0%
Kokku	10343	100%	2 093 097 952	100%

Allolevalt jooniselt on näha, et hankemenetluste maksumuselt moodustavad suurima osa avatud hankemenetlused. Lihthankemenetlused, mida on arvuliselt läbi viidud 58% kordadest, moodustavad maksumuselt märkimisväärselt väiksema osa (14%). Hankemenetluste maksumuste ja osakaalude täpsed andmed leiab ülalolevast tabelist.

Joonis 3. Hankemenetluste arvu ja maksumuse osakaalude jaotus



Järgnev tabel kajastab hankemenetluste tulemusel sõlmitud lepingute ja hankemenetlustel osalenud pakkujate andmeid. Lepingute arvestuses on arvesse võetud vaid sõlmitud ja lõpetatud lepingud ning

kõik tühistatud või alles koostamisel staatuses olevad lepingud on jäetud arvesse võtmata. Kokku on riigihangete registris registreeritud 13583 lepingut, millest 472 on tühistatud või koostamisel.

Tabel 4. Hankemenetlustel osalenud pakkujate ja hankemenetluste tulemusel sõlmitud lepingute arv

Hankemenetluse liik	Hankemenetluste arv	Pakkujaid kokku	Pakkujat hanke kohta	Lepinguid kokku (sõlmitud ja lõpetatud)	Lepingut hanke kohta
Avatud hankemenetlus	2964	11958	4,0	4918	1,7
Avatud ideekonkurss	40	286	7,2	97	2,4
Ehitustööde kontsessioon	6	13	2,2	4	0,7
Lihthange	5986	21579	3,6	6032	1,0
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	660	2423	3,7	1404	2,1
Piiratud hankemenetlus	16	44	2,8	12	0,8
Piiratud osalejate arvuga ideekonkurss	1	4	4,0	3	3,0
Võistlev dialoog	29	66	2,3	15	0,5
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	92	313	3,4	81	0,9
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	549	637	1,2	545	1,0
Kokku/keskmine	10343	37323	3,6	13111	1,3

3.1.3 Hankemenetluste arvuline jaotus hankija liigi lõikes

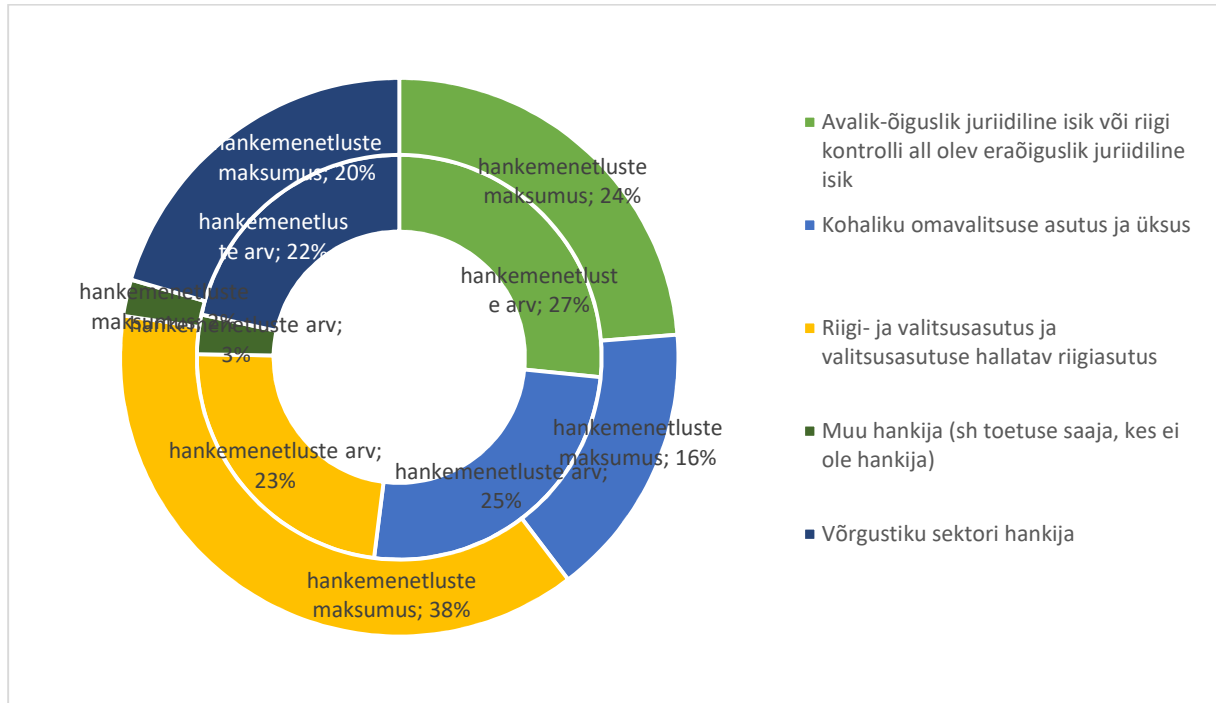
Valdava osa riigihangete registris registreeritud hangetest on läbi viinud klassikalise sektori hankijad, ehk 10343-st hankest 78%. Hangete jaotus klassikalise ja võrgustiku sektori vahel on nähtav allolevast tabelist. Enim riigihankeid on aasta jooksul alustanud avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud ning kohaliku omavalitsuse üksused.

Tabel 5. Klassikalise ja võrgustikusektori hankijate liigid ja hangete arvu ning maksumuste andmed

	hankemenetluste arv	hankemenetluste maksumus
<i>Klassikaline sektor kokku</i>	8107	1 663 599 516
Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik	2749	496 325 484
Kohaliku omavalitsuse üksus	2346	294 723 784
Riigiasutus või valitsusasutus	1441	366 511 277
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	962	423 088 040
Kohaliku omavalitsuse asutus	283	39 041 627
Muu hankija	237	29 855 172
Toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses	89	14 054 132
<i>Võrgustiku sektor kokku</i>	2236	429 498 435
Võrgustiku sektori hankija	2236	429 498 435
Kokku	10343	2 093 097 952

Allolev joonis kajastab tabelis toodud andmete visuaali. Joonise lihtsustamiseks on hanketeadete vormides antud klassifikatsiooni grupeeritud.

Joonis 4. 2016. aasta hankemenetluste arvu ja maksumuse jaotus hankija liigi kaupa



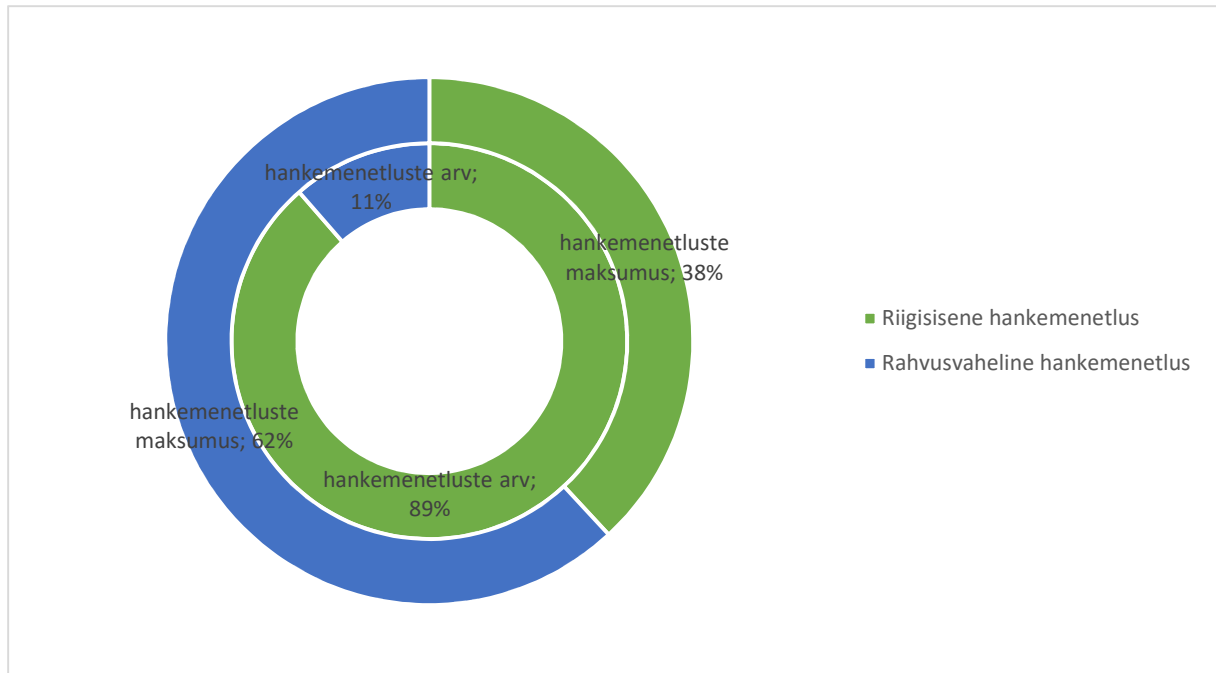
Jooniselt nähtub, et proportsionaalselt suurima rahalise mahu moodustavad riigi- ja valitsusasutuste ja valitsusasutuse hallatavate riigiasutuste riigihanked.

3.1.4 Hankemenetluste arvuline jaotus üle ja alla rahvusvahelise piirmäära

Teavitamiseks kõiki potentsiaalseid pakkujaid korraldatavatest riigihangetest ja sõlmitud hankelepingutest, tuleb rahvusvahelisi piirmäärasid ületavate riigihangete teated avaldada EL Teataja andmebaasis TED (Tenders Electronic Daily). Eesti hankijate teated edastab Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele TEDis avaldamiseks riigihangete register.

Valdav osa hankemenetlustest (89%) jäävad alla rahvusvahelise piirmäära, moodustades kogumaksumuselt siinjuures vaid 38%. Üle rahvusvahelise piirmäära jäävad hankemenetlused, mida viiakse läbi aasta jooksul vaid 11%-l kordadest, moodustavad maksumuselt tugevalt üle poole, ehk 62%. Hankemenetluste arvu ja maksumuse info rahvusvahelise piirmäära järgi leiab allolevalt jooniselt.

Joonis 5. Üle ja alla rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste arvu ja maksumuse jaotumine



Allolevast tabelist on näha, et rahvusvahelist piirmäära ületavaid hankeid on kõige enam viinud läbi riigi- või valitsusasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud või riigi kontrolli all olevad eraõiguslikud juriidilised isikud.

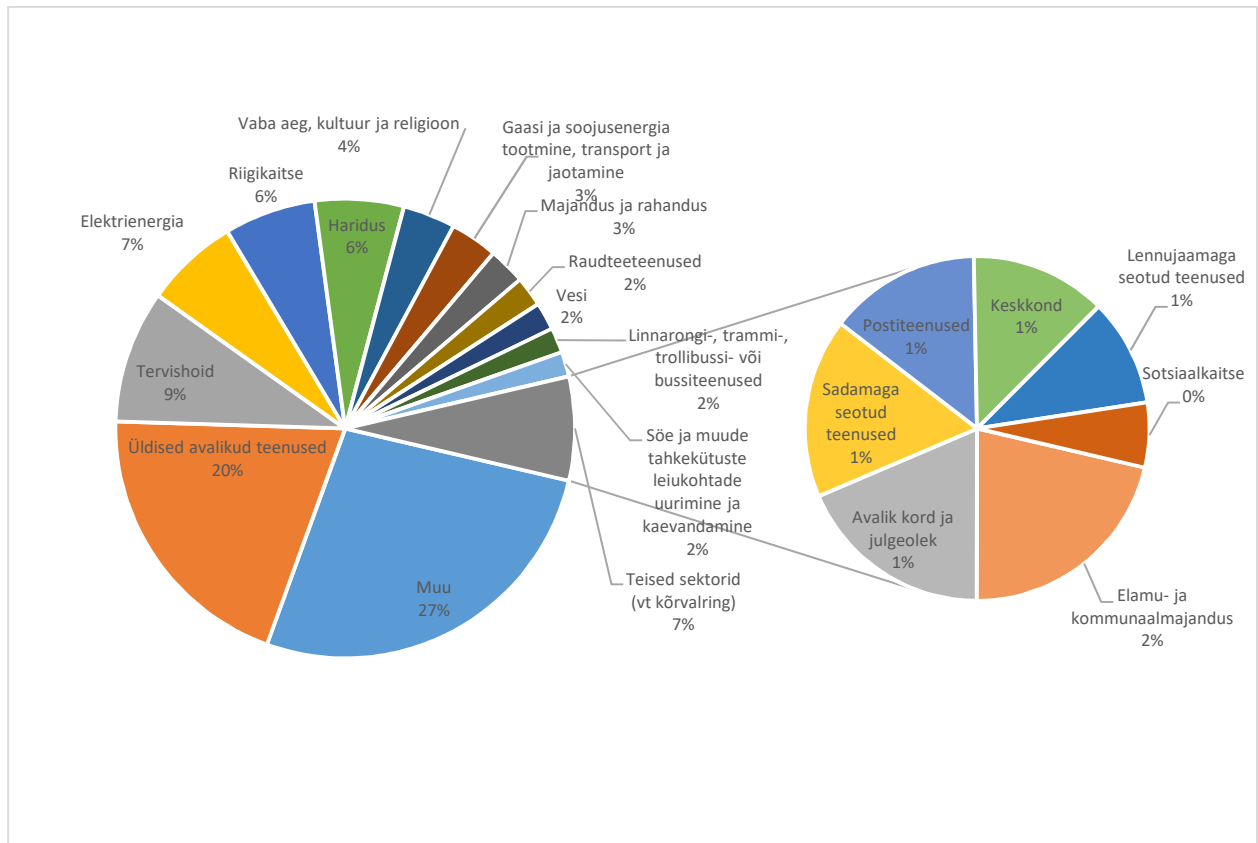
Tabel 6. Hankemenetluste jaotumine üle ja alla rahvusvahelise piirmäära hankija liigi lõikes

	Hankemenetluste arv	Hankemenetluste maksumus
Riigisisene (alla rahvusvahelise piirmäära) hankemenetlus	9161	797 675 081
Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik	2379	148 716 520
Kohaliku omavalitsuse asutus ja üksus	2534	229 486 027
Muu hankija ja toetuse saaja, kes ei ole hankija	316	32 928 049
Riigiasutus või valitsusasutus ja valitsusasutuse hallatav riigiasutus	1948	208 431 487
Võrgustikusektori hankija (määratlemata juriidiline vorm)	1984	178 112 998
Rahvusvaheline hankemenetlus	1182	1 295 422 871
Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik	502	368 827 308
Kohaliku omavalitsuse asutus ja üksus	95	104 279 384
Muu hankija ja toetuse saaja, kes ei ole hankija	10	10 981 256
Riigiasutus või valitsusasutus ja valitsusasutuse hallatav riigiasutus	455	581 167 829
Võrgustikusektori hankija (määratlemata juriidiline vorm)	120	230 167 094

3.1.5 Riigihanked hankija tegevusala järgi

Kui 2015. aastal tegid suurimas rahalises mahus riigihankeid tervishoiu sektori hankijad, siis 2016. aastal tegid suurimas mahus hankeid sektori „Muu“ hankijad.

Joonis 6. 2016. aasta riigihangete rahalise mahu jaotus hankija tegevusala järgi



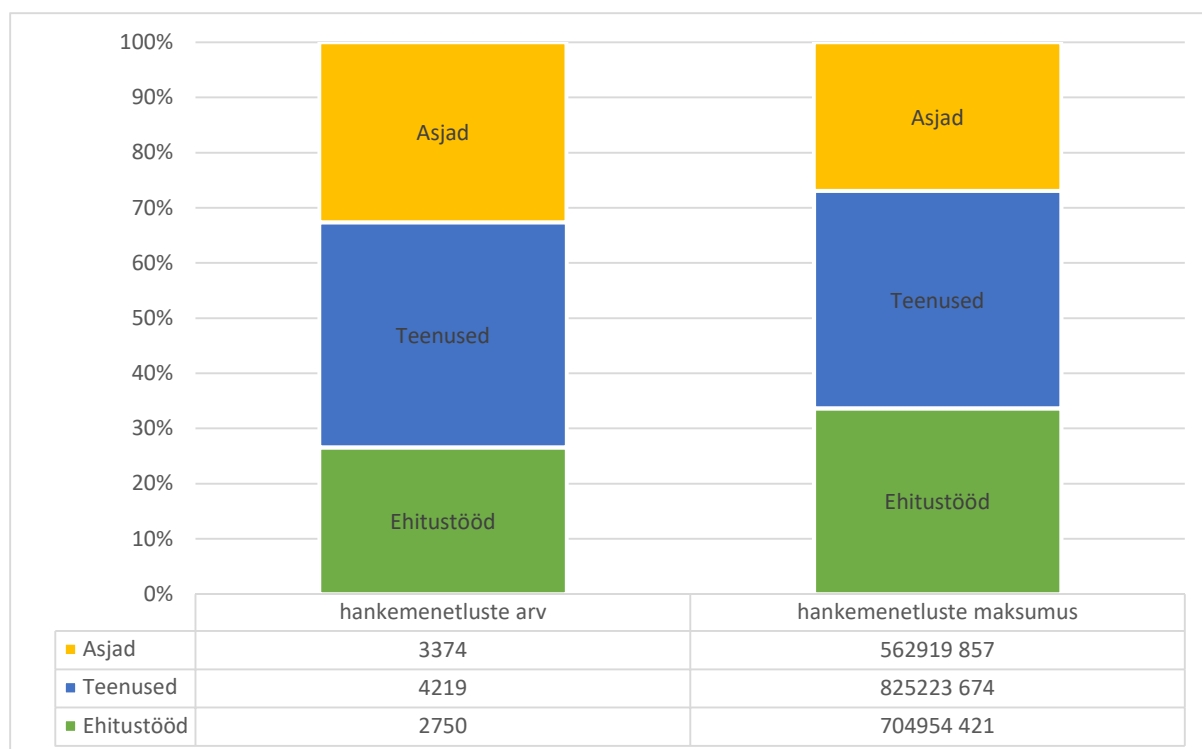
Sektorisse „Muu“ kuuluvad sellised suuremad hankijad nagu Riigimetsa Majandamise Keskus, Maanteeamet, Riigi Kinnisvara AS ja Eesti Töötukassa. Kokku on sektori „Muu“ hankijad läbi viinud hankeid rahalises mahus 562,5 mln eurot.

Suuremateks täpsema määratlusega hankija tegevusvaldkondadeks on 2016. aastal olnud veel üldised avalikud teenused kogumahuga 417,6 mln eurot, lisaks ka tervishoid 195,8 mln euro, elektrienergia 137,8 mln euro, riigikaitse 134,7 mln euro ja haridus 131,3 mln euroga.

3.1.6 Hankemenetlused hanke eseme järgi

Nii hankemenetluste arvu kui ka maksumuse poolest hangiti 2016. aastal kõige enam teenuseid. Täpse hangete osakaalu jaotuse hanke eseme järgi leiab allolevalt jooniselt.

Joonis 7. Hankemenetluste arvu ja maksumuse jaotumine hanke eseme lõikes



Täpsustuseks joonisele on järgnevas tabelis toodud asjade, teenuste ja ehitustööde hangete arvu ja maksumuste individuaalsed osakaalud.

Tabel 7. Asjade, teenuste ja ehitustööde individuaalsed osakaalud hangete koguarvust ja kogumaksumusest

	hangete arvu osakaal	hangete maksumuse osakaal
Ehitustööd	27%	34%
Teenused	41%	39%
Asjad	33%	27%
Kokku	100%	100%

Ka üle rahvusvahelise piirmäära jäävaid menetlusi on nii arvuliselt kui ka maksumuselt kõige enam teenuste hangetes. Tutvu andmetega järgmisel leheküljel.

Tabel 8. Hankemenetluste jaotumine hanke eseme ja rahvusvaheliste piirmäärade järgi

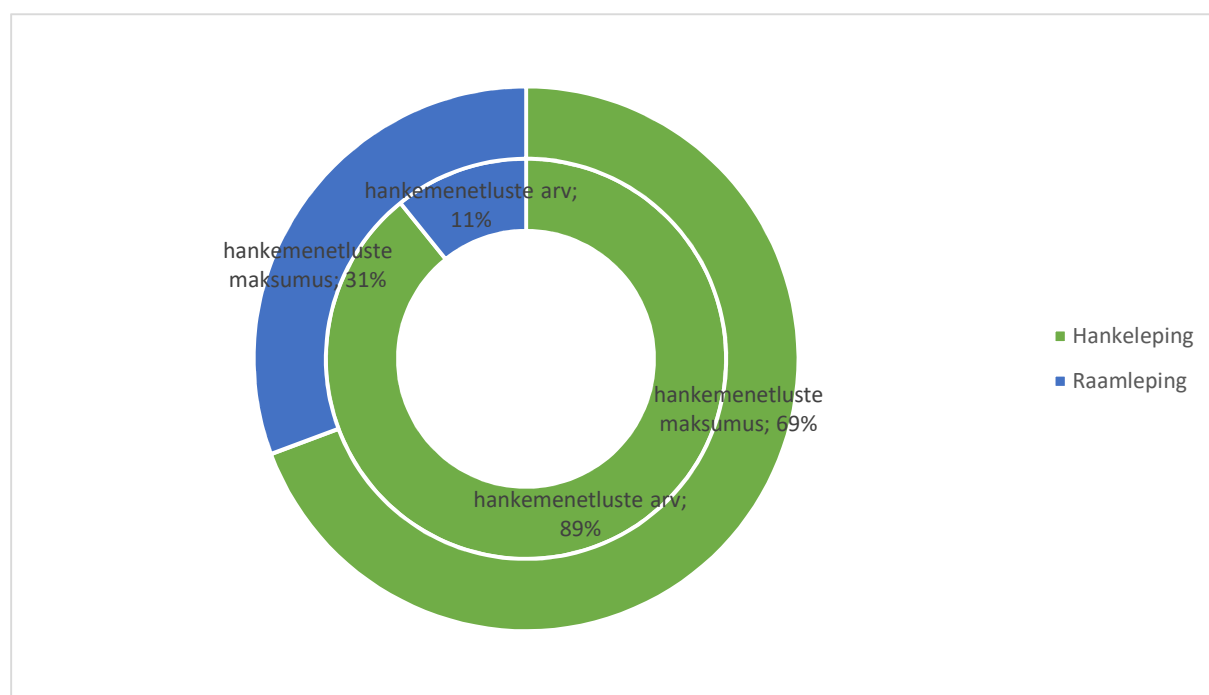
	hankemenetluste arv	hankemenetluste maksumus
<i>Ehitustööd</i>	2750	704 954 421
Riigisisene (alla rahvusvahelise piirmäära) hankemenetlus	2694	487 821 725
Rahvusvaheline hankemenetlus	56	217 132 695
<i>Teenused</i>	4219	825 223 674
Riigisisene (alla rahvusvahelise piirmäära) hankemenetlus	3626	164 858 623
Rahvusvaheline hankemenetlus	593	660 365 051
<i>Asjad</i>	3374	562 919 857
Riigisisene (alla rahvusvahelise piirmäära) hankemenetlus	2841	144 994 733
Rahvusvaheline hankemenetlus	533	417 925 125
Kokku	10343	2 093 097 952

3.1.7 Raamlepingute sõlmimisega seotud arvanded

2016. aastal viidi raamlepingute sõlmimiseks riigihankeid läbi 1113 korral, mis moodustas 11% 2016. aastal alustatud riigihangetest, millest on välja arvestatud ideekonkursid. 1113 raamlepingute sõlmimiseks läbi viidud riigihanget moodustasid riigihangete kogumaksumusest 31%. Riigihankeid hankelepingu sõlmimiseks viidi läbi 9189 korral, ehk 89%. Maksumuselt moodustasid hankelepingu sõlmimiseks läbi viidud hanked 69%.

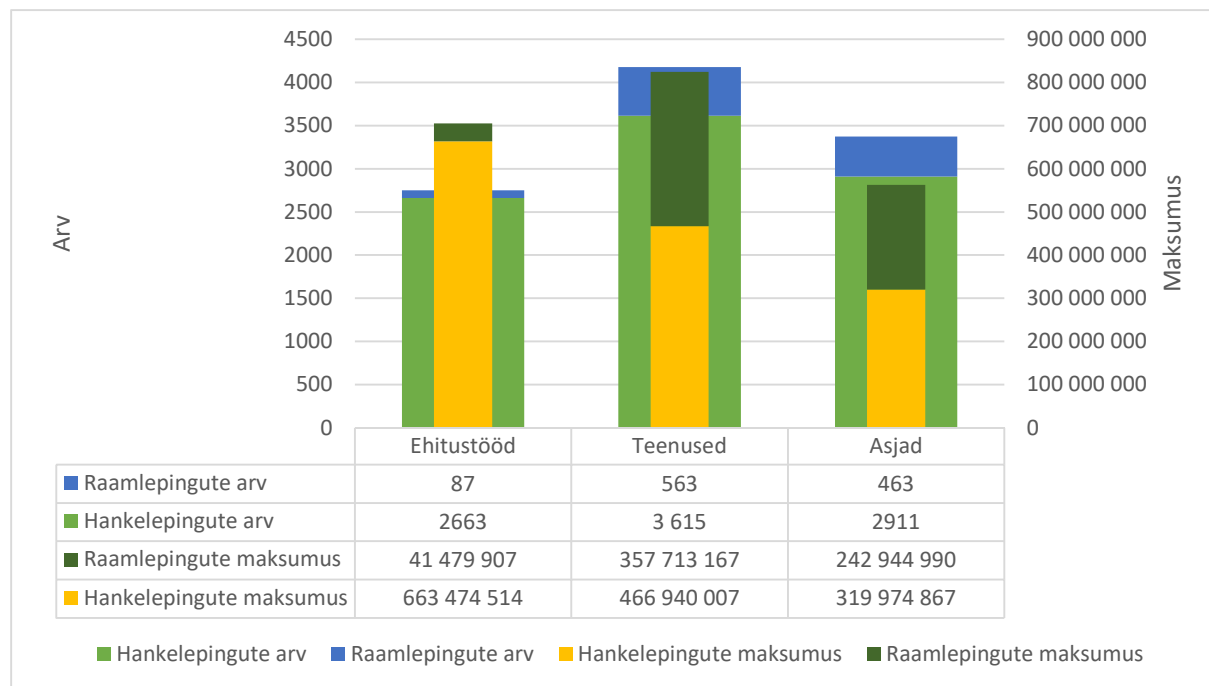
Üksikutel kordadel (kokku 41 korral) on läbi viidud ka ideekonkurse.

Joonis 8. 2016. aastal hanke- ja raamlepingute sõlmimiseks läbiviidud hangete arvu ja maksumuse osakaalude võrdlus



Allolev joonis kajastab, et ka raamlepingu sõlmimiseks viiakse hankeid läbi kõige enam ning kõige suuremas mahus teenuste hangetes, kuid ka asjade hangetes on raamlepingute osakaal nii maksumuselt kui ka arvult enamvähem samal tasemel. Vähem kasutatakse raamlepinguid ehitustööde hangetes.

Joonis 9. 2016. aastal läbiviidud hanke- ja raamlepingu hangete arvu ja maksumuse osakaalude jaotus hanke eseme järgi

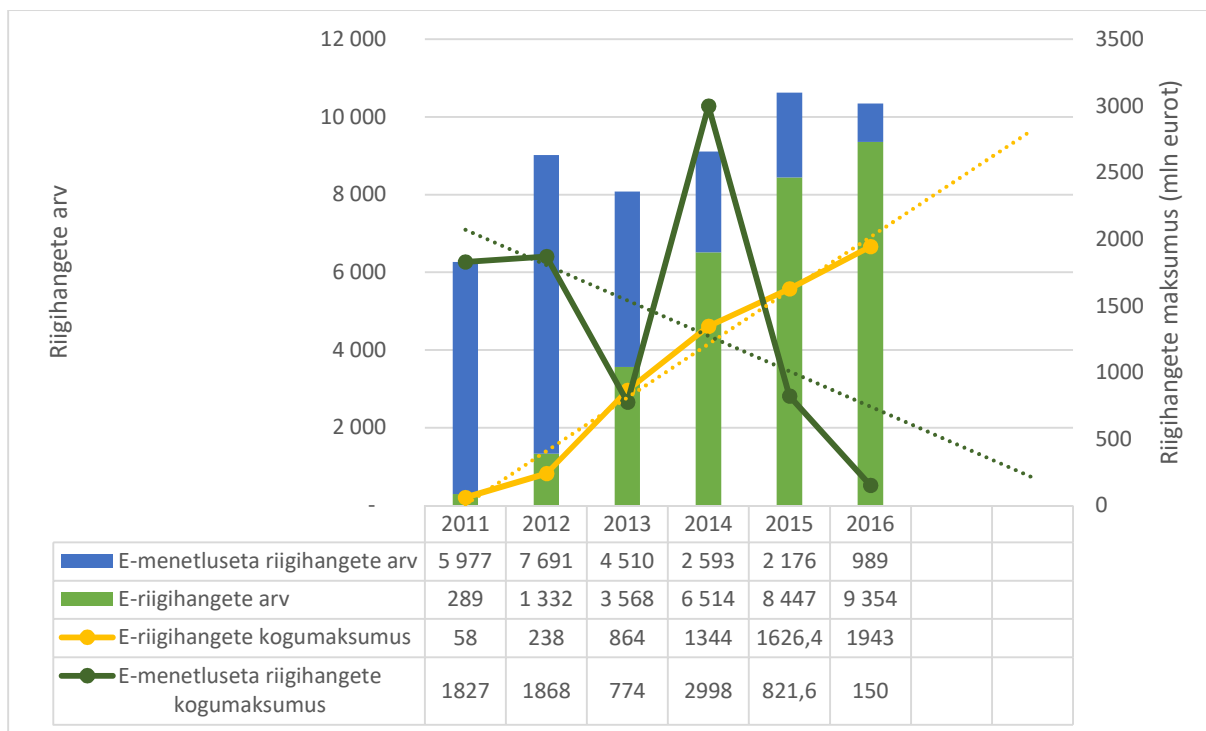


3.1.8 E-riigihanked arvudes

E-hangete arv on aastate jooksul olnud kasvamas. 2016. aastal viidi läbi kokku 9354 e-hanget kokku summas 1,94 miljardit eurot. E-menetuseta riigihankeid viidi läbi alla tuhande, täpsemalt 989 menetlust summas 150 miljonit eurot. Seega on 2016. aastal e-menetluste osakaal jõudnud 90%-ni ning e-menetluste maksumus 93%-ni. 2018. aastal tuleb täielikult üle minna e-hangetele.

E-riigihangete ja e-menetuseta riigihangete dünaamika on kajastatud järgmisel leheküljel leitaval joonisel.

Joonis 10. E-riigihangete ja e-menetuseta riigihangete arvu ja maksumuse dünaamika aastast 2011



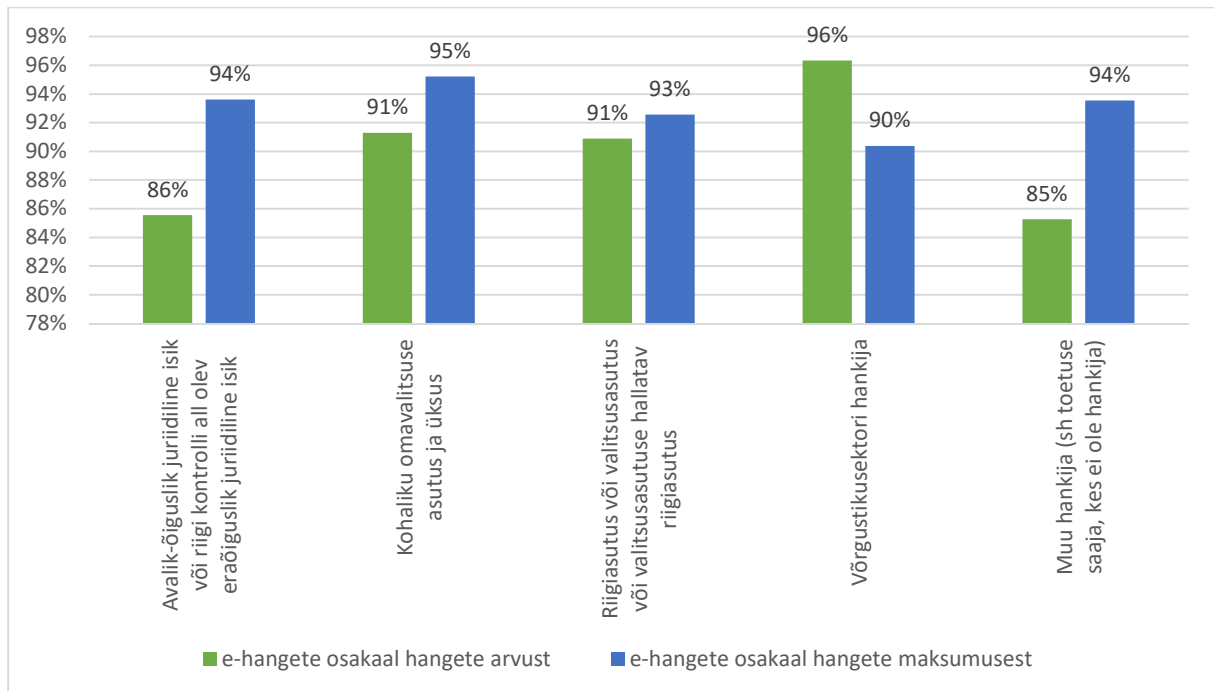
Allolevast tabelist nähtub, et mõnevõrra rohkem viiakse veel e-menetuseta hankeid läbi teenuseid hankides.

Tabel 9. E-riigihangete arvu ja maksumuse osakaaluline jaotumine hanke eseme järgi ning keskmine pakujate ja lepingute arv 2016. aastal

	hankemenetluste arv	% hangete koguarvust	hankemenetluste maksumus	% kogumaksumusest	pakujate hanke kohta	Lepingute hanke kohta
E-menetuseta riigihange	989	10%	149 890 249	7%	2,8	1,4
Ehitustööd	222	8%	33 743 506	5%	3,4	1,0
Teenused	539	13%	62 774 292	8%	2,7	1,7
Asjad	228	7%	53 372 451	9%	2,4	1,4
E-riigihange	9354	90%	1 943 207 702	93%	3,7	1,2
Ehitustööd	2528	92%	671 210 914	95%	5,3	1,0
Teenused	3680	87%	762 449 382	92%	3,2	1,3
Asjad	3146	93%	509 547 406	91%	2,9	1,4
Kokku	10343	100%	2 093 097 952	100%	3,6	1,3

Allolev joonis kajastab e-hangete arvu ja maksumuse osakaalusid kõikidest hankemenetlustest hankija liigi lõikes. Jooniselt nähtub, et kõige madalam e-hangete osakaal hangete arvu järgi on avalik-õiguslikel ja riigi kontrolli all olevatel juriidilistel isikutel.

Joonis 11. E-hangete maksumuse ja arvu osakaalud hankija liigi lõikes 2016. aastal



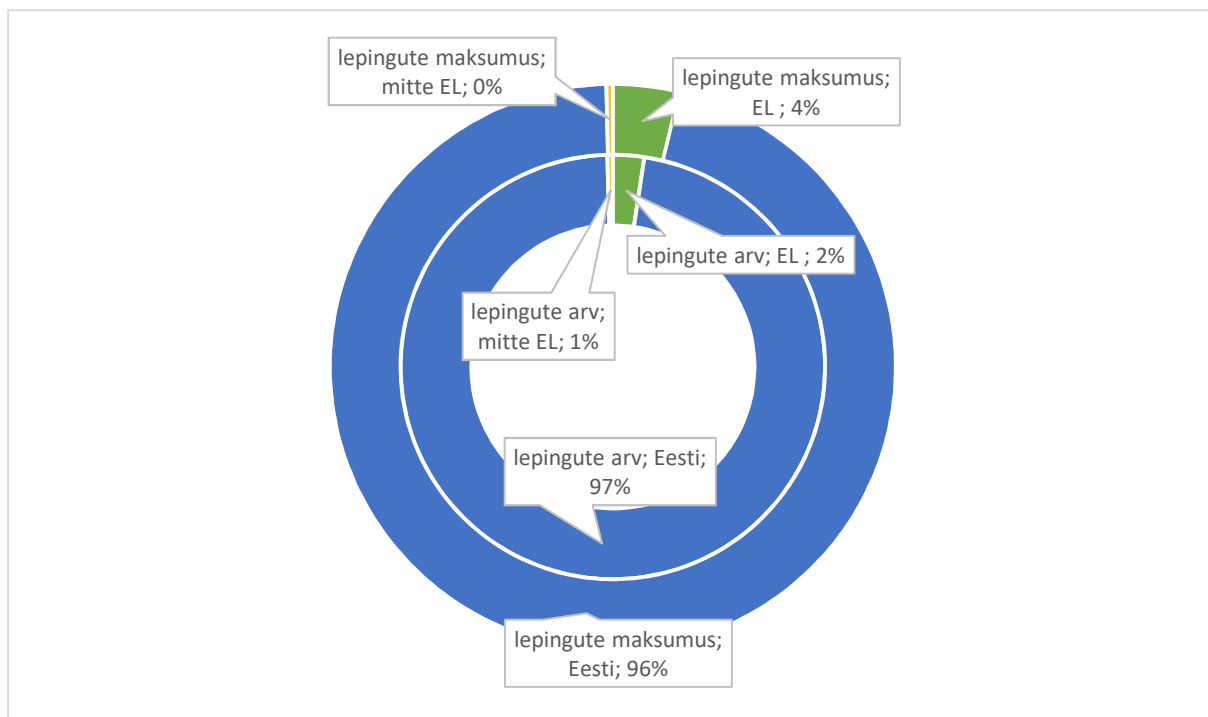
3.1.9 Eesti ja välismaiste pakkujate osalemine riigihangetel

2016. aastal on sõlmitud pakkujatega kokku 10343 riigihanke tulemusel 13583 lepingut. Lepingute summa kokku on 3 134 295 859 eurot arvestades, et mitme osapoolega raamlepingute limiit on summeeritud vastavalt raamlepingu osapoolte arvule. Riigihangete kogumaksumus, milles kajastub raamlepingu limiit ühekordselt sõltumata osapoolte arvust, on 2016. aastal 2 093 097 952 eurot.

13 583-st lepingust 13 202 lepingu osapooleks on eestimaine pakkuja ning 381 lepingu osapooleks on välismaine pakkuja. Seega 97,2% registris registreeritud lepingutest on seotud eestimaiste pakkujatega.

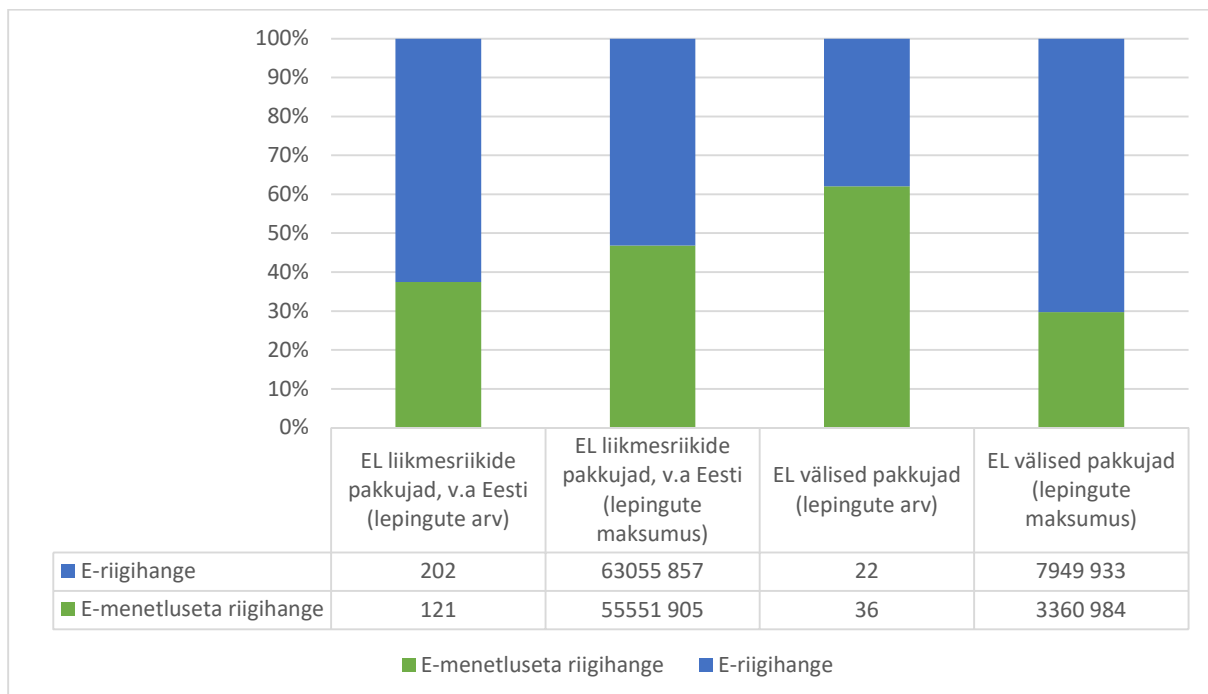
Eesti ja välismaiste EL ja EL väliste pakkujatega sõlmitud lepingute osakaalulise jaotusega on võimalik tutvuda järgmisel leheküljel asuval joonisel.

Joonis 12. Lepingute arvu ja maksumuse jaotumine Eesti, EL liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel



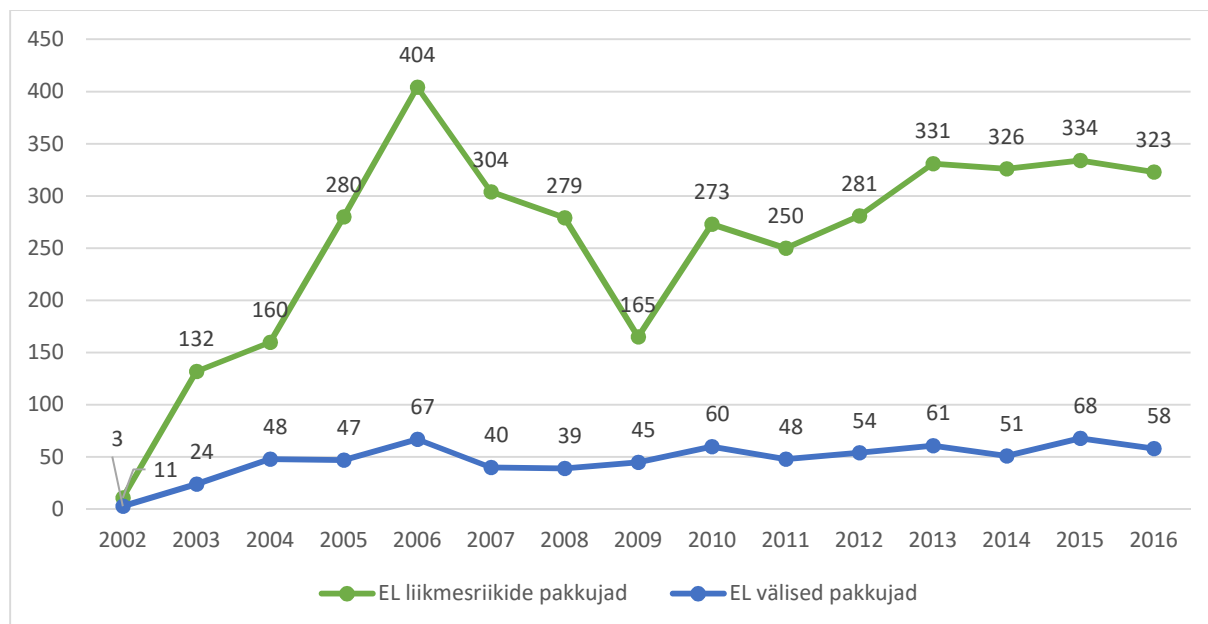
Samad proportsioonid kehtivad ka üle rahvusvahelise piirmäära hangete puhul.

Joonis 13. 2016. aasta E-riigihangete ja e-menetluseta riigihangete tulemusel välismaiste pakkujatega sõlmitud lepingute info



Joonis järgmisel leheküljel kajastab EL ja EL väliste pakkujate arvu dünaamikat aastast 2002. EL väliseid pakkujaid, kellega on sõlmitud leping, on läbi aastate olnud suhteliselt samal tasemel, kui samal ajal EL liikmesriikide pakkujatega sõlmitud lepingute arv on läbi aastate olnud kõikum, olles stabiilne viimase nelja aasta jooksul.

Joonis 14. EL liikmesriikide ja EL väliste pakkujatega sõlmitud lepingute arvu dünaamika vahemikus 2002-2016



Tabel 10. Andmed sõlmitud riigihankelepingute kohta 2015. ja 2016. aastal EL, EL väliste ja Eesti pakkujate lõikes

	2016		2015		Muutus	
	Riigihangete registris registreeritud lepingute arv	Lepingute maksumus kokku	Riigihangete registris registreeritud lepingute arv	Lepingute maksumus kokku	Riigihangete registris registreeritud lepingute arv	Lepingute maksumus kokku
Eesti	13202	3 004 377 180	12529	3 106 958 072	673	-102 580 892
Ehitustööd	2807	732 867 267	2585	714 786 349	222	18 080 917
Teenused	5889	1 401 827 532	5521	1 535 363 894	368	-133 536 362
Asjad	4506	869 682 381	4423	856 807 829	83	12 874 552
Euroopa Liidu pakkujad (v.a Eesti)	323	118 607 763	334	172 061 701	-11	-53 453 938
Ehitustööd	5	6 087 543	11	15 773 897	-6	-9 686 353
Teenused	103	48 383 199	91	21 053 222	12	27 329 977
Asjad	215	64 137 020	232	135 234 582	-17	-71 097 562
Euroopa Liidu välised pakkujad	58	11 310 916	68	34 023 523	-10	-22 712 606
Teenused	31	4 335 362	31	9 945 592	0	-5 610 230
Asjad	27	6 975 555	37	24 077 931	-10	-17 102 376
Kokku	13583	3 134 295 859	12931	3 313 043 296	652	-178 747 437

3.2 2016. aasta riigihankemaastiku analüüs

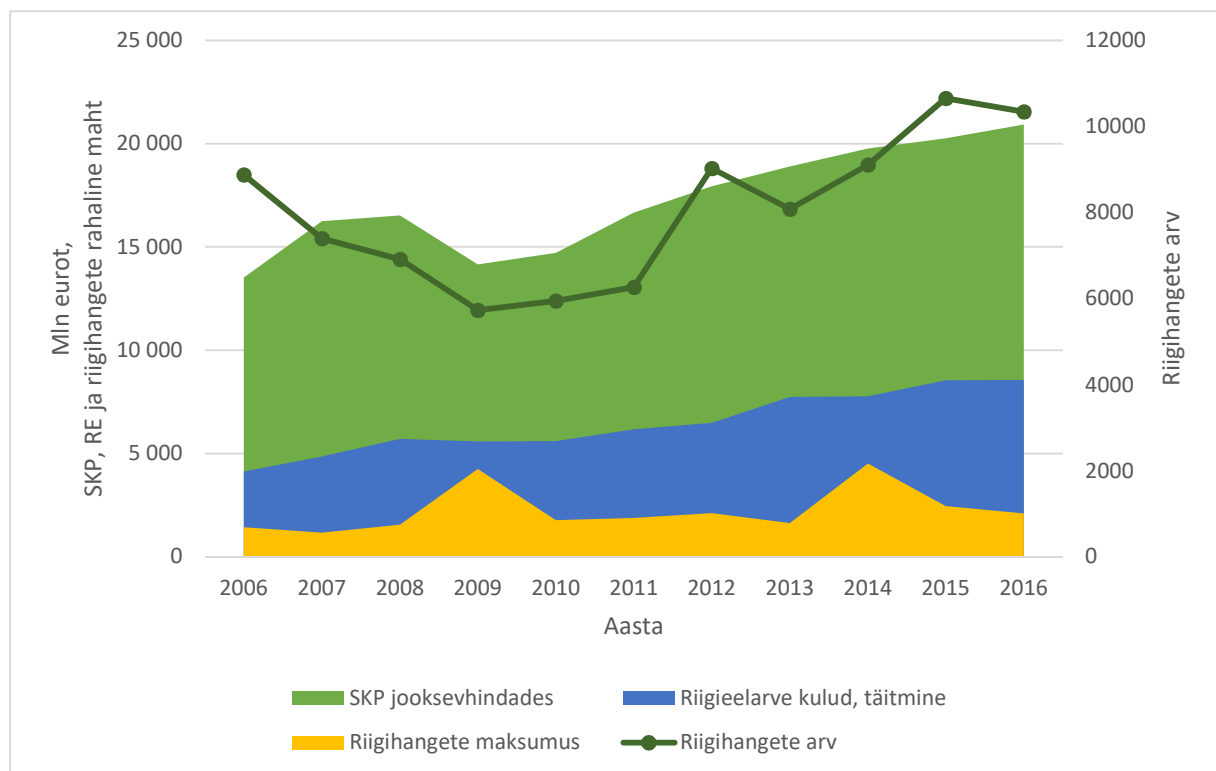
3.2.1 Üldnäitajate dünaamika ning prognoos 2017-2018. aastaks

2016. aastal on riigihangete arv ning rahaline maht veidi vähenenud võrreldes 2015. aastaga. Läbi 2016. aasta on olnud aktuaalne uue riigihangete seaduse menetlus, millega võetakse üle uued EL direktiivid. Uutest direktiividest tulenevalt lihtsustub olulises osas seni hankijate jaoks probleeme valmistanud lepingute muutmise regulatsioon ning muudetakse paindlikumaks mitmeid teisigi hankemenetluse läbiviimise etappe ja luakse uusi võimalusi hankemenetluste kiiremaks ja efektiivsemaks läbiviimiseks. Samuti oodati 2016. aastal, et uus riigihangete seadus toob kõrgemad lihthanke piirmäärad.

Jooniselt on märgata ka riigieelarve mahu mõnevõrra väiksemat kasvutempot võrreldes eelnevate aastatega. Ilmselt seoses uue seaduse ootuse ning riigieelarve mahu kasvutempo vähenemisega on ka riigihangete rahaline maht 2016. aastal olnud veidi väiksem, kui 2015. aastal.

Tutvu SKP, riigieelarve, riigihangete mahu ja arvu dünaamikaga järgmisel joonisel.

Joonis 15. SKP, riigieelarve, riigihangete mahu ja arvu dünaamika läbi aastate



Allikas: Statistikaamet www.stat.ee, Rahandusministeerium www.fin.ee ja riigihankemaastiku kokkuvõtted

Joonise aluseks olevad SKP andmed põhinevad Statistikaameti kodulehe andmetel. Arvesse on võetud sesoonselt ja tööpäevade arvuga korrigeerimata jooksevhindades SKP andmed. Riigieelarve andmed pärinevad Rahandusministeeriumi kodulehelt ning arvesse on võetud riigieelarve kulude täitmise

andmed. Riigihangete arvu ja maksumuse andmed põhinevad riigihangete registril ja riigihangete infoportaalis kättesaadavatest riigihankemaastiku kokkuvõtetel.

2016. aastal moodustas riigihangete rahaline maht SKP-st ca 10% ja riigieelarve kuludest 24,5%.

Nagu eelnevast statistika osast nähtub, viiakse Eesti riigihankemaastikul viimastel aastatel enim läbi lihthankeid. Lihthangete regulatsioon hakkas kehtima 2012. aastast. 2017. aastal uue riigihangete seaduse jõustumisega tõuseb lihthanke läbiviimise piirmäär. Arvestades lihthangete läbiviimise suurt proportsiooni kõikidest hankemenetlustest, on ootuspärane, et riigihangete arv tulenevalt lihthanke piirmäärast tõusust järgmisel aastal väheneb. Järgnevas tabelis on toodud andmed 2006. aastast SKP, riigieelarve, riigihangete arvu ning riigihanke läbiviimisele kehtinud madalaimate piirmäärade muutuste kohta. Teatud aastatel on riigihangete piirmäärad muutunud aasta kestel – kajastatud on piirmäärad, mis on kehtinud enamuse aastast.

Tabel 11. SKP, riigieelarve kulude täitmise, riigihangete arvu ning riigihangetele kehtinud madalaimate piirmäärade muutumine aastast 2006

	Mln eur				madalaim riigihanke (lihthanke) piirmäär	
	SKP jooksevhindades	Riigieelarve kulud, täitmine	Riigihangete maksumus	Riigihangete arv	Ehitustööd	Asjad ja teenused
2006	13521,7	4130,273	1 434	8874	127800	19200
2007	16246,4	4859,629	1 160	7398	190000	30000
2008	16517,3	5713,002	1 556	6909	250000	40000
2009	14145,9	5581,74	4 244	5728	250000	40000
2010	14716,5	5602,488	1 778	5946	250000	40000
2011	16667,6	6164,619	1 885	6266	250000	40000
2012	17934,9	6474,594	2 106	9023	30000	10000
2013	18890,1	7735,157	1 638	8078	30000	10000
2014	19758,3	7771,195	4 521	9107	30000	10000
2015	20251,7	8545,56	2 448	10653	30000	10000
2016	20916,4	8558,345	2 093	10343	30000	10000

Aastast 2012 hakkas kehtima lihthanke regulatsioon, mille tulemusena muutusid riigihangetele kehtivad madalaimad piirmäärad olulises osas väiksemaks. Lihthanke regulatsiooni kehtestamisega seoses suurenes aastane hangete arv eeldatavalt just selle tõttu ca 3000 hanke võrra.

Eelnevalt toodud andmete põhjal tehtud korrelatsioonimaatriks näitab, et eeskujulik korrelatsioon eksisteerib SKP, riigieelarve kulude, madalaimate piirmäärade kaalutud keskmise⁴ ja riigihangete arvu vahel. Riigihangete maksumuse andmetes on summeeritud riigihankepingute maht riigihanke alustamise aasta järgi, kuid lepingu sõlmimine ning selle alusel kulude tegemine toimub mitmete aastate vältel. Seetõttu on ootuspärane, et korrelatsioon lepingu mahu ja SKP, riigieelarve ning vastaval aastal kehtinud madalaimate piirmäärade vahel puudub või on väike.

⁴ Kaalutud keskmine leitakse ehitustööde ja asjade ja teenuste piirmäärast lähtuvalt asjaolust, et ehitustööde hanked moodustavad kõikidest hangetest kolmandiku ning asjade ja teenuste hanked 2/3. Tegemist on hinnangulise eeldusega.

Tabel 12. Korrelatsioonimaatriks SKP, riigieelarve kulude, madalaimate kehtivate piirmäärade, riigihangete arvu ja riigihangete maksumuse omavahelise seose tugevuse hindamiseks

	SKP jooksevhindades	Riigieelarve kulud, täitmine	madalaimate kehtivate piirmäärade kaalutud keskmine	Riigihangete arv	Riigihangete maksumus
SKP jooksevhindades	1				
Riigieelarve kulud, täitmine	0,94	1			
madalaimate kehtivate piirmäärade kaalutud keskmine	-0,76	-0,69	1		
Riigihangete arv	0,73	0,63	-0,90	1	
Riigihangete maksumus	0,16	0,31	-0,13	0,01	1

Seega tulevase lihthanke piirmäärade tõstmise mõju hindamiseks ning järgnevate aastate riigihangete arvu ja mahu prognoosimiseks lähtutakse SKP, riigieelarve ja riigihangete madalaimatest piirmäärade andmetest.

Nende andmete alusel on 2017. aastaks prognoositav riigihangete arv umbes 9500 riigihanget kogumaksumusega ca 2,8 miljardit eurot ning 2018. aastaks on prognoositav riigihangete arv umbes 7900 riigihanget kogumaksumusega ca 2,4 miljardit eurot.

Prognoosi lähteandmetena on kasutatud Eesti Panga SKP prognoosi ning Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna esialgseid andmeid 2018. aasta riigieelarve mahu kohta.

3.2.2 Hanke kulukuse uuring

3.2.2.1 2016. aastal läbiviidud hanke kulukuse uuringust ülevaade ja kokkuvõte

2016. aastal viis Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond läbi riigihanke läbiviimise ja riigihankel osalemise kulude hindamise analüüsi. Analüüsi eesmärgiks oli hinnata hanke läbiviimise ja hankel osalemise otseseid kulusid nii hankija kui pakkuja jaoks. Otseste kuludena võeti arvesse personalikulud ning jäeti kõrvale kõik püsikulud, mis ei sõltu otseselt hanke läbiviimisest.

Personalikulud arvestati lähtuvalt hankijate ja pakkujate poolt hanke läbiviimise erinevate etappide läbiviimisele kuluvale ajale. Ajakulu hinnangud koguti hankijatelt ja pakkujatel küsitluse teel. Küsitlus suunati juhusliku valimi alusel 2015. aastal hankeid läbi viinud hankijatele ja 2015. aastal algatatud hankemenetlustes osalenud pakkujatele.

Hankijatel ja pakkujatel paluti hinnata konkreetse hankemenetluse läbiviimiseks kulunud aega ning mitte lähtuda juba endapoolsest keskmisest hinnangust.

Küsitluse tulemused koondati kokku, analüüsiti ning saadi hinnanguline keskmine lihthanke, avatud hankemenetluse ning pakkumuse esitamise kulu. Tulemused on esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 13. Riigihanke läbiviimise ja riigihankel osalemise kulukuse hindamise tulemused

		Vaidlustusmenetluse etapi arvestamine	Keskmine ajakulu (h)	Keskmine ressursikulu (eur)
Hankija	Avatud hankemenetlus	Ei	141,5	1259
		Jah	144,3	1283,8
	Lihthankemenetlus	Ei	67,8	603
		Jah	67,9	604,4
Pakkuja	Pakkumuse esitamine	Ei	69,2	625,8
		Jah	69,4	627,3

Mõlemad tulemused kirjeldavad hankemenetluste keskmist aja- ja ressursikulu üldkogumile – ühes tulemuses on arvesse võetud vaidlustusmenetluse etapi kulud ja teises tulemuses on vaidlustusmenetluse etapi kulud jäetud arvesse võtmata.

Tabelist näeme, et ajamahukaimaks on avatud hankemenetluse läbiviimine, millele kulub keskmiselt kaks korda enam aega võrreldes lihthankemenetlusele kuluva ajaga. Pakkumuse esitamise ajakulu jääb võrreldavasse suurusesse lihthankemenetluse läbiviimise kuluga.

Alljärgnevalt on esitatud koordineeritud informatsioon hankemenetluse kulukuse määrade kohta.

Tabel 14. Avatud hankemenetluse ja lihthankemenetluse keskmised kulukuse määrad 2014-2016

Aasta		Hankemenetluste arv	Hankemenetluste maksumus	Keskmine hanke maksumus	Pakkujate arv kokku	Keskmine pakkujate arv hanke kohta	Ühe hanke läbiviimise keskmine kulu kokku	Hanke läbiviimise kulukuse määr
2016	Avatud hankemenetlus	2964	1 322 321 444	446 127	11958	4,0	3 815	0,86%
	Lihthange	5986	299 919 487	50 103	21579	3,6	2 866	5,72%
2015	Avatud hankemenetlus	2980	1 229 453 399	412 568	11723	3,9	3 752	0,91%
	Lihthange	5595	246 313 238	44 024	20432	3,7	2 895	6,58%
2014	Avatud hankemenetlus	2831	1 091 000 000	385 376	11771	4,2	3 892	1,01%
	Lihthange	4896	277 000 000	56 577	17327	3,5	2 824	4,99%

Tabelist nähtub, et avatud hankemenetluse kulukuse tase (hankija ja pakkuja keskmine kulu kokku) on aktsepteeritaval tasemel (ca 1% keskmisest hanke maksumusest), kuid lihthanke läbiviimise kulukuse tase on liiga kõrge, jäädes 5% tasemele ning isegi üle. Lihthanke läbiviimise kulukuse määr on veelgi kõrgem, kui vaadelda lihthankeid hanke eseme järgi. Hanke kulukuse hindamise kokkuvõtte ja täpsem analüüs on leitav riigihangete infoportaalist aadressil:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>

Lihthange on oluline väike- ja keskmise suurusega ettevõtete turulepääsu võimaldav hankemenetluse liik. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete turulepääsu toetamine on üks Euroopa Liidu

hankepoliitika prioriteete ning Eesti ettevõtlusmaastikku silmas pidades, kus valdavas osas on turul tegutsemas just väikese ja keskmise suurusega ettevõtted, ka oluline riigihankepoliitika prioriteet Eestis. Uue riigihangete seadusega tõstetakse märkimisväärselt lihthanke läbiviimise piirmäärasid. Seniselt 10 000-lt eurolt asjade ja teenuste soetamisel 30 000-le eurole ning seniselt 30 000-lt eurot ehitustööde tellimisel 60 000-le eurole. Piirmäärade tõstmisega väheneb küll teatud ulatuses hankevõimaluste kohta teabe omandamise võimalus ja lihtsus väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele, kuid samas viiakse iga üksiku lihthanke raames sõlmitava lepingu oodatav maksumus kõrgemaks ning seeläbi ka kulukuse määr madalamaks, mis peaks kokkuvõttes soodustama lihthangete raames konkurentsi. Alla lihthanke piirmäära tehtavate soetuste korral peab hankija lähtuma riigihanke üldpõhimõtetest, mis lähtuvad samadest alustest, millel põhinevalt on välja töötatud lihthanke või riigihanke läbiviimise menetlusreeglistik, sh peab hankija tagama konkurentsi ärakasutamise ja läbipaistvuse. Soovi korral võib hankija lähtuda lihthanke reeglitest ka alla lihthanke piirmäära tehtavate soetuste korral.

Kuna uue riigihangete seaduse üks eesmärgi oli ka muuta riigihangete läbiviimise menetlust paindlikumaks ja efektiivsemaks, korratakse selle eesmärgi saavutamise hindamiseks küsitlust uuesti 2019. aastal. Sellel ajal on kehtinud uus riigihangete seadus, uued võimalused on kasutusele võetud ning võimalik on hinnata uue seaduse mõju ja muutusi hanke läbiviimise kulukusele.

3.2.2.2 Uue riigihangete seaduse muudatuste mõju prognoos hanke kulukusele

Järgnevalt on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond koostanud ülevaate uue riigihangete seadusega jõustunud muudatustest ning nende eeldatavast mõjust hankijate ja pakkujate töö- ja halduskoormusele võrreldes sama olukorraga eelmise riigihangete seaduse alusel. Tegemist on hinnanguga ning töö- või halduskoormuse suurenemise või vähenemise mõju ulatus ei ole samad ning ei ole ka käesolevas ülevaates hinnatud. Ülevaate eesmärgiks on eelkõige fikseerida tulevased muudatused ning prognoosida järgmise planeeritava hanke kulukuse uuringu tulemusi.

Uus riigihangete seadus sisaldab endas rohkelt muudatusi võrreldes eelmise riigihangete seadusega. Käesolevas peatükis on antud ülevaade lühidalt vaid suurematest ning enim mõju omavatest. Et võimalikult ülevaatlikult kajastada muudatuste mõju, on järgmisel leheküljel olulisemad välja toodud tabelis.

Tabel 15. Hankijate ja pakkujate töö- ja halduskoormuse muutumise prognoos uue riigihangete seaduse tulemusel

Hankija	Töökoormust suurendavad muudatused	Töökoormust vähendavad muudatused
	Üle riigihanke piirmäära jäävate hangete puhul hanke osadeks jaotamata jätmise põhjendamise kohustus	Lihthanke piirmäärade tõstmine
	Alltöövõtjate kaitse regulatsioon: 1. Makse peatamine pakkujale, kui alltöövõtjale on jäetud põhjendamatult maksmata (alates 2019) 2. Esimese ringi alltöövõtjate kohustuslike kõrvaldamise aluste puudumise kontrollkohustus (alates 2019)	Hankelepingute muutmise paindlikum regulatsioon
	Meetmed alapakkumuste tuvastamiseks: 1. Madalaima ja sellele järgneva pakkumuse maksumuse võrdlemise kohustus 2. Pakkuja keskmise töötasu võrdlemise kohustus valdkonna keskmisega (70%)	Pöördmenetluse kasutamise võimalus
	Võimalused pakkujate kõrvaldamiseks, kui pakkuja on eelnevate hankelepingute täitmist rikkunud (vähendav hankijale, kes tugineb teise hankija poolt tehtud otsusele, suurendav hankijale, kes ise vastava otsuse teeb)	
	Tarkvara hangetes kohustuslik olelusringi kulude meetodika kasutamine	
	Heastamise võimalus pakkujatele	
	Uued pakkumuste avalikustamise nõuded. Pakkujate nimed avalikustatakse avalikkusele, pakkumuste maksumused hankes osalejatele. Suureneb päringute hulk hankijale.	
Pakkuja	Halduskoormust suurendavad muudatused	Halduskoormust vähendavad muudatused
	Teise ettevõtja vahenditele tuginemisel lisanduv kvalifitseerimistingimustele vastamise kohustus ning lepingu täitmisel solidaarne vastutus	Hankepassi kasutamise võimalus

Lisaks eeltoodud muudatustele võib teatud määral küll suurendada pakkuja jaoks halduskoormust vaidlustuste puhul „kaotaja maksab“-põhimõtte, kuid pigem on tegemist pakkuja jaoks lisavõimalusega, mis pakub kindlustunnet vaidlustuse aluste olemasolu korral. Kindlasti on tegemist aga muudatusega, mis suurendab vaidlustuste hulka ning seeläbi hankijate töökoormust, kuid samas kaugemaleulatavalt on tegemist võimalusega, mille läbi paraneb üldiselt hankepraktika.

Kõrvaldamisaluse heastamisvõimalust pakkujatele ei saa liigitada otseselt pakkuja vaates ei halduskoormust suurendavaks ega vähendavaks, kuid kindlasti on tegu täiendava võimalusega pakkujate jaoks, mis suurendab töökoormust hankija jaoks. Samas võimaldab see pakkujate hanketurule sisenemist, kes eelmise riigihangete seaduse alusel oleks kuulunud menetlustest kõrvaldamisele.

Muudatuseks, mida ei anna ka töö- või halduskoormust suurendavaks või vähendavaks pidada, on käibenõudele seatud maksimaalne piir, milleks on kahekordne hankelepingu maksumus. Tegemist on väikese ja keskmise suurusega ettevõtete riigihanketurule juurdepääsu toetava meetmega, mille tulemusel täieneb hankemaastikul väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ring.

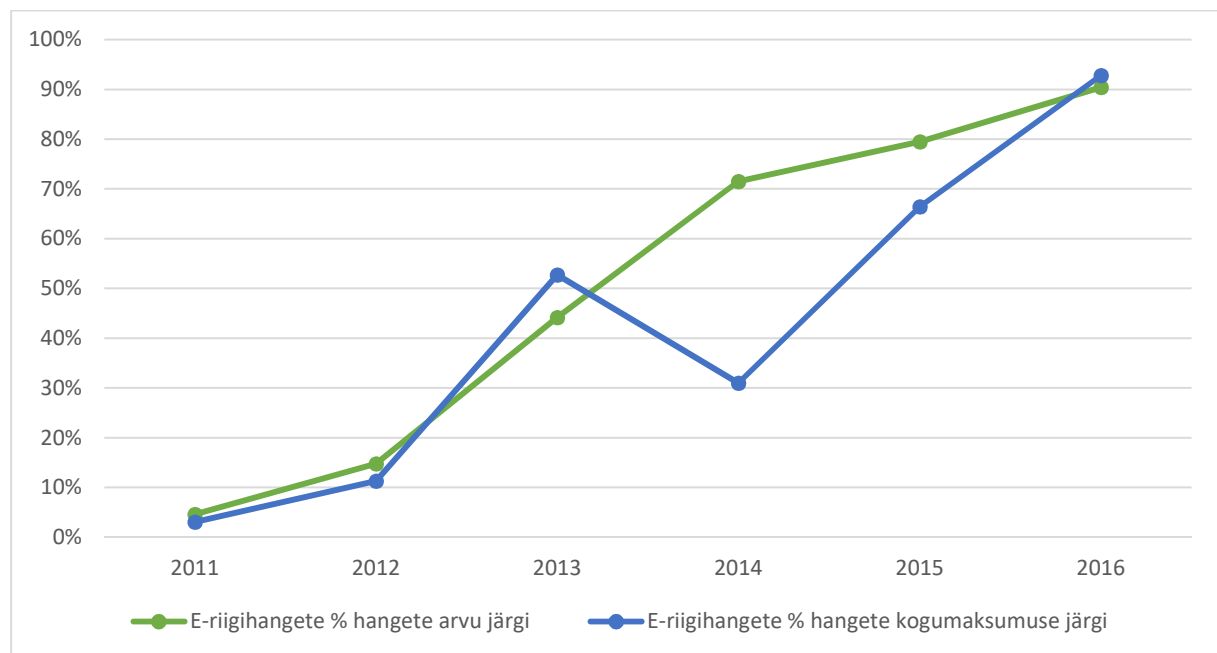
Kokkuvõttes võib prognoosida, et uute muudatuste kontekstis võib eeldada hankijate töökoormuse mõningast suurenemist, samas hankepraktika täienedes võib loota töökoormuse kasvuga paralleelselt ka hanketulemuse kvaliteedi kasvu. Pakkujate jaoks on loodud mitmeid võimalusi, mis võrreldes eelmise riigihangete seadusega annavad lisavõimalusi hankemaastikul osalemiseks. Läbi täiendavate lisavõimaluste pakkujate jaoks ning hankepraktika paranemise ning kvaliteedi tõusu järgselt on ootuspärane pärast praktika juurdumist ka hankijate töökoormuse vähenemine.

3.2.3 Eesti riigihankepoliitika strateegiliste eesmärkide analüüs

3.2.3.1 E-hanked

EL direktiividest⁵ tulenevalt peavad liikmesriigid hiljemalt 18. oktoobriks 2018. aastal üle minema täielikult e-riigihangetele. Eestis on viimastel aastatel e-riigihangete osakaal olnud pidevalt tõusutrendis, nagu on näha ka järgnevalt jooniselt.

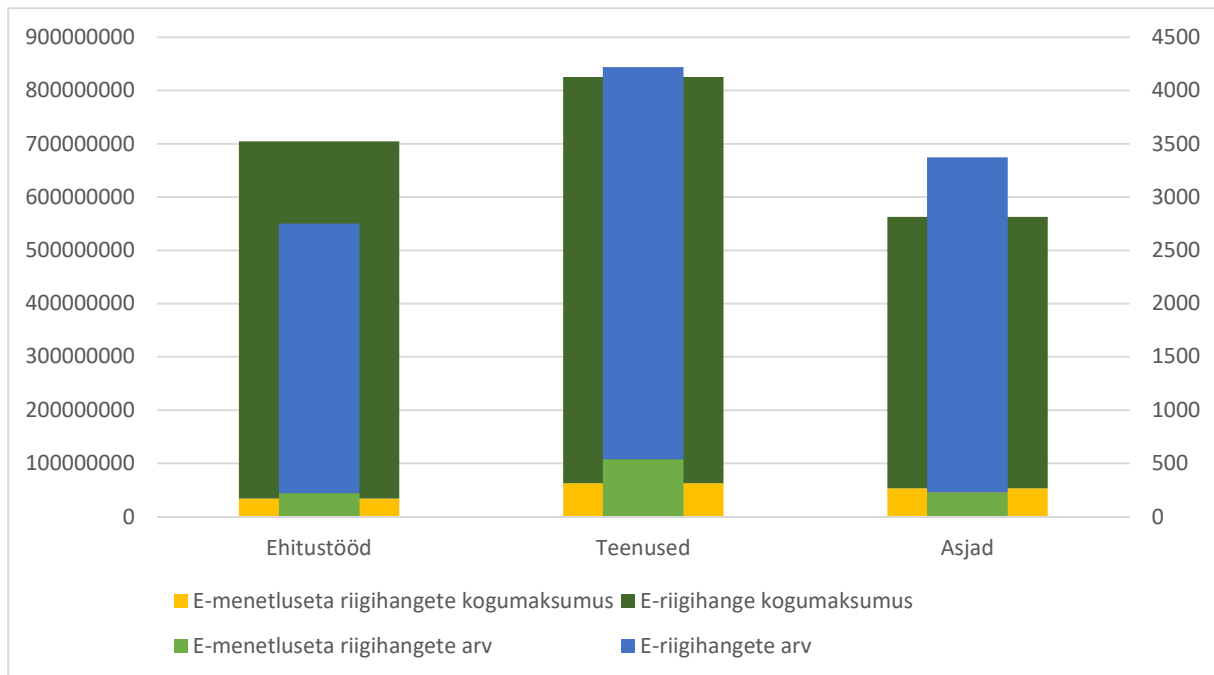
Joonis 16- E-riigihangete osakaal riigihangete arvu ja kogumaksumuse järgi



2016. aastal oleme Eesti e-riigihangete osakaaluga jõudnud 90% piirini ning kogumaksumuse järgi on e-riigihanked jõudnud 92%-ni.

⁵ 2014/24/EL artikkel 22 ja 90; 2014/17/EL artikkel 40 ja 106;

Joonis 17. E-riigihangete maksumuse ja arvu osakaalud hanke eseme järgi



Vaatamata üldiselt kõrgele e-riigihangete tasemele Eestis, mis on Euroopa Liidus üks kõrgemaid, on jätkuvalt teenuste sektoris läbiviidavate e-menetuseta riigihangete arvu osakaal kõige kõrgem. Kui 2015. aastal oli valdav enamus e-menetuseta hankeid läbi viidud lihtsustatud korras tellitavate teenuste hankimiseks, siis 2016. aastal on e-menetuseta hangete läbiviimine tulenenud peamiselt lihthankemenetlustest. Kui 2016. aastal läbi viidud e-menetuseta hangetest moodustasid lihthankemenetlused 51%, siis lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid oli 2016. aastal tellitud e-menetuseta vaid 14%-l juhtudest.

Riigihangete registris loetakse e-menetuseta hangeteks kõik riigihanked, mille toimingud ei ole läbi viidud riigihangete registris. 2016. aasta e-menetuseta hangetest moodustavad suurima osa Riigi Kinnisvara AS tehtud lihthanked. Kuna Riigi Kinnisvara AS kasutab riigihangete läbiviimiseks eraldi IT-lahendust, kajastuvad tehnilistel põhjustel nende läbiviidud hanked riigihangete registris e-menetuseta riigihangetena ka juhul, kui Riigi Kinnisvara AS on toimingud läbi viinud elektroonselt, kuid eraldi IT-süsteemis.

Kui jätta 2016. aasta arvestusest välja Riigi Kinnisvara AS hanked, tõuseb e-riigihangete osakaal hangete arvust 90%-lt 92%-le. Kuna Riigi Kinnisvara AS riigihanked loetakse e-menetuseta hangeteks tehnilistel põhjustel, võib lugeda, et tegelikult on Eestis e-riigihangete osakaal juba 2016. aastal üle 90%.

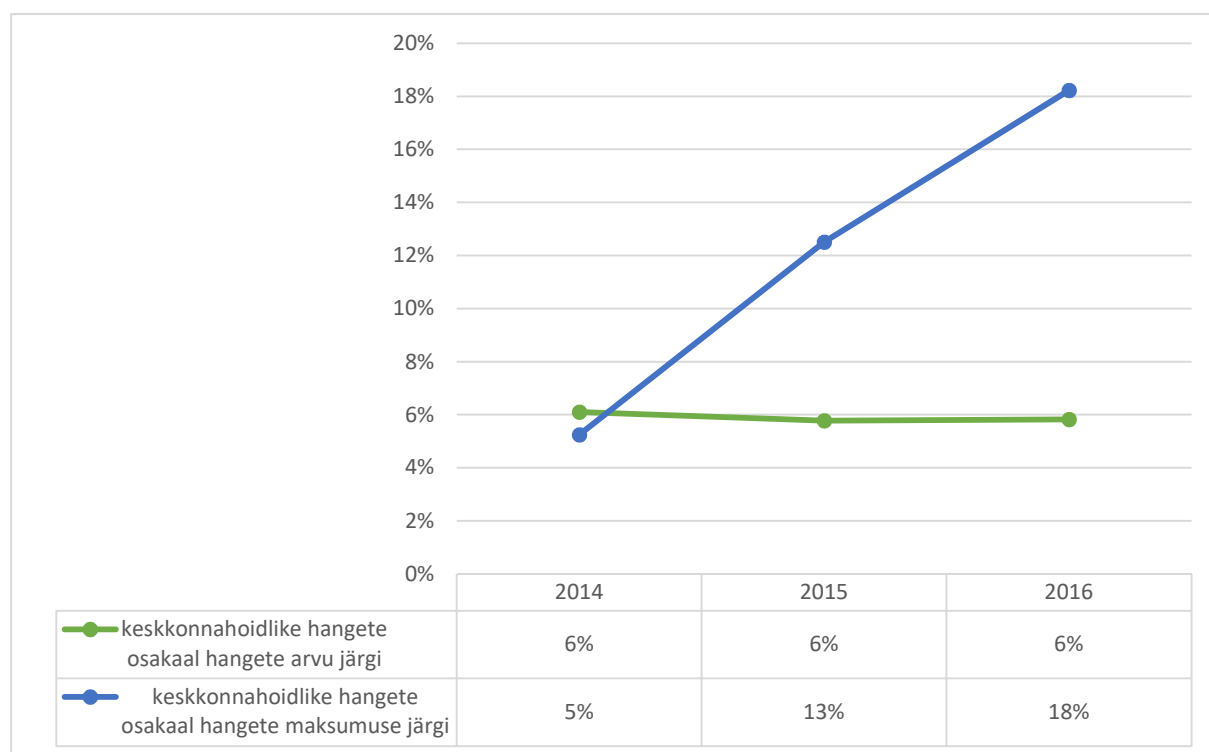
3.2.3.2 Keskkonnanõudlikud hanked

Keskkonnanõudlike riigihangete põhieesmärk on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju, mis tuleneb nii tootmisest, kasutamisest kui ka kasutusest kõrvaldamisest, s.t kogu toote/teenuse olemusringi jooksul. Nii on võimalik vähendada riske inimese tervisele ja ümbritsevale keskkonnale. Tegemist ei ole riigihanke eritüübiga, vaid see on tavapärane avaliku sektori läbiviidud hange, mille puhul võetakse arvesse lisaks muudele nõuetele ka keskkonnanõudeid.

Keskonnahoidlikke tingimusi saab kasutada kõikides riigihanke etappides. Keskonnahoidlikke tingimusi saab lisada hankelepingu eseme tehnilisse kirjeldusse, kvalifitseerimistingimustesse, hindamiskriteeriumitesse ning hankelepingu tingimustesse.⁶

Allolevalt jooniselt on näha, et riigihangete registrisse märgitud andmete alusel on Eestis keskkonnahoidlike riigihangete osakaal hangete arvu järgi olnud aastast 2014 stabiilselt 6%. Siinjuures on aga oluline tähele panna, et keskkonnahoidlikke tingimusi sisaldavate hangete maksumuse osakaal on läbi aastate oluliselt tõusnud moodustades 2016. aastal juba 18% aasta riigihangete rahalisest mahust.

Joonis 18. Keskonnahoidlike riigihangete osakaalude dünaamika aastast 2014



2016. aastal on kõige enam keskkonnahoidlikke riigihankeid läbi viinud Riigimetsa Majandamise Keskus, kes on keskkonnahoidlikke tingimusi sisaldavate hangetena hankinud ehitustöid, teenuseid ja asju kokku üle 187 miljoni euro väärtuses. Üle 31 miljoni euro on keskkonnahoidlikult hankinud Riigi Kinnisvara AS.

Euroopa Komisjon koondab keskkonnahoidlike riigihangete poliitika infot EL-i liikmesriikide kohta ning samuti on kogunud teavet ka riiklike strateegiade ning riiklike keskkonnahoidlike eesmärkide osas. Nii näiteks on Euroopa Komisjon avalikustanud informatsiooni EL liikmesriikide keskkonnahoidlike hangete strateegiade olemasolu ja eesmärkide kohta.

Eestil puudub hetkel kinnitatud üleriigiline riigihankepoliitika strateegia, kuid Keskkonnaministeeriumi 2015.-2018. aasta tegevuskavaga on seatud eesmärgiks saavutada 2018-ks aastaks keskkonnahoidlike

⁶ <http://www.envir.ee/et/keskkonnahoidlikud-riigihanked> 1.08.2017

riigihangete osakaal 15%⁷. Samal ajal on näiteks Läti soovinud saavutada aastaks 2017 keskkonnahoidlike riigihangete osakaalu 30% riigi ja KOV hangetest ning Taani 50%.

Eesti on planeeritud koostada riigihangete strateegia 2018. aastal, milles fikseeritakse koostöös Keskkonnaministeeriumiga uuendatud keskkonnahoidlike riigihangete tulemusmäär.

3.2.3.3 Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavad ja innovaatilised riigihanked

2016. aastal ei olnud riigihangete registrist võimalik tuvastada sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete olemasolu ega ka innovaatiliste hangete arvu või olemasolu. Antud infovajaduse rahuldamiseks algatati riigihangete registri arendus, mille tulemusel hakati alates uue riigihangete seaduse jõustumisest 1. septembril 2017. aastal vastavat infot koguma. Käesoleval hetkel on arendus lõpule viidud ning järgmise aasta (2017) riigihankemaastiku kokkuvõttes on viimase kvartali osas võimalik teha ka vastavad kokkuvõtted.

Sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete ning innovaatiliste riigihangete osakaalu suurendamine on üks Euroopa Liidu üleseid prioriteete, mistõttu on selliste hangete tuvastamine ning nende analüüsimine edaspidi kavas ka käesolevas aruandes. Kuna aga 2016. aastal vastavat infot riigihangete registris ei kogutud, siis ei ole võimalik ka neid andmeid käesolevas kokkuvõttes täpsemalt analüüsida.

Alates 1. septembrist 2017. aastal on riigihangete registris võimalik märkida, kas hankes on kasutusel sotsiaalsed kriteeriumid või kas tegemist on innovaatilise hankega. Hanke innovaatiliste aspektide olemasolu saab riigihangete registris määratleda vastates Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt välja töötatud lühikesele küsimustikule (4 küsimust) hanke objekti kohta.

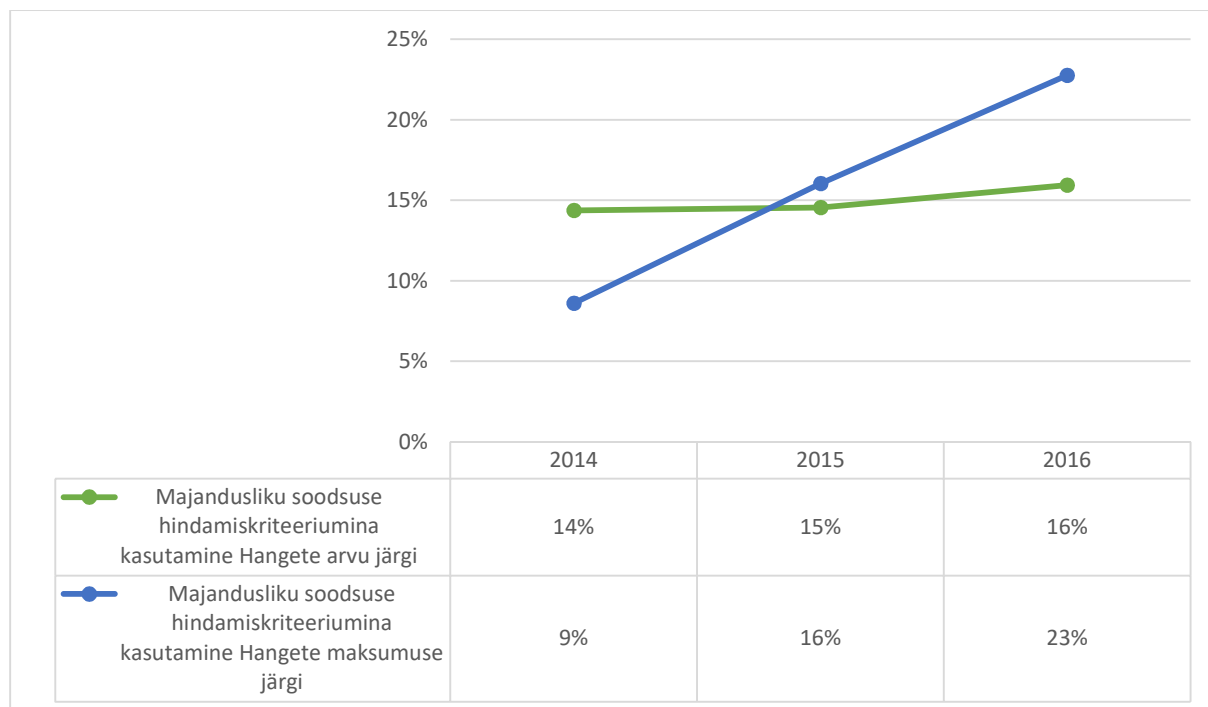
3.2.3.4 Majandusliku soodsuse hindamiskriteeriumi kasutamine riigihangetes

2016. aastal on 84%-l hangetest hindamiskriteeriumina kasutatud üksnes madalaimat hinda, seejuures riigihangete rahalisest mahust on madalaima hinna alusel hinnatud 77%. Seega on 2016. aastal majandusliku soodsuse alusel hinnatud rohkem hankeid, kui eelnevatel aastatel – suurim on olnud tõus just rahalist mahtu silmas pidades.

Tutvu majandusliku soodsuse kriteeriumi kasutamise osakaalu muutumisega järgmisel leheküljel asuvalt jooniselt.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf 7.08.2017

Joonis 19. Majandusliku soodsuse hindamiskriteeriumina kasutamise osakaal aastast 2014



Euroopa Komisjon avaldas 2017. aasta suvel info EL ühtse turu indikaatorite kohta, mille leiab aadressilt

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm. Euroopa Komisjoni arvutatud indikaatorid põhinevad rahvusvaheliste riigihangete infol, mille andmed on saadetud TEDi (Tenders Electronic Daily). Muu hulgas on Euroopa Komisjon hinnanud ka liikmesriikide madalaima hinna kasutamise osakaalu. Madalaimast hinnast on 2016. aastal üle 90% ulatuses lähtunud Rumeenias, Maltal, Horvaatias, Küprosel ja Leedus. Eesti on rahvusvaheliselt avaldatavates riigihangetes 2016. aastal kasutanud võrreldes eelnevate aastatega oluliselt väiksemas mahus madalaimat hinda, nimelt Eesti tulemus on Euroopa Komisjoni andmetel 2016. aastal olnud 65%. Kõige vähem on hindamiskriteeriumina madalaimat hinda kasutanud Ühendkuningriik, Iirimaa ja Prantsusmaa – nendes riikides on madalaima hinna kasutamise osakaal jäänud alla 10%.

Allolevast tabelist nähtub, et Eesti enda riigihangete registri andmed vastavad Euroopa Komisjoni andmetele (erinevus 1%, mis võib tuleneda ümardamisest) ning Eestis on 2016. aastal üle rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste raames tõepoolest kasutatud oluliselt rohkem majandusliku soodsuse kriteeriumit, kui varasematel aastatel. Euroopa Komisjoni andmetel on Eesti 2015. aastal kasutanud üle rahvusvahelise piirmäära hankemenetluste raames madalaimat hinda 78% ja 2014. aastal 81% juhtudest. Seega võib öelda, et madalaima hinna kasutamine just üle rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste korral on viimastel aastatel olnud Eestis langustrendis.

Tabel 16. Majandusliku soodsuse ja madalaima hinna kasutamise osakaalud rahvusvaheliste ja riigisestest hankemenetluste korra 2016. aastal⁸

	Hankemenetluste arv	osakaal	Hankemenetluste rahaline maht	osakaal
Riigisene (alla rahvusvahelise piirmäära) hankemenetlus	9153		797 657 081	
Hind	7904	86%	710 010 601	89%
Soodsus	1249	14%	87 646 480	11%
Rahvusvaheline hankemenetlus	1176		1 295 188 871	
Hind	778	66%	906 546 100	70%
Soodsus	398	34%	388 642 771	30%
Kokku	10329		2 092 845 952	

Madalaima hinna kasutamist pakkumuste hindamisel soodustab madalaima hinna näiline objektiivsus, mida riigihangete raames pakkumuste hindamisel hankijatelt eeldatakse. Lisaks on üsna tugevalt juurdunud eksiarvamus, et riigihangete seadus sunnib hankijat alati tegema odavaimat valikut. Järgnevalt on välja toodud viide riigihangete seaduse sõnastusele, millest võib otseselt välja lugeda, et seadusandja soov on olnud, et hankija arvestaks esimeses järjekorras soetatava asja, teenuse või ehitustöö terviklikku majanduslikku soodsust, milleks ei ole üksnes madalaim hind.

Kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seadus § 31 lg 3 sätestas järgmist:

Hankija nimetab hankedokumentides, kas ta sõlmib hankelepingu tervikuna majanduslikult soodsaima või üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel, kui ta ei nimeta seda hanketeates. Hankija võib sõlmida hankelepingu üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on hankedokumentides ammendavalt määratletud.

Uus riigihangete seadus, mis jõustus 1. septembril 2017. aastal, sätestab majandusliku soodsuse arvestamise olulisuse veel rangemalt. Uue 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.

Seadusandja soov suunata hankijaid üha enam kasutama majanduslikku soodsust hindamiskriteeriumina on ootuspärane. Madalaima hinna kasutamine ei taga realselt muud, kui üksnes madalaima soetusmaksumuse, jättes siinjuures arvesse võtmata toote, teenuse või ehitustöö kvaliteedi ja muud omadused, mis tihtipeale on hankija ja riigi jaoks pikas perspektiivis nii olulisemad kui ka soodsamad. Sh ei arvesta madalaima hinna kriteerium ka keskkonnaalaste, sotsiaalsete või teiste

⁸ Andmed ei sisalda 14 ideekonkurssi, mille osas ei ole võitjate väljaselgitamiseks kasutatud majanduslikku soodsust ega madalaimat hinda

sekundaarsete kriteeriumitega, mis riigile laiemas vaates võivad hakata tootma pikas perspektiivis nii kaudseid kui otseseid lisakulusid. Üksnes madalaima hinna surve võib mõju omada ka turul tegutsevatele pakkujatele, kes tulenevalt hinna survest ei panusta võidetud riigihankelepingu täitmisel kokkulepitud kvaliteedi tagamisele.

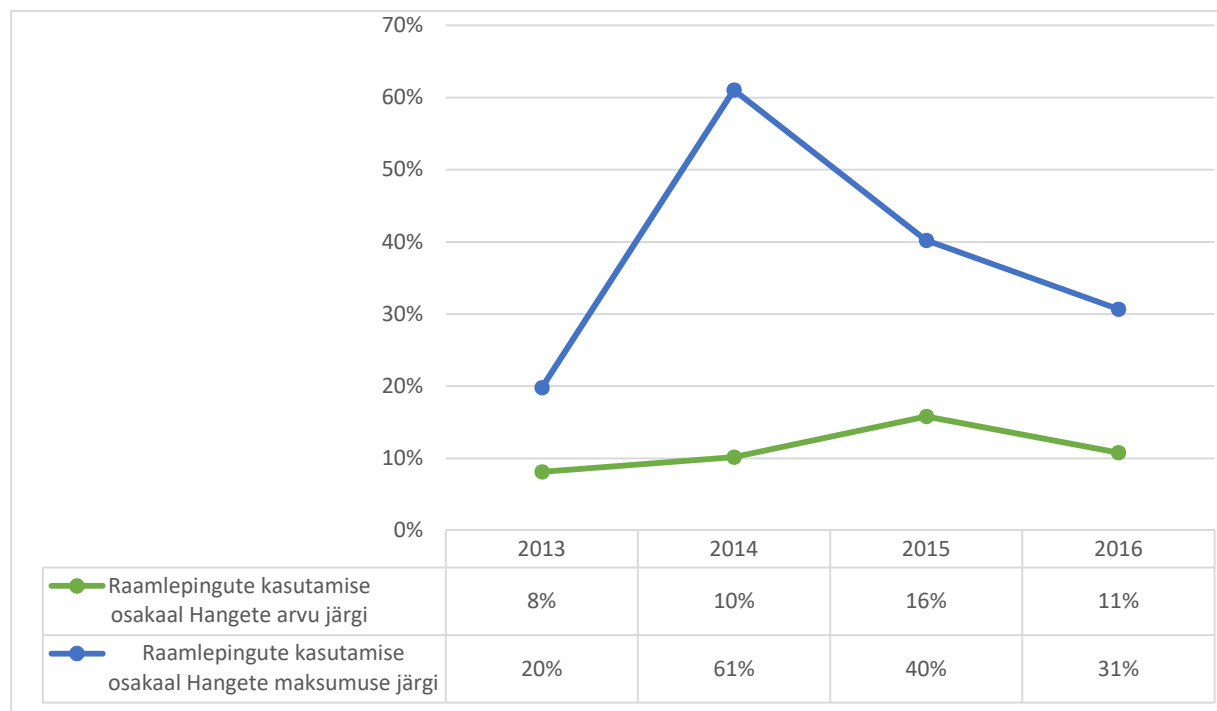
Rahandusministeeriumi veebi riigihangete poliitika alalehele on koondatud ka valdkondlikke juhiseid (sh innovatsioonihangete ja keskkonnahoidlike hangete kohta), mille leiab siit lingilt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave>.

Seoses senise madalaima hinna kasutamise langustrendi ning uue riigihangete seaduse sõnastusega ootame lähiaastatel majandusliku soodsuse hindamiskriteeriumina kasutamises tõusu.

3.2.3.5 Raamlepingute kasutamine

Raamlepinguid eelistatakse kasutada üldjuhul nende paindlikkuse tõttu. Eestis on raamlepingute kasutamine olnud varasematel aastatel mõningases tõusutrendis, kuid 2016. aastal on raamlepingute sõlmimine pisut vähenenud.

Joonis 20. Raamlepingute arvu ja maksumuse dünaamika 2013. aastast



Raamlepingute joonisel kajastatakse ka 2013. aasta infot, kuna 2014. aasta on raamlepingute sõlmimise koha pealt olnud erandlik aasta, seoses väga suures mahus Haigekassa poolt sõlmitavate ravi rahastamise lepingutega, mis on sõlmitud raamlepingutena 5-aastaseks perioodiks. Sellest tulenevalt ongi jooniselt näha, et raamlepingute rahaline maht on suurel määral olnud kõikum.

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 järgimise tagamine on efektiivsem mitme

osapoolega raamlepingutes, juhul kui raamlepingu sisese minikonkursid on korraldatud läbipaistvalt. Seeläbi on tagatud ka raamlepingu sisene konkurents ning efektiivsem tulemus.

2016. aastal sõlmiti Eestis aga 53% raamlepingutest ühe osapoolega. Ühe osapoolega raamlepingute puhul on riigihanke üldpõhimõtete järgimise tagamine keerulisem. Kui arvestada, et 2015. aastal sõlmiti ühe osapoolega raamlepinguid kõikidest raamlepingu sõlmimiseks läbi viidud hangetest 72%-l, siis on vähenemine peaaegu 20% ulatuses igati positiivne.

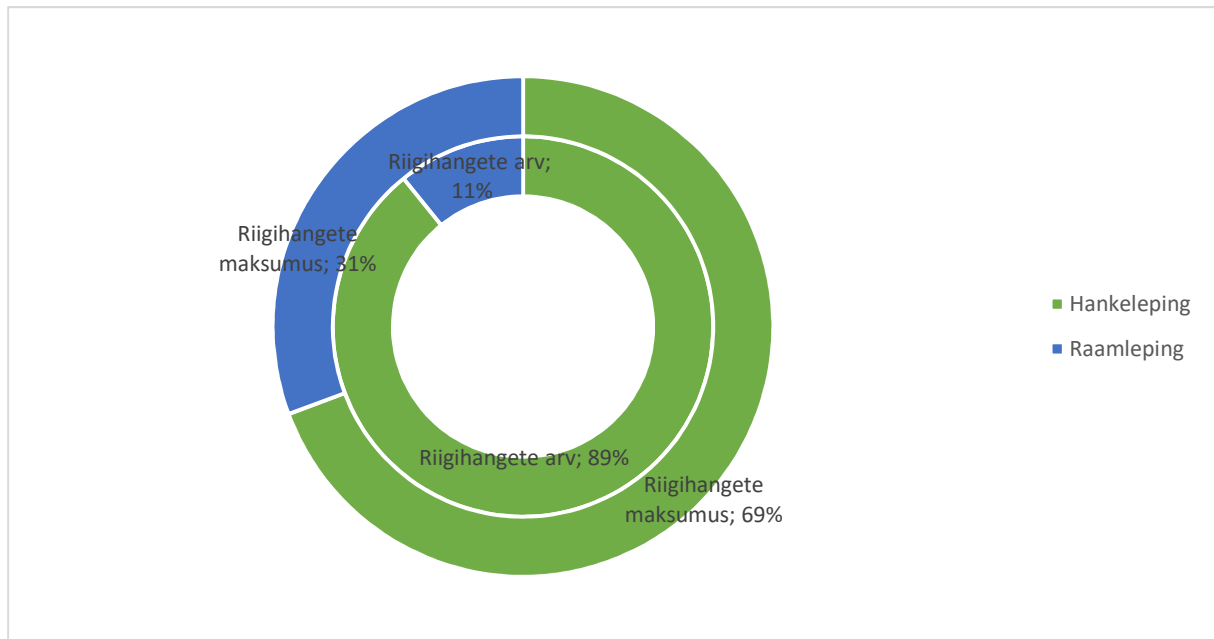
Alljärgnevas tabelis on võimalik tutvuda raamlepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete arvu ja ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute osakaaludega.

Tabel 17. Raamlepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete arv ja ühe osapoolega sõlmitud raamlepingu hangete osakaal hankija tegevusala järgi 2016. aastal

Hankija tegevusala	Raamlepingu sõlmimiseks läbiviidud riigihangete arv	Nendest ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute arv	Ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute osakaal tegevusala raamlepingutest
Muu	217	142	65%
Üldised avalikud teenused	214	103	48%
Tervishoid	154	67	44%
Riigikaitse	129	68	53%
Haridus	126	55	44%
Elektrienergia	61	35	57%
Majandus ja rahandus	46	25	54%
Avalik kord ja julgeolek	33	22	67%
Postiteenused	31	13	42%
Vaba aeg, kultuur ja religioon	24	12	50%
Gaasi ja soojusenergia tootmine, transport ja jaotamine	18	12	67%
Raudteeteenused	16	6	38%
Sotsiaalkaitse	15	11	73%
Vesi	12	5	42%
Keskkond	9	3	33%
Linnarongi-, trammi-, trollibussi- või bussiteenused	6	5	83%
Sadamaga seotud teenused	2	1	50%
Kokku	1113	585	53%

Et tagada erinevate raamlepingute raames efektiivsem kontroll üldpõhimõtete järgimises, on uue riigihangete seaduse jõustumisel alates 1. septembrist 2017. aastal lisandumas täiendav aruandluskohustus raamlepingutele. Kui varasemalt tuli riigihanke aruanne esitada ühe korra raamlepingu lõppemisel, siis uue seaduse jõustumise järgselt tuleb raamlepingute raames aruanded esitada iga-aastaselt.

Joonis 21. Raam- ja hankelepingute sõlmimiseks läbiviidud riigihangete arvu ja maksumuse osakaalud 2016. aastal



Ülalolevalt jooniselt on näha, et riigihangete rahalisest kogumahust moodustavad raamlepingud üle 30%, samal ajal, kui hangete arvu järgi viiakse läbi riigihankeid raamlepingu sõlmimiseks vaid 11% juhtudest. Seega on raamlepingute keskmine maksumus (arvestusega, et raamlepingu maksimaalne limiit on arvesse võetud ühekordselt ka juhul, kui raamleping on maksimaalse limiidi ulatuses sõlmitud mitme erineva osapoolega) on kõrgem kui keskmiselt ühel hankelepingul. Seega on seadusandja poolt raamlepingute täitmisele kui rahalise mahu poolest märkimisväärsele osale riigihangetest, soovitud täiendava aruandluskohustuse lisamine põhjendatud.

Tulenevalt lisanduvast aruandluskohustusest väheneb mõnevõrra raamlepingute kasutamise lihtsus hankija jaoks, mistõttu eeldame, et raamlepingute sõlmimiseks läbiviidavate hankemenetluste osakaal järgnevatel aastatel pisut langeb.

3.2.3.6 Riigihangete tulemusel lepingu sõlminud ettevõtete struktuur

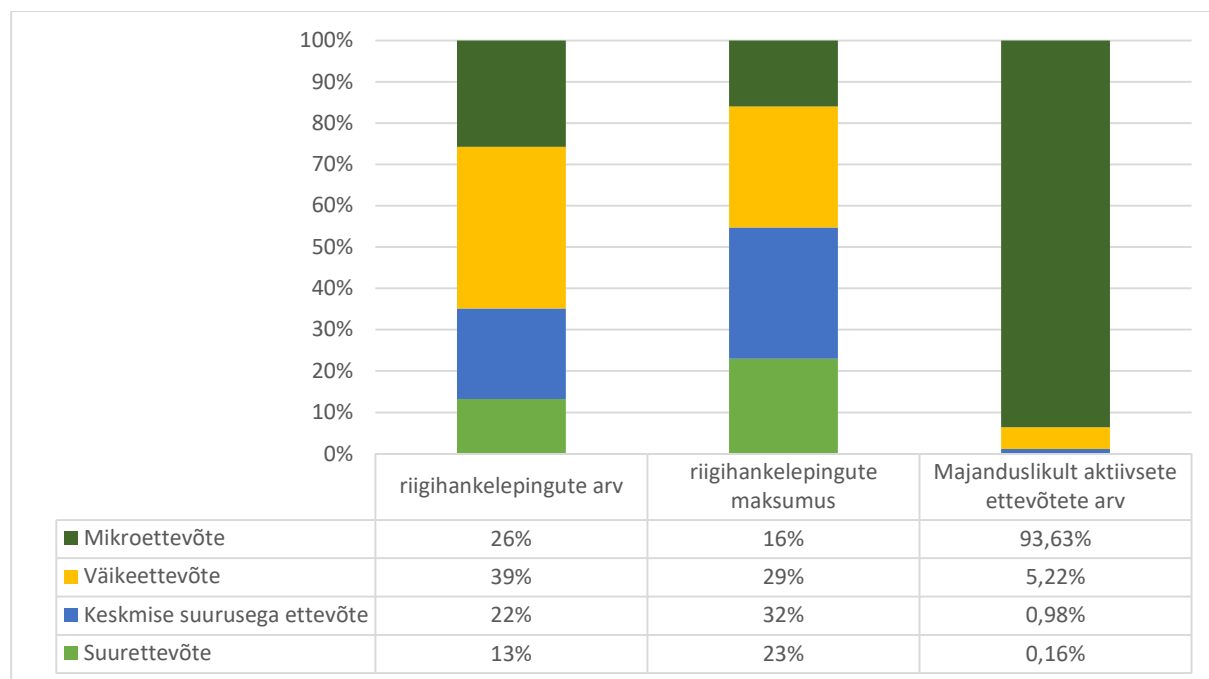
Euroopa Liidu riigihankedirektiivi 24/2014/EL preambuli lõike 78 kohaselt tuleks riigihankeid kohandada väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) vajadustele. Avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKEdel juurdepääsu riigihankelepingutele” sätestatud parimate tavade koodeksit, milles juhendatakse, kuidas nad saavad kohaldada hankemenetluse raamistikku viisil, mis hõlbustab VKEdel 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 VKEdel suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ja spetsialiseerumisega, et kohandada eri riigihankelepingute sisu täpsemalt VKEdel spetsialiseerunud sektoritele vastavalt ja kooskõlas erinevate järgnevate projektietappidega.

Riigihankelepingud sõlminud ettevõtete suuruse määratlused pärinevad riigihangete registrisse ettevõtete enda poolt sisestatud andmetest. Riigihangete registris hakati ettevõtete suuruse määratlust küsima alates 2016. aastast, seega ettevõtted, kes ei ole 2016. aastast alates riigihangete registrit külastanud, ei ole ka sisestanud oma ettevõtte suurust, mistõttu leidub andmetes info 22 riigihankelepingu kohta, mis on sõlmitud ettevõtetega, kelle suurus on määratlemata. Arvatavasti on tegemist lepingutega, mille osas on lepingu sõlmimise info sisestatud hankijate poolt tagantjärele. Kuna lepingute koguarvust moodustavad need lepingud väga väikese osa, jäetakse need andmed edasise analüüsi aluseks olevatest andmetest välja.

VKEde määratlus 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 VKEde suhtes teostab. VKEdeks loetakse kõiki ettevõtteid töötajate arvuga kuni 250, aastase käibega kuni 50 miljonit eurot ja/või aastase bilansilehega kuni 43 miljonit eurot.

Et saada indikatiivset ülevaadet Eestis tegutsevatest ettevõtetest ja nende suurusest, on võimalik Statistikaameti kodulehelt kasutada infot majanduslikult aktiivsete ettevõtete kohta töötajate arvu järgi. Statistikaameti andmete alusel on üle 250 töötajaga ettevõtteid ehk ettevõtteid, mis töötajate arvu kriteeriumi alusel vastavad suurettevõtte klassifikatsioonile, Eestis 2016. aastal kokku 196, ehk 0,16% kõikidest Eestis tegutsevatest majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest. Üle 93% ettevõtetest on töötajate arvuga alla 10 inimese ning kokku 99,84% ettevõtetest vastavad töötajate arvu kriteeriumi järgi VKE suurusele.

Joonis 22. Riigihankelepingute arvu, maksumuse ja majanduslikult aktiivsete ettevõtete osakaalude võrdlus



Sõlmitud riigihankelepingutest 13% on sõlmitud suurettevõtetega, seega siis 87% riigihankelepingutest on sõlmitud VKE-dega. Arvestades aga Eesti ettevõtluskeskkonda, mille üle 99%-liselt moodustavad VKE-d (töötajate arvu kriteeriumi järgi), siis võib öelda, et riigihankelepingutes valitsev suurettevõtete osakaal ei ole proportsioonis Eesti ettevõtluskeskkonna struktuuriga.

Tähelepanuväärne on ka asjaolu, et erinevaid Eestis tegutsevaid suurettevõtteid, kellel on sõlmitud riigihankelepinguid, on kokku 175. Arvestades, et suurettevõtteid on Eestis tegutsemas kokku 196, siis on peaaegu 90% suurettevõtetest seotud erinevate riigihankelepingutega. Antud võrdlus ei pruugi olla täielikult täpne, kuna suurettevõtete määratlemine ei sõltu vaid töötajate arvu kriteeriumist, kuid siinjuures võib eeldada, et kättesaadavate andmete osas on antud võrdlus suurusjärgult siiski adekvaatne.

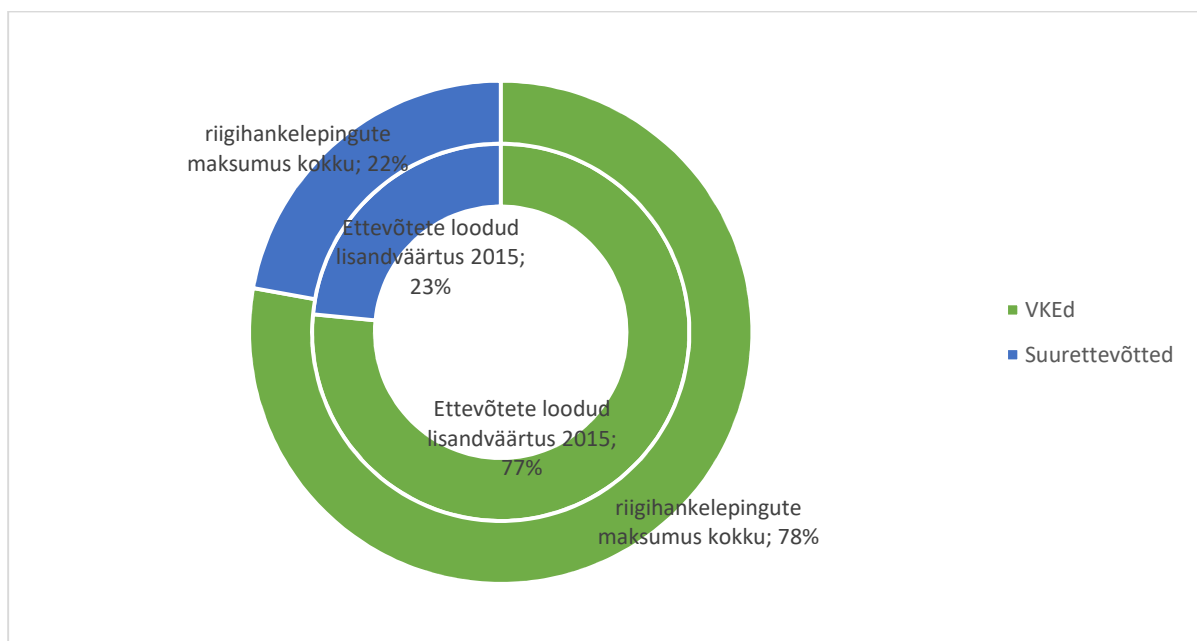
Statistikaameti andmete alusel on Eestis 2016. aastal majanduslikult aktiivseid ettevõtteid, kelle töötajate arv on alla 250 (üks VKE määratlemise kriteeriumitest), kokku 120 254. Riigihankelepingute osapoolteks on olnud erinevaid keskmise -, väikese - ja mikrosuurusega ettevõtteid kokku 3250. Seega on 2016. aastal seotud erinevate riigihankelepingutega 2,7% majanduslikult aktiivsetest VKE-dest (suurettevõtetest 90%).

Seega on suurettevõtte jaoks riigihankelepingu osapoolteks saamine oluliselt tõenäolisem, kui VKE-l.

Samas tuleb tõdeda, et riik ja riigiasutused ning kõik hankijad võib pigem liigitada suurostjateks, seega on ostetavad kogused nii ühikutes kui ka rahalises mahus üldjuhul suuremad, kui seda just eelkõige mikro- ja ka väikeste ettevõtete puhul tavapäraseks võib pidada. Seega on paratamatu, et suurettevõtetele on tõenäolisem riigihankelepingute „võitmine“.

Riigihankelepingute „võitmisel“ suurettevõtete poolt on peamiseks „põhjuseks“ suuremad tootmis- ning käibemahud. Võrdlemaks riigihankelepingute väärtusi ettevõtete rahaliste mahtudega võtame võrdlusbaasiks kõrvale andmed Statistikaameti kodulehelt ettevõtete loodud lisandväärtuse kohta ning eeldame, et üle 250 töötajaga ettevõtted on suurettevõtted ning alla 250 töötajaga ettevõtted on VKE-d. Kahjuks ei olnud Statistikaameti kodulehel kättesaadavad andmed 2016. aastal loodud ettevõtete lisandväärtuse kohta, kuid kuna me soovime vaadelda proportsioone, siis kasutame 2015. aastal ettevõtete poolt loodud lisandväärtuse andmeid eeldades, et nende andmete proportsionaalne muutus ühe aasta jooksul ei ole märkimisväärne; ning võrdleme neid 2016. aastal alustatud riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute koguväärtusega.

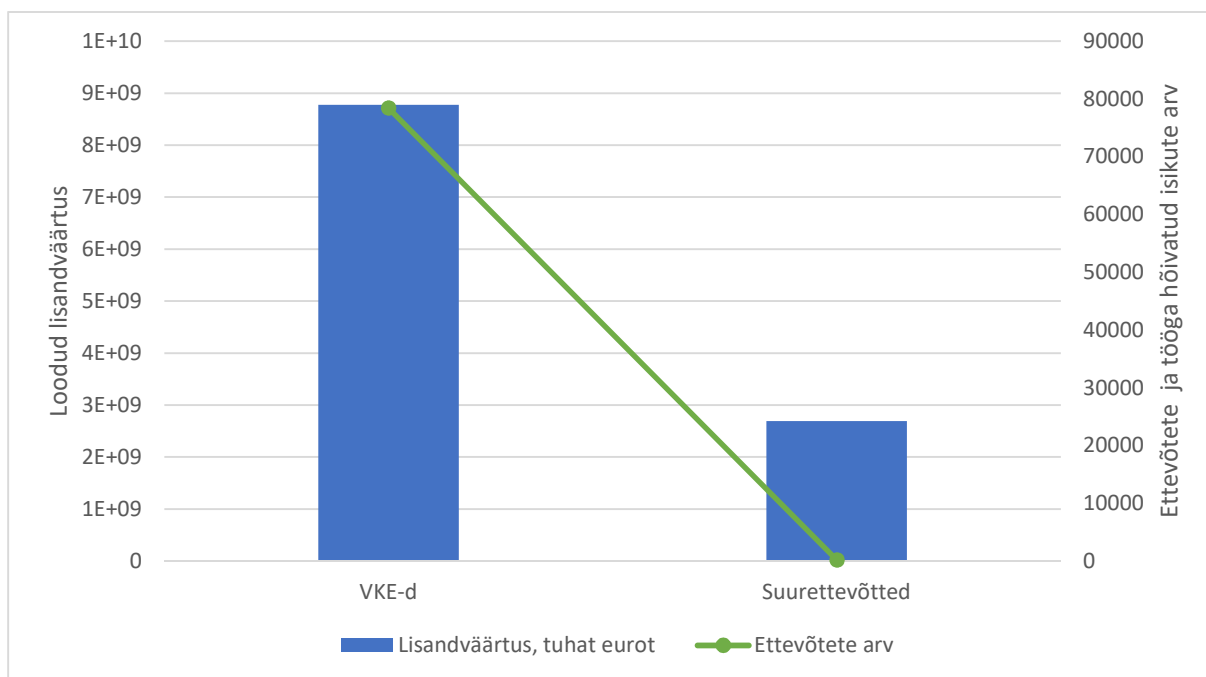
Joonis 23. Ettevõtete 2015. aasta loodud lisandväärtuse võrdlus 2016. aasta riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumusega



Jooniselt on näha, et ettevõtete loodud lisandväärtus ning riigihankelepingute kogumaksumus jaotatuna suurettevõtete ja VKE-de vahel on proportsioonides enamvähem võrdsed. Seega võib järeldada, et riigihankelepingute rahalise mahu jaotumine suurettevõtete ja VKE-de vahel on proportsionaalne ettevõtluskeskkonnas loodud lisandväärtusega.

Järgnevalt on esitatud ka joonis ettevõtete loodud lisandväärtuse ja ettevõtete arvu omavahelise jaotumise kohta.

Joonis 24. 2015. aastal ettevõtete poolt loodud lisandväärtuse, ettevõtete arvu ja tööga hõivatud isikute arvu omavaheline jaotumine



Jooniselt tuleb selgelt välja, kuidas jaotuvad ettevõtete loodav lisandväärtus ja selle lisandväärtuse loomises osalenud ettevõtete arv. On selgelt näha, et marginaalne arv ettevõtteid (suurettevõtted, 0,16% majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest) on loonud kogu ettevõtete poolt loodud lisandväärtusest ca neljandiku, samal ajal, kui ülejäänud kolme neljandiku lisandväärtuse loomisel on osalenud väga suur arv ettevõtteid (VKE-d, üle 99% ettevõtetest).

Samalaadset seost peegeldab ka ettevõtetes tööga hõivatud isikute arv, kuid ühe tööga hõivatud isiku kohta loodava lisandväärtuse erinevus suurettevõtetes ja VKEdes ei ole nii suur. Suurettevõttes loodud lisandväärtus tööga hõivatud inimese kohta on ca 29000 eurot, samal ajal kui VKEs loodud lisandväärtus tööga hõivatud inimese kohta on ca 24000 eurot.⁹

Seega kokkuvõttes võib öelda, et sõltumata sellest, et suurettevõtete puhul riigihankelepingu „võitmine“ on kordades tõenäolisem kui VKE puhul, on ettevõtete poolt loodavat lisandväärtust

⁹ Alusandmed Statistikaamet www.stat.ee

vaadates suurettevõtete osakaal riigihankelepingute rahalises mahus samas proportsioonis, mis ettevõtete loodavas lisandväärtuses, seega ootuspärane.

Eestis on viimastel aastatel olnud keskmine riigihangetes osalenud pakkujate arv 3,5 või 3,6 pakkujat hanke kohta. Keskmine hankes osalenud pakkujate arv on kõrgem ehitustööde hangetes ja madalam teenuste ning asjade hangetes. Sellist keskmist pakkujate arvu võib konkurentsi peegeldava näitajana pidada küllaltki madalaks ning üks riigihankepoliitika eesmärke on ka keskmise pakkujate arvu suurendamine.

Arvestades, et Eesti suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud juba 90%, samal ajal kui VKEdest on riigihankelepingutega seotud vaid 2,7%, on konkurentsi suurendamine riigihangetes võimalik eelkõige VKEde riigihangetes osalemise suurendamise arvelt.

Kuna VKEdele riigihankelepingutele juurdepääsu tagamine on ka üle-euroopaliselt riigihankepoliitika prioriteet, siis ka Eestis hakkasid uue riigihangete seaduse jõustumisel kehtima erinevad meetmed VKEde toetamiseks. Näiteks jõustus uue seadusega kohustus hankijatele kaaluda alati üle riigisisese riigihanke piirmäära jääva hankemenetluse ettevalmistamisel hanke osadeks jaotamise võimalust. Kui hankija leiab, et hanget ei ole võimalik väiksemateks osadeks jagada, peab ta oma valikut põhjendama. Samuti on piiratud uue seadusega hankija võimalust seada ülikõrgeid käibenõudeid pakkuja kvalifitseerimiseks. Neid meetmeid võib pidada VKEde väiksemaid tootmis- ja käibemahte silmas pidades VKEde turulepääsu toetamisel kõige efektiivsemateks.

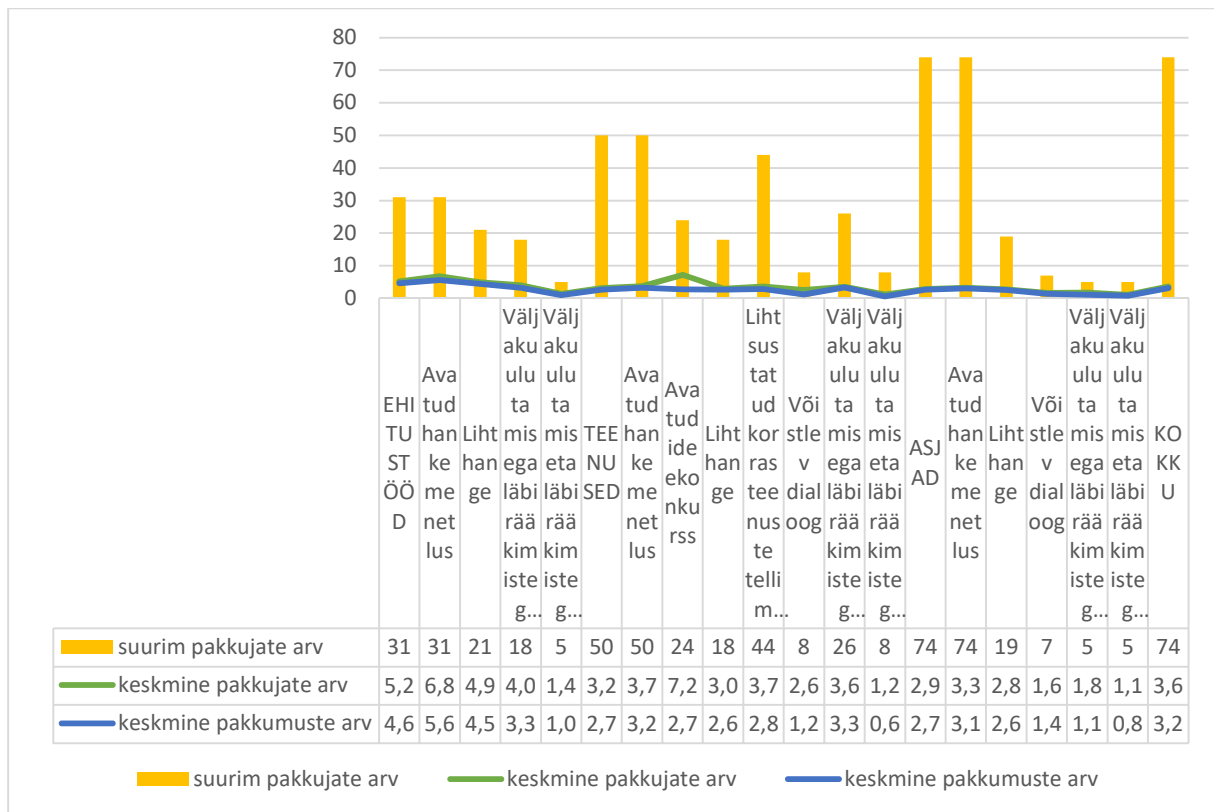
Samuti on uues seaduses olnud üheks eesmärgiks ka pakkujate koormuse vähendamine pakkumuse esitamiseks, et viia oodatav lepingu maksumus ja selle võitmiseks tehtav kulu omavahel enam kooskõlla. Näiteks piisab uue seaduse alusel edaspidi pakkuja kvalifitseerimiseks hankepassist ning kvalifitseerimise eelduseks olevaid dokumente igal pakkujal hankel osalemiseks enam esitada ei ole vaja. Ja samuti sätestab uus seadus, et ka eduka pakkuja puhul teostatakse kvalifitseerimistingimustele vastamise kontroll eelkõige andmekogude andmete põhjal ja täiendavaid tõendeid küsitakse vaid erandjuhtudel. See peaks olulisel määral vähendama pakkujate tööd pakkumuse esitamiseks ning toetama just VKEde hangetel osalemist.

Kokkuvõttes võib öelda, et vaatamata sellele, et riigihangete ning ettevõtete poolt loodud lisandväärtuse rahalisi mahte ning nende omavahelist kooskõla silmas pidades, on ootuspärane praegune riigihankelepingute mahtude jaotumine suurettevõtete ja VKEde vahel, on siiski potentsiaali riigihankemaastikul konkurentsi tõstmiseks läbi VKEde osaluse suurendamise.

3.2.3.7 Konkurents riigihankemaastikul

Üks riigihanke läbiviimise eesmärke, lisaks läbipaistvuse tagamisele, on ka turukonkurentsi ärakasutamine, et saavutada soetustel majanduslikku soodsust. Riigihangetes eksisteerivat konkurentsi peegeldavaks näitajaks võib pidada riigihangete raames esitatud pakkumuste ja pakkumusi teinud ettevõtete arvu.

Joonis 25. 2016. aastal alustatud hankemenetluste keskmised pakkujate ja pakkumuste arvud ning maksimaalne pakkujate arv hanke eseme ja menetlusliigi lõikes



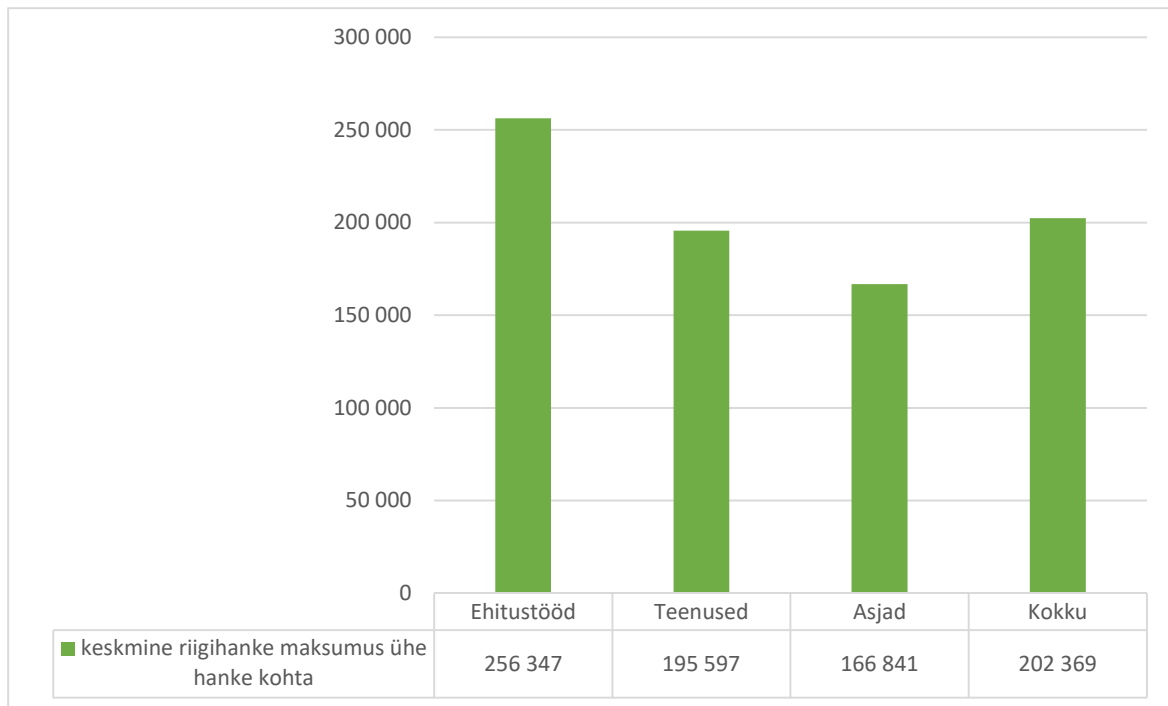
Jooniselt on näha, et keskmine pakkujate arv erinevate menetluste peale kokku on 3,6 pakkujat ühe hanke kohta ning 3,2 pakkumust ühe hanke kohta. Keskmine pakkujate arv ületab keskmist pakkumuste arvu seetõttu, et osades hangetes esitatakse ühispakkumusi. Samas peegeldab keskmine pakkujate arv siiski paremini ettevõtjate huvi teatud hangete või hankemenetluste vastu. Keskmises pakkumuste näitajas on ka mitme ettevõtja poolt ühiselt esitatud ühispakkumus loetud üheks pakkumuseks. Ühispakkumuste esitamine toimub ettevõtjate koostöös, et tugevdada pakkumust ühiselt esitades selle konkurentsivõimalusi. Kuna pakkumuste arvu näitaja ei arvesta erinevate ettevõtjate arvu, on ettevõtjate konkurentsi ja huvi peegeldavana eelkõige kasutusel keskmine pakkujate arv. Joonisel ei ole kajastatud keskmisi näitajaid hankemenetluse liikides, mida on aasta jooksul läbi viidud alla 10 menetluse.

Kõige kõrgem keskmine pakkujate näitaja on ehitustööde hangetes. Ehitustööde hangetes on keskmiselt huvi 5,2-l ettevõttel hanke kohta, samas kui teenuste hangetes on keskmine pakkujate arv 3,2 ning asjade hangetes 2,9.

Kõige kõrgem maksimaalne pakkujate arv on olnud asjade hanke avatud hankemenetluses, kus on olnud ühes hankes pakkujaid kokku 74. Äärmiselt suur pakkujate arv on seotud sellega, et tegemist on raamlepingu sõlmimiseks läbiviidud hankega, mis on jaotatud 5ks osaks.

Ootuspäraselt on kõige madalamad keskmised pakkujate arvu näitajad väljakuulutamisetähtaegade hankemenetlustes nii asjade, teenuste kui ka ehitustööde hangetes. Kõige kõrgem keskmine pakkujate arv on ehitustööde avatud hankemenetlustes.

Joonis 26. Keskmine hankemenetluse maksumus ühe hanke kohta 2016. aastal hanke eseme lõikes



Nagu eelnevalt jooniselt näha, on ehitustööde hangete keskmine maksumus kõrgem asjade ja teenuste hangete keskmisest maksumusest. Hanke keskmine maksumus peegeldab ettevõtjate ootust sõlmitava(te) lepingu(te) oodatava maksumuse osas. Arvestades, et hanke kulukuse uuringu tulemusena selgus, et pakkumuse esitamisel ei avalda olulist mõju see, kas pakkumus on esitatud ehitustööde, teenuste või asjade hankes, on kõrgema oodatava lepingu maksumuse juures ettevõtjatel suurem huvi. Siinjuures omab tähtsust ka asjaolu, kui suures proportsioonis oodatavast lepingu maksumusest peab ettevõtja pakkumuse esitamiseks tegema kulu. Mida suurem on pakkumuse tegemise kulu proportsionaalselt oodatavast lepingu maksumusest, seda väiksem on ettevõtja huvi pakkumust esitada. Seega võib ehitustööde hangete kõrgemat keskmist maksumust pidada peamiseks põhjuseks, miks ehitustööde hangete vastu on ettevõtjatel suurem huvi.

Nagu ka eelmises peatükis sai analüüsitud, on konkurentsi peegeldava keskmise pakkujate arvu suurendamiseks vaba ressursi Eestis eelkõige VKEde seas, mistõttu on ka uues riigihangete seaduses erinevad nõuded ja võimalused VKEde turulepääsu toetamiseks, mistõttu on ootuspärane järgmiste aastate jooksul keskmine pakkujate arvu kasv.

3.2.3.8 Vaidlustatud hangete rahalised mahud

2016. aastal alustatud 10 343 hankele on esitatud 245 vaidlustust ning vaidlustatud on seejuures 188 hanget. Seega võib öelda, et 2016. aastal vaidlustati 1,8% hangetest. 155-le hankele esitati üks vaidlustus ja 33-le hankele esitati rohkem kui üks vaidlustus. Suurim arv vaidlustusi, mis esitati ühele hankele, oli 7 vaidlustust.

Käesolevas kokkuvõttes esitatud vaidlustuste andmed põhinevad riigihangete registrisse sisestatud vaidlustuste infol. Iga aasta avalikustab vaidlustuste statistikat ka VAKO (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete->

[poliitika/vaidlustusmenetlus/vaidlustuskomisjoni-statistika](#)). Kui riigihangete registrisse sisestatud vaidlustuste andmed ning käesolev info põhineb hangete järgsel vaatel, siis VAKO statistika lähtekohaks on esitatud vaidlustused, mistõttu ei ole käesoleva kokkuvõtte ja VAKO statistika järgsed andmed üks-ühele võrreldavad.

188-st 2016. aastal alustatud vaidlustatud hankest 39 lõpetati ilma lepingut sõlmimata, sh 30 hanget tunnistati kehtetuks hankija või RM otsuse alusel. Võib eeldada, et nende hangete puhul oli kehtetuks tunnistamine seotud vaidlustuste esitamisega.

Järgnevas tabelis on esitatud info keskmiste hankemenetluste maksumuste kohta nii vaidlustamata hangetel kui ka vaidlustatud hangetel. 2016. aastal kehtinud riigihangete seaduse alusel ei kehtinud hangete vaidlustamisel nn „kaotaja maksab“ põhimõtte. Seega hankemenetluse vaidlustamisega kaasnevad õigusabikulud jäid vaidlustuse esitaja kanda. Seega võib eeldada, et väiksemamahuliste hangete korral ei olnud pakkujatel piisavalt motivatsiooni vaidlustuse esitamiseks isegi juhul, kui vaidlustuse aluste olemasolu eksisteeris ning pakkuja oli selles kindel.

Antud järeldust toetab ka alljärgnevas tabelis kajastatud info. Tabelis on esitatud info ühe hankemenetluse keskmiste maksumuste kohta hangete puhul, mida on vaidlustatud ja hangete puhul, mida ei ole vaidlustatud.

Tabel 18. Vaidlustatud ja mittevaidlustatud hangete keskmised maksumused

	Riigihangete arv	Riigihangete maksumus	Vaidlustuste arv	Hanke keskmine maksumus
mittevaidlustatud	10155	1 822 461 544	0	179 464
vaidlustatud	188	270 636 408	245	1 439 555
Kokku	10343	2 093 097 952	245	202 369

Tabelist näeme, et mittevaidlustatud hangete keskmine maksumus on kordades madalam, kui vaidlustatud hangete keskmine maksumus. Seega praegu vaidlustatakse pigem siiski kõrgema maksumusega hankeid.

Uue, 1. septembril 2017. aastal kehtima hakanud riigihangete seaduse alusel on vaidlustuse esitamisel pakkujal või kolmandal isikul õigus esitada ka taotlus õigusabikulude hüvitamiseks. Antud muudatus jõustub 1. jaanuarist 2019. aastal.

Antud muudatusega on oodatav vaidlustuste arvu suurenemine ning suureneb ka pakkujate motivatsioon väiksemamahuliste hangete korral vaidlustuse aluste olemasolul vaidlustust esitada. Seetõttu ootab ilmselt järgnevatel aastatel ees vaidlustuste arvu kasv ning sh ka tõenäoliselt suureneb vaidlustuste arv, mis on esitatud väiksemamahulistele hangetele. Läbi suurema vaidlustuste arvu võib eeldada, et paraneb hankijate hankepraktika ning seoses õigusabikulude hüvitamise taotluse esitamise võimalusega seoses on kvaliteedi paranemise mõju oodatav ka väiksemamahulistest hangetes. Kuna Eesti riigihankemaastikul viiakse arviliselt kõige enam läbi just lihthankeid, mis on väiksemamahulised, siis eeldame antud muudatusele märkimisväärset mõju.

3.2.4 Ülevaade Euroopa Liidu ühtse turu indikaatoritest

Euroopa Komisjon avaldab iga-aastaselt Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli. Indikaatortabeli andmed põhinevad Euroopa Liidu Teataja võrguväljaandes TED avaldatud hanketeadetel. Indikaatorid ning nende põhjal tehtud arvutused on teostanud Euroopa Komisjon. Otselink materjalile on leitav siit: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

Indikaatortabel koosneb 9-st indikaatorist järgmiselt:

1. Ühe pakkujaga hangete osakaal – mida rohkem pakkujaid hankes on, seda parem on hankija valikuvõimalus parima tulemuse saavutamiseks. Indikaator mõõdab ühe pakkujaga hangete osakaalu, mis on välja kuulutatud hankelepingu sõlmimiseks ja sinna ei ole arvestatud hankeid, mis viiakse läbi raamlepingu sõlmimiseks. Aktsepteeritav on osakaal alla 10% ja mitterahuldav on osakaal üle 20%.
Eesti tulemus 2016. aastal 17%, 2015. aastal 22% ja 2014. aastal 20%.
2. Avaldamisteateta hangete osakaal – avaldamisteatega hanke alustamine on läbipaistvam ja ergutab paremini konkurentsi. Indikaator mõõdab avaldamisteateta hangete osakaalu. Aktsepteeritav osakaal on alla 5% ja mitterahuldav on üle 10%.
Eesti tulemus 2016. aastal 7%, 2015. aastal 5% ja 2014. aastal 9%.
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. Aktsepteeritav osakaal on üle 5% ning mitterahuldav on alla 2,5% SKP-st.
Eesti tulemus 2016. aastal 8,7%, 2015. aastal 7% ja 2014. aastal 5,8%.
4. Ühishangete osakaal – ühishanked annavad võimaluse hankijatevaheliseks parima info jagamiseks ning annab ka võimaluse paremate hindadega soetuste tegemiseks. Indikaator mõõdab hangete osakaalu, kus ostjaks on rohkem kui üks hankija. Aktsepteeritav on ühisostude osakaal üle 10%, mitterahuldav on ühisostude osakaal alla 10%.
Eesti tulemus 2016. aastal 9%, 2015. aastal 7% ja 2014. aastal 4%.
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 kriteeriumist. Aktsepteeritav madalaima hinna osakaal on alla 80% ja mitterahuldav tulemus on üle 80%.
Eesti tulemus 2016. aastal 65%, 2015. aastal 78% ja 2014. aastal 81%.
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 keskvärtust. Aktsepteeritav väärtus on alla 120 päeva ja mitterahuldav on üle 120 päeva.
Eesti tulemus 2016. aastal 58 päeva, 2015. aastal 53 päeva ja 2014. aastal 58 päeva.
7. Puuduvad hanke maksumused TED-is – hankijatel on kohustuslik esitada info hankelepingu sõlmimiseks välja kuulutatud hangete maksumuste kohta. Indikaator mõõdab puuduliku hanke maksumuse infoga hangete osakaalu (välja arvatud raamlepingu sõlmimiseks välja kuulutatud hanked, kuna neil on teised alused hanke maksumuse esitamiseks). Aktsepteeritav väärtus on alla 3% ning mitterahuldav üle 3%.
Eesti tulemus EK andmete alusel 2016. aastal 4%, 2015. aastal 3% ja 2014. aastal 2%. Tegelik Eesti tulemus selle indikaatori osas on 0%, kuid tulenevalt käesoleval aastal Euroopa Komisjoni

poolt muudetud indikaatori arvestamise põhimõttest, mis ei arvesta võrgustikusektori hankijate õiguspärase võimalusega jätta hankelepingu maksumus avaldamata, on Eesti andmetes viga. Euroopa Komisjon on lubanud indikaatori arvutusmetoodikat järgmisel aastal muuta, et antud viga parandada.

8. Puudulik hanke sisu info – läbipaistvuse nõude täitmiseks on oluline, et hankija esitatud info hanke sisu kohta on selge ja arusaadav. Antud indikaator mõõdab hangete osakaalu, mille osas oli hanketeade välja kuulutatud, kuid hanke sisu ja hindamiskriteeriumid ei olnud arusaadavad. Aktsepteeritav väärtus on kuni 3% ning mitterahuldav on üle 3%. Eesti tulemus 2014. – 2016. aastal 0%.
9. Puuduv hankija registrinumbri informatsioon – mõõdab hangete osakaalu, kus hankija ei ole esitanud teavet oma registrikoodi kohta. Registrikood on oluline hankija identifitseerimiseks. Aktsepteeritav väärtus on alla 3% ja mitterahuldav on üle 3%. Eesti tulemus 2014. – 2016. aastal 0%.

Üleüldine hinnang leitakse kõikide eelnevalt kirjeldatud indikaatorite kaalutud keskmisena. Esimesed kuus indikaatorit on olulisemad ning hinnatud kolmekordse kaaluga ning viimased kolm indikaatorit on kaalutud ühe kolmandikuga.

2016. aasta indikaatorites on Eesti oma tulemusi parandanud mitmetes olulisemat kaalu omavates näitajates:

- ühe pakkujaga hangete osakaal on Eestis vähenenud 22%-lt 2015. aastal 17%-le 2016. aastal;
- TED-is avaldatud hangete mahu osakaal SKP-st on tõusnud aastaga 7%-lt 8,7%-le;
- ühishangete osakaal on suurenenud 7%-lt 9%-le ning
- üksnes madalaima hinna kriteeriumi kasutamise osakaal on vähenenud aastaga 78%-lt 65%-le.

Lisaks paistab Eesti eriti heade tulemustega silma ka TEDi saadetud info kvaliteedi osas, kuna Eesti poolt TEDi saadetud info on kohustuslike väljade osas olnud alati täielik. Antud asjaolu tuleneb Eesti poolt riigihangete registris välja arendatud automaatkontrollidega IT lahendusest, mis tagab täieliku info edastamise. Indikaatori 7 väärtused 4%, 3% ja 2% aastatel 2016 – 2014 on tingitud EK metoodika muutusest, mis ei arvesta võrgustikusektori hankijate õiguspärase võimalusega jätta sõlmitud lepingu maksumus avaldamata. Hanketeated sisaldavad lepingute maksumuse andmeid, kuid kuna need on jäetud avaldamata, siis on vastavalt EK uuendatud metoodikale need loetud puuduvaks informatsiooniks.

Kokkuvõttes on Eesti 2016. aasta koondtulemusena EL riikide hulgas saavutanud kolmest koondhinnangu tasemest kõige kõrgema ehk rahuldava taseme. Veel 2015. aasta koondtulemus oli Eestil üks aste allpool ehk keskmine ja 2014. aastal kõige madalam.

2016. aasta koondtulemus on kõige kõrgemal tasemel lisaks Eestile veel näiteks Soomel, Rootsil ja Norral, Leedul, Poolal ja Prantsusmaal. Keskmine tulemus on näiteks Lätil, Austrial, Saksamaal ja Hollandil. Osadel Euroopa lõunapoolsematel riikidel on koondtulemus kõige madalamal tasemel.

Eesti riigihankepoliitika kujundamise seisukohast on Euroopa Liidu ühtse turu indikaatorite tulemusi vaadates võimalik näha, et Eesti riigihankemaastiku viimaste aastate arengud on toimunud Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkidega kooskõlas. Uues riigihangete seaduses on osadele strateegiliselt olulistele valdkondadele, nagu näiteks majandusliku soodsuse laialdasema kasutamise või ka riigihangete menetluses toimuvale lisanduvale avalikustamise nõuetele pööratud veelgi enam tähelepanu kui eelmises riigihangete seaduses, mistõttu ootame Eesti hea tulemuse säilimist ka edaspidi.

3.3 Järeldused - sisend strateegiasse ja poliitika kujundamisse

Riigihangete arv 2016. aastal on mõnevõrra väiksem kui oli 2015. aastal ja see võis eeldatavalt olla seotud uue seaduse ootuse ning teadmise, et uue seadusega tõusevad osaliselt riigihangete piirmäärad, lihtsustuvad mitmed eelmises seaduses probleeme valmistanud regulatsioonid ning tekivad uued võimalused. Tulenevalt uue seadusega tõusvatest lihthanke piirmääradest ootab Rahandusministeerium ka järgnevatel aastatel riigihangete arvu langust.

Eestis jäävad peaaegu 90% hankemenetlustest alla rahvusvahelise piirmäära, mistõttu on oluline märkida, et Eesti väiksuse ning riigihankemaastiku tervikmahu juures tuleb reguleerida ka riigihankepoliitikat, mis jääb alla rahvusvahelise piirmäära ning välja direktiivide kohaldamisalast. Alla rahvusvahelise piirmäära jäävad hankemenetlused moodustavad riigihangete tervikmahust, mis 2016. aastal oli 2 mld euro ringis, suurusjärgus 40% ning üle rahvusvahelise piirmäära jäävad hankemenetlused ca 60%.

Kõige enam viidigi 2016. aastal läbi lihthankemenetlusi ning avatud hankemenetlusi, siinjuures avatud hankemenetlus on rahalist mahtu silmas pidades kõige olulisem. Avatud hankemenetluse tulemusel sõlmitakse üle 60% lepingute rahalisest mahust, kuid lihthankeid viiakse läbi 58-l % kordadest hangete arvu silmas pidades. Seetõttu omavad lihthankemenetluse ning avatud hankemenetluse reeglistikku puudutavad muudatused kõige enam kaalu ning mõjutavad enim riigihankemaastikku, mistõttu on need menetlusliigid õigusliku reguleerimise prioriteetideks.

Siinjuures on oluline ka silmas pidada, et lihthankemenetlus on lähtuvalt madalaimatest piirmääradest olulisim menetlusliik turulepääsuks väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele. Eestis tegutsevatest ettevõtetest on üle 99% VKEd, arvestades töötajate arvu kriteeriumit. VKEde turulepääsu toetamine on oluline riigihankepoliitika prioriteetvaldkond ka Euroopa Liidus, mistõttu Eesti jaoks on lihthankemenetlus ning sellega seonduv regulatsioon ka sellest lähtuvalt olulise kaaluga.

Seoses uue riigihangete seaduse eesmärgiga muuta riigihankemaastiku regulatsiooni paindlikumaks ning menetluse kulukust madalamaks, on tõstetud märkimisväärselt lihthanke piirmäärasid. Piirmäärade tõstmise tulemusena on oodatav lihthankemenetluse läbiviimise kulukuse langus ning tulenevalt kõrgematest oodatavatest lepingu mahtudest on loodetav ka suurenev konkurents. Samuti toetab konkurentsi oodatavat suurenemist ka VKEsid soodustavad nõuded ja võimalused uues riigihangete seaduses.

Konkurentsi suurenemist peaks toetama ka pakkujate jaoks tehtav oluline lihtsustus, milleks on hankepassi kasutuselevõtt. Hankepass lihtsustab pakkumuse esitamist, kuna pakkuja ei pea enam iga pakkumuse esitamisel koguma ja esitama kvalifikatsiooni tõendavaid tõendeid. Edaspidi piisab pakkuja enda deklaratsioonist kvalifikatsiooni nõuetele vastamise kohta ning kõrvaldamise aluste puudumise kohta ning vajalikud tõendid tuleb esitada vajadusel vaid hanke võitnud pakkujal.

E-riigihangete osakaal on ületanud 90% ning kõige enam korraldatakse e-menetluseta hankeid jätkuvalt teenuste hangetes. Käesoleval aastal on eeldatavalt teenuste sektori kõrgem e-menetluseta hangete osakaal seotud IT-tehniliste lahendustega, mistõttu on järgmise aasta 100%-list e-riigihangete osakaalu kohustust silmas pidades oluline tagada IT-lahenduste toimivus ning vastavus direktiividest tulenevale nõudele minna täies ulatuses üle e-riigihangetele.

Jättkuvalt sõlmitakse üle 95% lepingutest eestimaiste pakkujatega ning välismaiste EL ja EL väliste pakkujatega sõlmitud lepingute osakaalud jäävad 1-4% vahele. Kuna välismaiste pakkujatega sõlmitud lepingute osakaal on väga väike, tuleks edaspidi riigihankepoliitika raames soodustada rahvusvahelist konkurentsi, et väärtuslikku oskusteavet piiri tagant Eestisse tuua ning seeläbi parandada Eesti arenguvõimalusi ning potentsiaalset uute tehnoloogiate kasutuselevõttu.

Tulenevalt lihthanke piirmäärade tõstmisest ning seostest SKP ja riigieelarve planeeritava mahuga prognoosib Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond järgmiseks ja ülejäämiseks aastaks riigihangete arvu mõningast langust. Põhjuseks eelkõige lihthanke piirmäärade tõus, sest lihthankeid viiakse Eestis läbi kõige enam. Piirmäärade tõstmisel on oluline jälgida VKEde turulepääsu ning hankevõimalustest teavitamist, et mitte kaotada oluliselt avalikustamises ning võrdsete võimaluste pakkumises VKEdele.

Kuna Eestis tegutsevatest VKEdest on riigihankelepingutega seotud veidi alla 3% ettevõtetest, samal ajal kui suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud 90%, on VKEde seas potentsiaali konkurentsi suurendamiseks riigihankemaastikul. Seetõttu on oluline riigihankepoliitika kaudu igati soodustada VKEde pääsu riigihangete turule. Seda eesmärki toetab ka uus riigihangete seadus.

Tulenevalt käesoleva aasta lõpus jõustuvatest muudatustest uues riigihangete seaduses prognoosib Rahandusministeerium mõningast hanke kulukuse määra tõusu hankija vaates ning hanke kulukuse määra langust pakkuja vaates. Samas on ootuspärane riigihankepraktika kvaliteedi tõus ning suurenev pakkujate arv hangetes läbi mitmete lihtsustuste VKEde jaoks ning uute reeglitega seoses riigihangete vaidlustamises. Hetkel ongi prognoositav mõningane hankija hanke läbiviimise kulukuse tõus seotud parema hankekvaliteedi tagamise ning hanketurul tegutsevate ettevõtete õiguste kaitsega. Hanke kulukuse tõusu piiravaks meetmeks on riigihanke piirmäärade muutmise, mis tõstab keskmist hankemenetluse maksumust, mis läbi menetluse kulukus viiakse enam kooskõlla oodatava lepingu maksumusega. Samas tuleb jälgida, et hanke kulukus ei tõuseks hankija jaoks ebaproportsionaalselt palju ning kui praktika juurdumise järgselt hanke kulukus on ebaproportsionaalne, tuleb hinnata saavutatava eesmärgi ja selle saavutamiseks tehtava töö omavahelist kooskõla.

Keskkonnahoidlike hangete kvantitatiivne osakaal on hangete üldarvust jäänud samaks, kuid viimastel aastatel on märkimisväärselt tõusnud keskkonnahoidlike tingimusi sisaldavate riigihangete maksumuse osakaal. Alates 2017. aasta 1. septembrist on võimalik riigihangete registrisse sisestada ka info sotsiaalseid kriteeriume sisaldavate hangete ning innovaatiliste hangete kohta. Kuna tegemist on Euroopa Liidu üleste strateegiliste valdkondadega, on oluline ka Eestis tagada nende prioriteetide jälgimine.

Majandusliku soodsuse kriteeriumi kasutamine on tõusnud eelkõige üle rahvusvahelise piirmäära jäävates hangetes, mis on märkimisväärselt silma paistnud ka Euroopa Komisjoni poolt avaldatavas EL Ühtse Turu indikaatortabelis, mille alusel Eesti on saavutanud EK poolt antavates hankepraktika hinnangutes kõrgeima taseme. Tulenevalt uue riigihangete seaduse kehtima hakkamisest on ootuspärane jätkuv majandusliku soodsuse kriteeriumi kasutamise kasv, kuna ka uus seadus suunab senisest enam hankijaid kasutama esmajärjekorras majandusliku soodsuse kriteeriumit.

Raamlepingute sõlmimisel on oluline märkida ühe osapoolega sõlmitud raamlepingute osakaalu langust, mis on positiivne trend arvestades raamlepingute paindlikkust. Raamlepingute osakaalus on ootuspärane mõningane langus, kuna uue seadusega suureneb hankijate aruandluskohustus seoses raamlepingute sõlmimisega. Aruandluskohustuse suurenemine on möödapääsmatu seoses raamlepingute paindlikkusega ning Eestis suhteliselt populaarse ühe pakkujaga sõlmitud

raamlepingute suure osakaaluga seoses, mille raames on riigihangete üldpõhimõtete järgimise tagamine kõige keerulisem.

Jätakuvalt on valdav enamus riigihankelepingutest sõlmitud Eestis VKEdega, kuid suurettevõtete sõlmitud lepingute maht on proportsionaalselt oluliselt suurem kui suurettevõtete arv Eestis. Ca 90% Eestis tegutsevatest suurettevõtetest on seotud riigihankelepingutega, samal ajal, kui VKEdest on riigihankelepingutega seotud vaid 2,7%. Suurettevõtete loodava lisandväärtuse ja riigihankelepingute väärtuste omavahelises võrdluses aga on suurettevõtete sõlmitud riigihankelepingute mahud kooskõlas loodud lisandväärtuse proportsiooniga. Kuna suurettevõtetest on riigihankelepingutega seotud juba 90%, samal ajal, kui VKEdest vaid 2,7%, on oluline jätkuvalt Eestis toetada VKEde riigihankemaastikule turulepääsu, et suurendada konkurentsi ning seeläbi parandada riigihangete tulemusel sõlmitud lepingute hinna ja kvaliteedi suhet.

Keskmine pakkujate arv on sarnaselt eelmise aastaga püsinud tasemel 3,6 pakkujat hanke kohta, olles kõrgeim ehitushangetes ning madalaim asjade hangetes. Et saavutada maksimaalset konkurentsi ning seeläbi parimat kvaliteeti on oluline suurendada keskmist pakkujate arvu riigihangetes ning seda on tänases Eesti ettevõtluskeskkonnas võimalik teha eelkõige läbi VKE-de turuletoomise toetamise. Pakkujate keskmise arvu kasv on edaspidi ootuspärane seoses erinevate lihtsustustega pakkujatele, sh ka VKE-dele, mis hakkasid kehtima uue riigihangete seadusega.

2016. aastal vaidlustati 1,8% hankemenetlustest ning keskmine hanke maksumus vaidlustatud hangete puhul on oluliselt kõrgem kui mittevaidlustatud hangete puhul. Seega võib järeldada, et suurema maksumusega hankeid vaidlustatakse enam kui väiksema maksumusega hankeid. Tulenevalt muudatustest hangete vaidlustamise korras on uue seaduse alusel oodata vaidlustuste arvu kasvu. Hankepraktika kvaliteedi tõstmise seisukohast on oluline, et objektiivsus, avatus ning võrdsed võimalused on tagatud ka väiksema mahuga hangetes.

Euroopa Liidu ühtse turu indikaatortabeli tulemuste alusel võib öelda, et Eesti riigihankemaastiku viimaste aastate arengud on toimunud Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkidega kooskõlas. Plaanis on koostada ka Eestis riigihankevaldkonna strateegia, mis võimaldaks senisest paremini suunata läbi riigihankepoliitika riigile oluliste eesmärkide saavutamist, eelkõige pidades silmas majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid eesmärke. Kuna riigihanked mängivad riigi majanduses olulist rolli, moodustades riigi SKP-st märkimisväärse osakaalu, on Euroopa-üleselt riigihankevaldkonda peetud ka oluliseks riigi sekundaarsete strateegiliste eesmärkide elluviimise vahendiks. Oma suurte mahtudega on läbi riigihankepoliitika kujundamise riigil võimalik olla suunanäitajaks nii sotsiaalsete ja keskkonnavalaste väärtuste edendamisel, kui ka innovaatiliste lahenduste hankimisel.

3.4 Käesoleva ning järgmiste riigihankemaastiku kokkuvõtete erisused

2017. aastal on kavas muuta riigihankemaastiku kokkuvõtte aluseks olevat riigihangete arvestamise metoodikat selliselt, et arvestuse aluseks on lepingu sõlmimise aasta. Seega loobutakse hanke alustamise aasta põhiseest aruandlusest. Seda põhjusel, et hanke alustamise aasta põhise lähenemise tõttu on võimalik aasta kokkuvõtete tegemine alles järgmise aasta teises pooles ning lepingu sõlmimise aasta kajastab objektiivsemalt lepingu alusel kulude tegemise ajahetke. Metoodika muutmist õigustab ka asjaolu, et alates 2018. aastast on Eestil kohustus esitada Euroopa Komisjonile riigihankemaastiku seireandmeid, mille arvestamise aluseks peab olema samuti lepingu sõlmimise aasta.

2016. aasta kokkuvõte ei sisalda riigihangete statistilisi tabeleid, mis olid lisatud eelmiste riigihankemaastiku kokkuvõtete lisadesse. Kui statistiliste tabelite järele on olemas infovajadus, siis palume pöörduda riigihangete nõustamisele aadressil riigihanked@fin.ee.

Kokkuvõte

Riigihangete arv 2016. aastal langes 300 hanke võrra jäädes 10343 hanke juurde. Ka riigihangete kogumaksumus langes 355 miljoni euro võrra ületades pisut 2 mld eurot. Eeldatavalt on antud langus tingitud uue riigihangete seaduse ootusest, millega tõstetakse osaliselt riigihanke piirmäärasid ning luuakse mitmeid lihtsustusi, mida nii hankijad kui pakkujad on pikalt, eriti 2016. aasta vältel, oodanud.

Kõrgel tasemel (90%) oli 2016. aastal ka e-riigihangete osakaal, kuid arvestades, et 2018. aastal muutub elektrooniliste riigihangete läbiviimine Euroopa Liidu direktiividest lähtuvalt täies ulatuses kohustuslikuks, tuleb jätkata elektrooniliste riigihangete osakaalu suurendamist.

Õigusloome valdkonnas oli 2016. aasta olulisimaks tegevuseks uue riigihangete seaduse menetlusprotsess selle jõustamiseks. 2016. aasta õigusloomealases tegevuses oli suur osa tööst seotud eelnõu tutvustamise ja erinevate sõlmküsimumuste lahendamisel Riigikogu Majanduskomisjonis. Uus riigihangete seadus jõustus 1. septembril 2017. aastal.

2016. aastal oli Rahandusministeeriumi üheks oluliseks tegevuseks jätkuvalt riigihangetealane nõustamine. Võrreldes 2015. aastaga nõustamispäringute maht vähenes, mis tuleneb asjaolust, et tõlgenduspraktika on väljakujunenud ja ei ole olulisel määral muutunud. Endiselt pöörduvad küsimustega RRO poole põhiliselt hankijad (ekirja teel esitatud päringutest 65%).

2016. aastal viis Rahandusministeerium läbi põhiliselt uut riigihangete seadust tutvustavaid koolitusi ning riigihangete registri kasutajakoolitusi.

2016. aastal viis Rahandusministeerium läbi enim taotlusepõhiseid järelevalvemenetlusi, kuid kõige rohkem hankeid kontrolliti plaaniliste menetluste käigus. Pisut alla pooltel taotluspõhistest järelevalvejuhtudest rikkumisi ei tuvastanud. Plaaniliste kontrollide käigus tuvastatud rikkumised olid samaliigilised 2015. aasta järelevalve tulemustega. Kokkuvõtvalt võib 2016. aasta järelevalvemenetluste tulemusel järeldada, et valdav osa riigihangete rikkumistest on tehtud hooletusest, teadmatuses või tähelepanematuses.

Lähtuvalt riigihankemaastiku 2016. aasta tulemustest jätkab Rahandusministeerium uue riigihangete seaduse uute võimaluste ja lihtsustuste võimalikult kiirese praktikasse rakendamisse panustamisega.

Olulisel kohal on ka riigihangete registri arendus, et tagada hankijatele ja pakkujatele vajalik funktsionaalsus täielikult e-riigihangetele üleminekuks.