

Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Riigihangete seaduses sätestatud reeglid ja kohustused on aastatega pidevalt täienenud ja muutunud keerukamaks. See on kasvatanud nii hankijate kui ka ettevõtjate töö- ja halduskoormust. Kuivõrd riigihangete reeglite järgimine on osapooltele kohustuslik, saab menetlusi lihtsustada ja tõhusamaks muuta üksnes seaduse muutmise kaudu. Probleemiks on ka 2017. aastast muutumatuna püsinud riigihangete piirmäärad, mis on inflatsiooni tõttu oma majandusliku sisu minetanud ja sunnivad korraldama keerulist menetlust ka väiksemate ostude puhul. Samuti on praktikas osutunud ebaproportsionaalseks ja ebatõhusaks riigihanke reeglite rikkumise karistamine väärteona. Lisaks vajab riik riigikaitsealasteks eesmärkideks senisest suuremat paindlikkust kaitsevaldkonna riigihangete korraldamisel.

Eelnõu peamine eesmärk on muuta hankemenetlused tõhusamaks ja kiiremaks ning vähendada nii hankijate töö- kui ka pakkuja halduskoormust. Peamise lahendusena lihtsustatakse oluliselt alla rahvusvahelist piirmäära jäävate riigihangete reegleid. Selleks kaotatakse senine kolmetasandiline piirmäärade süsteem, jättes alles vaid lihthanke ja rahvusvahelise piirmäära. Samuti tõstetakse lihthanke piirmäärade väärtusi, et viia need vastavusse muutunud majandusolukorraga. See muudatus vähendab oluliselt hankijate töökoormust. Riigihanke piirmäära kaotamine ja lihthankemenetluse laiendamine lihtsustab ligikaudu 56% kõikidest riigihangetest, mis statistiliselt tähendab üleminekut keskmiselt 87-päevasele menetlusel oluliselt kiiremale, ligi 50-päevasele menetlusele. Piirmäärade tõstmisega kasvab ka nn väikeostude osakaal, mille puhul on menetlus veelgi lihtsam. Kuigi muudatusega lihtsustatakse enam kui poolte hangete korraldamist, puudutab see rahaliselt vaid 13% kogu hankelepingle mahust. See tähendab, et suuremahulised ja suurema riskiga lepingud jäävad endiselt rangema kontrolli alla, kuid administratiivset ressursi hoitakse kokku just väiksemate hangete arvelt.

Lisaks tehakse mitmeid väiksemaid, kuid olulise mõjuga muudatusi bürokraatia vähendamiseks. Näiteks antakse hankijale võimalus kontrollida vaid majanduslikult soodsaima pakumuse vastavust või valida, milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid konkreetsetes hankes kohaldada. Need muudatused vähendavad nii hankijate kui ka pakkuja jaoks toimingute arvu ja säästavad aega.

Riigikaitse valdkonnas riigihangete kiiremaks korraldamiseks lisatakse seadusesse täiendav alus väljakuulutamiseta menetluse korraldamiseks.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunikud Anna Poots (anna.poots@fin.ee, tel 5885 1313), Madina Talu (madina.talu@fin.ee, tel 5885 1418) ja jurist Mihhail Antonov (mihhail.antonov@fin.ee, tel 5885 1448). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 5885 1439). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Heleri Piip (heleri.piip@fin.ee, tel 5303 2849).

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga, kuid on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ülesandega lihtsustada riigihankeid ja arvestada hinnapakkumiste kõrval senisest rohkem innovatsiooni, keskkonnamõju ja muude kvaliteedikriteeriumidega. Vastava eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise tähtjaks on seatud 30. september 2025. a (esialgne tähtaeg, mis seati Vabariigi Valitsuse valitsuskabineti 24.02.2025 toimunud arutelul oli 15.10.2025).

Eelnõuga muudetakse riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) redaktsioonis RT I, 12.07.2025, 25.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus (riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Rahandusministeerium alustas hankijate ja pakkujate tagasiside ning üldise turuolukorra tõttu riigihangete lihtsustamise võimaluste uurimisega ning tellis 2024. aastal riigihangete reeglite lihtsustamise analüüsi¹ (edaspidi *lihtsustamise aruanne*), mille koostas Advokaadibüroo TGS Baltic². Aruandes esitatud riigihangete seaduse muutmissetepanekute aluseks on nii kehtiva õiguse ja teiste riikide praktikate analüüs kui ka otse hankijatelt ja pakkujatel kogutud tagasiside. Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud analüüsis esitatud ettepanekute ning nende põhjendustega.

Lihtsustamise aruandes jõudsid autorid järeldusele, et Eesti riigisiseseid hankereegleid ei ole kehtestatud direktiividega võrreldes märkimisväärselt keerukamalt. Seega on RHS-i reeglite keerukus valdavalt määratletud Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) direktiividest ja nende muutmine eeldab direktiivide ülevaatamist. Euroopa Komisjon kavatseb lähiajal avada direktiivid muutmiseks, konsultatsioonid on juba läbi viidud ja vastavad uuringud ettevalmistamisel. Sellepärast piirduti lihtsustamise aruandes ettepanekutega, mille rakendamine on võimalik direktiive muutmata, sh mis puudutavad alla rahvusvahelise piirmäära jääva eeldatava maksumusega riigihankeid.

Aruande koostamise lähteülesandes seadis ministeerium tingimuseks, et töö autorid küsivad ettepanekutele nii hankijate kui ettevõtjate hinnangut, kas ja miks igat konkreetset ettepanekut toetatakse või ei toetata.

Analüüsi koostaja koondas ja testis ettepanekuid hankijate, pakkujate, kohalike omavalitsuste ja erialaliitude juures. Küsimustik oli enam kui kuu aega avalikult kättesaadav ka riigihangete registri kodulehe päises. Kokku esitati 80 vastust, mis sisaldasid ligi 270 ettepanekut, millest 67% puudutasid RHS-i muudatusi ning 33% registriga seotud muudatusi. Enim ettepanekuid esitasid Riigi Tugiteenuste Keskus, Eesti Raudtee, Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, Tallinna Sadam, Politsei- ja Piirivalveamet, Tallinna Linnavalitsus ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. RHS-i muutmist puudutavatest ettepanekutest arvestati analüüsi lõpparuande koostamisel ennekõike sellistega, mis oleksid rakendatavad regulatiivsel tasandil ja millega ülemääraselt ei sekkutaks hankijate enesekorraldust puudutavatesse küsimustesse. Lõpparuanne sisaldab kokku nelikümmend erinevat ettepanekut riigihangete lihtsustamiseks regulatiivsel või korralduslikul tasandil. Rahandusministeerium valis analüüsis esitatud hinnangute, muudatuste olulisuse ning positiivse mõju ulatuse alusel huvigruppidega

¹ Kättesaadav: <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2024-12/Riigihangete%20lihtsustamine.%20Lo%CC%83pparuanne%2016.12.2024%20final.pdf>.

² Riigihange „Riigihangete korralduse tõhustamise ja lihtsustamise analüüs ja ettepanekud Rahandusministeeriumile“, viitenumber 277369.

konsulteerimiseks välja kaalukaimad ettepanekud. Muudatuste konsulteerimiseks huvigruppidega korraldati 3.06.2025 kaasamise koosolek. Koosolekul paluti nii suulist kui kirjalikku tagasisidet valitud muudatuste kohta. Saadud tagasisidele on viidatud vastavate punktide juures seletuskirjas.

Enamik riigihangete lihtsustamise aruandes kajastatud ettepanekutest on käesolevas eelnõus formuleeritud RHS-is kavandatud muudatustena. Aruandes sisalduvad ettepanekud, mis ei ole eelnõu raames kajastamist leidnud, on osaliselt sellised:

- 1) millega liigutakse edasi mõne teise eelnõu raames (nt hankevaidluste institutsionaalne reform – kohustusliku kohtueelse menetluse kaotamine);
- 2) mille rakendamise vajadus ja kaasuvate mõjude hindamine eeldab käesoleva eelnõu koostamise piiratud ajaraami sisse mittemahtunud täiendavat analüüsi ja konsultatsioone (nt riigihanke alusdokumentide muutmisel pakkumuste või taotluste esitamise tähtaja pikendamise kohustuse leevendamine); või
- 3) mille elluviimisest on praegu otsustatud loobuda, sest selle realiseerimine vajaks lisaressursse (nt siduva eelotsuse instituudi loomine vajab nii lisaressursse kui ka täiendavat analüüsi teiste õigusaktide kontekstis) või oleks väljakujunenud hankepraktikat arvestades hetkel vähese mõjuulatusega ja seetõttu väheotstarbekas (nt siseriiklike piirmäärade kehtestamine ministri määrusega).

Samuti peeti silmas, et valdava osa ettepanekutest esitasid hankijad, kuid riigihangete turu optimaalseks toimimiseks on vaja tasakaalustada hankijate soovi reegleid lihtsustada, ettevõtjate huviga riigihangetes osaleda ausatel ja läbipaistvatel tingimustel.

Eelnevalt kirjeldatud ettevalmistava tegevuse tulemusel seati eelnõu koostamisele järgnevad eesmärgid:

- 1) hankemenetluste tõhusamaks ja kiiremaks muutmine ning hankijate töö- ja pakkujate halduskoormuse vähendamine lihthankemenetluse laiema kasutamise kaudu;
- 2) riigihangete piirmäärade ajakohastamine;
- 3) mitmete väiksemate muudatuste tegemine bürokraatia vähendamiseks;
- 4) riigihangete alaste väärtekoosseisude kehtetuks tunnistamine.

Seaduse vajalikkus

Riigihangete seaduse muutmine on ajendatud viimaste aastate jooksul toimunud arengutest nii õigus- ja majandusruumis kui ka ühiskonnas laiemalt.

Riigihangete fookusesse on tõusnud strateegilised eesmärgid nagu kvaliteedi, innovatsiooni, keskkonnahoiu ja sotsiaalse vastutustundlikkuse edendamine. Seda nii Eesti kui Euroopa Liidu tasandil. Viimast väljendab trend jõustada aina enam Euroopa Liidu valdkondlike otsekohalduvaid õigusakte. Selliste strateegiliste suundade rakendamine suurendab aga paratamatult hankijate töökoormust ja eeldab paindlikumat regulatiivset raamistikku. Lisaks on hankijate koormust kasvatanud kohtupraktika, mis annab Euroopa Liidu riigihanke direktiivide³ (edaspidi ka *direktiivid*) või RHS-i sätetele rangema sisu, pannes hankijatele

³ 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); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiivi 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.03.2014, lk 243–374); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihanketingute sõlmimise

varasemast suurema hoolsus- ja põhjendamiskohustuse. Kõige eelneva tulemusel on riigihanke menetlused muutunud aastatega töömahukamaks ja keerukamaks.

Selleks, et hankijad suudaksid koostöös pakkujatega lähtuda hankelepingute sõlmimisel strateegilistest põhimõtetest⁴, on vajalik lihtsustada riigihanke menetluste raamistikku ja vähendada menetluslike toiminguid seal, kus see on võimalik.

Lisaks vajavad ajakohastamist 2017. aastast kehtivad riigihangete piirmäärad. Arvestades viimaste aastate inflatsiooni on need jäänud liiga madalaks tuues kaasa riigihanke menetluse kohustuse ka ostudele, mis võiksid oma väiksuse poolest toimuda vaid hankija enda kehtestatud korra alusel. Peale selle, et piirmäärade tõstmine vabastab väiksemad soetused keerulisest menetlusest, peaks see ergutama ka kohalikku majandust, sest väikehangetes osalevad suure tõenäosusega vaid Eesti ettevõtjad. Kohaliku majanduse elavdamise põhjusel tõsteti 2022. aastal näiteks Sloveenias riigihangete alammäärasid⁵.

Lihtsustamisega kaudselt seotud, kuid pigem muutunud julgeolekuolukorra tõttu vajavad suuremat paindlikkust rahvusvahelise kaitsekoostöö ja sõjalise väljaõppe jaoks korraldatavad riigihanked. Seda eesmärki silmas pidades lisatakse RHS-i täiendav alus väljakuulutamisetähtaegade hankemenetluse korraldamiseks.

Samuti täidab lihtsustamise eesmärki riigihangete alaste väärtekoosseisude kaotamine. Tahtlikud ja raskemad riigihangete alased rikkumised on karistatavad kuriteona karistusseadustiku § 300 alusel. Hooletusest toimunud rikkumiste väärtemenetlusele kuluv ressurss ei ole tasakaalus rikkumise raskusega. Hanketegevuse seaduslikkuse tagamiseks on olemas tõhusamad vahendid, nagu vaidlustusmenetlus riigihangete vaidlustuskomisjonis (edaspidi *VAKO*) ja halduskohtumenetlus hankeasjas, riiklik või teenistuslik järelevalve, audit või erikontroll vms.

Kehtiv regulatsioon ja praktika

Eestis kehtivad riigihangete reeglid on suuremas osas üle võetud Euroopa Liidu riigihanke direktiividest. Direktiivide sätteid kohalduvad alates rahvusvahelisest riigihanke piirmäärast. Riigihangete rahvusvahelised piirmäärad⁶ (vt tabel 1) eurodes on järgmised:

Tabel 1

	Riik või riigiasutus	Teised hankijad	Võrgustikusektori hankija	Kaitse- ja julgeoleku sektor
--	-----------------------------	------------------------	----------------------------------	-------------------------------------

kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.08.2009, lk 76–136) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihanklepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas (ELT L 335, 20.12.2007, lk 31–46)

⁴ Riigihangete strateegilised põhimõtted. Kättesaadav: https://fin.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Riigihangete%20la%CC%88biviimise%20strateegilised%20po%CC%83himo%CC%83tted_2023.pdf

⁵ Senica „Amendment to the Public Procurement Act (ZJN-3) brings extensive changes in the public procurement procedure“ <https://www.senica.si/en/media/contributions-and-interviews/amendment-to-the-public-procurement-act-zjn-3-brings-extensive-changes-in-the-public-procurement-procedure-2>.

⁶ Rahvusvahelised piirmäärad on kehtestatud Euroopa Liidu riigihangete direktiividega, mis on omakorda seotud Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihanklepinguga. Euroopa Komisjon vaatab iga kahe aasta tagant rahvusvahelised piirmäärad üle ning vajadusel muudab neid delegeeritud määrusega. WTO riigihanklepingu arvutamismeetodi järgi võtab komisjon kõnealuste piirmäärade väärtuste arvutamisel aluseks Rahvusvahelise Valuutafondi eriarveldusühikutes (SDR) väljendatud euro keskmise päevakursi 24 kuu pikkuse ajavahemiku jooksul, mis lõpeb 1. jaanuaril jõustuvale läbivaatamisele eelnevaks 31. augustiks.

Praegused rahvusvahelised piirmäärad kehtivad alates 1. jaanuarist 2024. Kaitse- ja julgeolekusektori riigihanked ei ole WTO riigihanklepinguga hõlmatud, kuid nende piirmäärade ülevaatamine toimub samuti iga kahe aasta tagant.

Asjad/teenused	143 000	221 000	443 000	443 000
Ehitustööd	5 538 000			
Sotsiaal- ja eriteenused	750 000		1 000 000	443 000
Kontsessioonid	5 538 000			
Ideekonkurss	143 000	221 000	443 000	-

Eelnõus pakutavad abinõud puudutavad peamiselt alla rahvusvahelise piirmäära jäävaid riigihankeid, kuid on ka üksikuid sätteid, mis on senini olnud direktiividest rangemad (nn *gold-plating*), mille vältimise on Eesti omale eesmärgiks võtnud. Eelnõuga korrigeeritakse vastavad sätted.

Eestis kehtib lisaks rahvusvahelisele piirmäärale kaks siseriiklikku riigihangete piirmäära:

- 1) riigihanke piirmäär;
- 2) lihthanke piirmäär.

Riigihanke piirmäära ületavate hangete puhul kehtib praktiliselt sama menetlus kui rahvusvaheliste riigihangete puhul (avatud hankemenetlus).

Lihthankemenetluses on paindlikumad reeglid. Kuigi vaikimisi kehtivad ka lihthankemenetluses paljud avatud menetluse sätted, on hankijal õigus neid mitte kohaldada asendades sätteid oma menetluskorraga. Samuti on lihthankemenetluses lühemad tähtajad ja läbirääkimiste võimalus.

Lihthanke- ja avatud menetluse keerukusastme erinevust ilmestab hästi menetlusele kuluv aeg. 2024. aastal oli lihthankemenetluse keskmine pikkus 46 päeva ning avatud menetlusele kulus 87 päeva.

Alla lihthanke piirmäära jäävate väikehangete puhul peab hankija lähtuma üksnes riigihangete üldpõhimõtetest nagu läbipaistvus, võrdne kohtlemine jt ning enda kehtestatavast hankekorrast.

Eelnõuga pakutavad lahendused

- 1) lihthanke piirmäärade tõstmine;
- 2) riigihanke piirmäära kaotamine;
- 3) lihthankemenetluse kohaldamine kuni rahvusvahelise piirmäärani;
- 4) direktiividest rangema regulatsiooni kaotamine.

Muudatuste sisuks on kehtestada kõikidele hankijatele (praegu ainult võrgustikusektori hankijatele kehtiv) § 15 lõikest 8 tulenev õigus kohaldada hankelepingu sõlmimisel lihthankemenetluse korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär. Selleks kaotatakse riigihanke piirmäär, mille tulemusel muutub senine kolmeastmeline riigihangete piirmäärade süsteem kaheastmeliseks.

Alla rahvusvahelist piirmäära jäävad riigihanked moodustavad kõikidest Eesti riigihangetest märkimisväärse osa, mistõttu on muudatusel riigihangetele suur mõju.

Lihthanke piirmäära tõstmisel avatud menetluse piirmäärani ja siseriikliku avatud menetluse kaotamisega lihtsustatakse 56% hangete läbiviimist, mõjutades sealjuures ainult 13% rahaliste vahendite kasutamist.⁷ See võimaldab asutustel kokkuhoidu administratiivkuludel, omamata

⁷ Rahandusministeeriumi riigiosaluspoliitika ja riigihangete osakonna statistika. Tuginedes 2024. aasta statistikal mõjutaks see 4954 riigihanget kogumaksumusega kokku 1,2 miljardit.

suurt mõju avalike vahendite läbipaistvale kasutamisele. Seega, ehkki muudatusega lihtsustatakse 56% hangete korraldamist, tähendaks see rahaliselt ainult 13% ulatuses kogu hankelepingute mahu jagamist lihtsamate reeglite järgi. Järelikult on suuremad lepingud jätkuvalt reguleeritud rangemate menetlusreeglitega, mistõttu avalike vahendite kuritarvituste risk on madal.

Hankija saab lihthankemenetlust kohandada vastavalt hanke esemele kas keerulisemaks või lihtsamaks. Näiteks lähtuvad paljud hankijad lihthankemenetluste reeglite kindlaks määramisel suurel määral avatud hankemenetluse sätetest, rakendades vaid lühemaid menetlustähtaegu ning võimalust läbirääkimisteks. Samas on muudatuse jõustumisel võimalik lihtsamate riigihangete esemete puhul, mille maksumus ületab lihthanke piirmäära, kehtestada lihtsamad menetlusreeglid, mis võimaldaks hankijatele paindlikkust valida hankekord lähtuvalt konkreetse hankeeseme iseloomust, kas vajalikud on rangemad või leebemad menetlusreeglid. Lisaks on läbirääkimisi võimaldavad menetlused oluliselt pikemad ja keerukamad kui avatud hankemenetlus. Seetõttu võib sageli olla nii, et hankijal oleks tegelikkuses vajadus läbi rääkida, näiteks innovaatiliste asjade, teenuste või ehitustööde hankimisel, ent ta loobub sellest ajakulu tõttu. Sellisel juhul võivad parimad lahendused jääda leidmata. Kui hankijal oleks aga võimalik kasutada lihthankemenetlust, saaksid läbirääkimised toimuda paindliku menetluse raames.

Vabariigi Valitsus on tegevusprogrammis seadnud järgmise eesmärgi: “Teeme valitsusvaldkondade ülese kokkuleppe, et 2% kõigist hangetest peab olema suunatud innovatiivsete lahenduste hankimisele – me ei hangi lihtsalt teenuseid ja asju, vaid hangime probleemile lahendust.” Lihthanke reeglite laiendamine kuni rahvusvahelise piirmäärani aitab kaasa selle eesmärgi saavutamisele, sest mida paindlikumad on seadusest tulenevad menetlusreeglid, seda lihtsam on katsetada ka uudsete lahenduste ostmist.

Muudatuse elluviimiseks tuleb esmalt teha korrektuurid piirmäärade süsteemis. Nimelt ei ole kehtivas korras kõigile riigihanke liikidele lihthanke piirmäärasid kehtestatud. Kavandatud muudatus eeldab selle lünga täitmist, sest vastupidisel juhul puuduks osadel riigihangetel alampiir millest alates lihthankemenetlus kohaldub. Piirmäärade ülevaate tabelis 2 „Riigihanke piirmäära“ veergudes näidatud piirmäärad tunnistatakse kehtetuks. Ülevaatlikkuse huvides on lisatud tabeli allpool olevasse osasse muudatusega kehtima hakkavad lihthanke piirmäärad. Selline süsteemi ümberkujundamine toob kaasa seaduses rea muudatusi, kus senine mõiste „riigihanke piirmäär“ asendatakse tekstis mõistega „lihthanke piirmäär“. Muudatus võib rakendajale jätta esmapilgul mulje regulatsiooni karmistumisest, sest ollakse harjunud, et lihthanke piirmäärad on madalamad. Nüüd aga kohaldub sama regulatsioon, mis varem kehtis riigihanke piirmäärast alates, juba lihthanke piirmäärast. Tegelikult regulatsiooni kohaldamisala ei laiene, muutub vaid piirmäära nimetus, sest n-ö uue lihthanke piirmäära künnis on sama mis varasemalt riigihanke piirmäär⁸ ning muudetav säte kohaldub sama suurusjärgu riigihangetele kui varemgi. Kui mitte arvestada, et käeoleva eelnõuga tõstetakse kõikide lihthanke piirmäärade taset nende ajakohastamiseks inflatsiooniga.

Uute lihthanke piirmäärade ülevaade on esitatud tabelis 2. Muutuvad vaid lihthanke piirmäärade künnised. Riigihanke rahvusvahelised piirmäärad (tabel 1) määrab Euroopa Komisjon.

Tabel 2

Seni kehtinud piirmäärad		
	Lihthanke piirmäär	Riigihanke piirmäär

⁸ Näiteks § 16 lõiked 2 ja 3.

	Avalik sektor	Võrgustiku-sektor	Kaitse- ja julgeoleku valdkond	Avalik sektor	Võrgustiku-sektor	Kaitse- ja julgeoleku valdkond
Asjad ja teenused	30 000	60 000	60 000	60 000	443 000	443 000
Ehitustööd	60 000	300 000	300 000	150 000	5 538 000	5 538 000
Sotsiaalteenus	-	-	-	300 000	300 000	-
Eriteenus	-	-	-	60 000	60 000	-
Ideekonkurss	-	-	-	60 000	60 000	-
Kontsessioon:						
Teenus/	60 000	60 000	-	300 000	300 000	-
Sotsiaalteenus	-	-	-	300 000	300 000	-
Eriteenus/	-	-	-	60 000	60 000	-
Ehitustööd	-	-	-	300 000	300 000	-
Lihtsustatud korras tellitavad teenused						300 000
Uued piirmäärad						
	Lihthanke piirmäär					
	Avalik sektor		Võrgustiku-sektor		Kaitse- ja julgeoleku valdkond	
Asjad ja teenused	50 000		100 000		100 000	
Ehitustööd	100 000		500 000		500 000	
Sotsiaalteenus	500 000		500 000		-	
Eriteenus	100 000		100 000		-	
Ideekonkurss	100 000		100 000		-	
Kontsessioon:						
Teenus/	100 000		100 000		-	
Sotsiaalteenus	500 000		500 000		-	
Eriteenus/	100 000		100 000		-	
Ehitustööd	500 000		500 000		-	
Lihtsustatud korras tellitavad teenused					500 000	

Lihthankemenetluse laiendamisel on hankijate suur toetus. Samas on ettevõtjad leidnud, et lihthankemenetluse kohaldamisala laienes tuleb pakkumuste esitamise tähtaegu pikendada, sest pakkumuse esitamine suurema mahuga riigihankes nõuab rohkem aega.⁹

Ettevõtjate probleemi tõstatus on mõisteta. Viimast on adresseerinud ka Riigi Tugiteenuste Keskus tehes ettepaneku diferentseerida tähtajad sõltuvalt hankelepingu esemest: asjad 10 päeva, teenused 10 või 20 päeva ning ehitustöödele sõltuvalt lepingu maksumusest kaks erinevat tähtaega 20 ja 30 päeva.¹⁰

Rahandusministeeriumi hinnangul muudaks nelja erineva tähtaja kehtestamine senise kahe asemel menetluse keerulisemaks, mistõttu sisaldab muudatus jätkuvalt kahte tähtaega: asjad ja

⁹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 10.

¹⁰ RTK 18.06.2025 kiri nr 9-1/25/1066-2, lk 3. Kättesaadav: [Rahandusministeeriumi avalik dokumendiregister](#).

teenused senise 10 päeva asemel 15 päeva ning ehitustööd 15 päeva asemel 25 päeva. Tegemist ei ole uute tähtaegadega, vaid varem avatud menetluses riigihanke piirmäärast alates kehtinud pakkumuste esitamise minimaalsete tähtaegadega.

Eelnõu koostamise käigus kaaluti ka lühemate tähtaegade rakendamise võimalust, kui eelnevalt on tehtud riigihangete registri kaudu turu-uuring või on avaldatud eelteade (analoogselt avatud menetluse võimalustele), kuid senise vähese turu-uuringute ja eelteadete kasutamise praktika tõttu ei ole sellise võimaluse lisamine vajalik.

Lihthankemenetluse laiema kasutusele võtu üks positiivseid efekte on kiirem menetlus. Näiteks 2024. aasta andmetel kestis lihthankemenetlus keskmiselt 46 päeva ja avatud menetlus 87 päeva¹¹. Pakkumuste esitamise minimaalsete tähtaegade pikendamine teeb paratamatult menetlust mõnevõrra pikemaks, kuid tuleb silmas pidada, et menetluse lühem aeg tuleneb ka lihtsamatest protseduurireeglitest, mitte ainult tähtaegadest. Kui hankija peab menetluse jooksul tegema vähem toiminguid, kiirendab see juba iseenesest menetlust. Seega isegi kui lihthankemenetluse keskmine pikkus pärast muudatuse jõustumist pisut pikeneb, siis ikkagi liigub üle 50% riigihangetest 87 päeva pikkusest menetlusest ligi 50-päevase menetluse alla, mis kiirendab oluliselt lepinguteni jõudmist. Lisaks tuleb arvestada, et pakkumuste koostamiseks antav piisav aeg soodustab konkurentsi ning võimaldab uutel turule tulijatel koostada ja esitada paremaid pakkumusi.

Samuti nõuab piirmäärde süsteemi muudatus vaidlustamise tähtaegade muutmist, sest ühest küljest on mitmed tähtajad seotud riigihanke piirmääraga, mis kaotatakse ning teisest küljest hõlmab lihthankemenetlus edaspidi suurema maksumusega ning keerukamaid lepinguid, mis paratamatult nõuavad vaidlustamise korral rohkem tööd vaidlustusega.

Koos piirmäärade süsteemi muutmisega tõstetakse eelnõuga lihthanke piirmäärasid.

Riigisisised piirmäärad on kehtinud muutmata kujul alates seaduse jõustumisest 01.09.2017. a. Vahepealse ajaga on ostujõud vähenenud 50%¹². Võttes arvesse hinnatõusu nii Eestis kui maailmas, on piirmäärad liiga madalad ning tekitavad hankijatele ning pakkujatele liigset töökoormust. Menetlusele kuluv ressursikulu on ebaproportsionaalselt suur, võrreldes hankelepingu eseme/sisu ja selle muutunud maksumust.

Rahandusministeerium hindas tarbijahinnaindeksi baasil lihthanke piirmäära tõstmise vajaduse ulatust (vt tabel 3). 2024. aasta andmete põhjal, võttes aluseks trendi arvutuse (lineaarsel meetodil) ja ümardades saadud tulemuse, saadi järgmine tulemus:

Tabel 3

Aasta	THI muutus ¹³	Lihthange		Riigihange		
		Asjad ja teenused	Ehitustööd Teenuste kontsessioon	Asjad ja teenused Ideekonkurss	Ehitustööd	Sotsiaalteenused Teenuste kontsessioon

¹¹ [2024.a riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte.pdf](#).

¹² <https://www.stat.ee/et/ostujou-kalkulaator>.

¹³ Alusandmetena on kasutatud Statistikaameti kodulehel avaldatud „Tarbijahinnaindeksi muutus“. Tarbijahinnaindeksi muutus on võetud võrdluses aastatega 2017 (2018-2024). Kättesaadav: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks> 2025, 2026 ja 2027. aastate THI protsent on võetud Rahandusministeeriumi 2025 suvisest majandusprognoosist. Kättesaadav: [Faktileht rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine majandusprognoos.pdf](#)

				Eriteenused Eriteenuste kontsessioon		Sotsiaalteenuse kontsessioon Ehitustööde kontsessioon Lihtsustatud korras tellitavad teenused
01.09.2017		30 000	60 000	60 000	150 000	300 000
2018	3,4%	31 020	62 040	62 040	155 100	310 200
2019	2,3%	31 730	63 470	63 470	158 700	317 300
2020	-0,4%	31 610	63 210	63 210	158 030	316 100
2021	4,6%	33 060	66 120	66 120	165 300	330 600
2022	19,40%	39 470	78 950	78 950	197 370	394 700
2023	9,2%	43 100	86 210	86 210	215 530	431 000
2024	3,5%	44 610	89 230	89 230	223 070	446 100
2025*	5,4%	47 020	94 050	94 050	235 120	470 200
2026*	3,5%	48 660	97 340	97 340	243 350	486 600
2027*	2,4%	49 830	99 680	99 680	249 190	498 300

Nii lihtsustamise analüüsis küsitletud¹⁴ kui ka 3.06.2025. a kaasamise koosolekul osalenud hankijad ja ettevõtjad¹⁵ toetasid piirmäärade tõstmist. Samuti on piirmäärade tõstmist toetanud Kaubandus- ja Tööstuskoda¹⁶.

Bürokraatia vähendamiseks kaotatakse või muudetakse regulatsioone, mis ei ole riigihangete eesmärkide täitmiseks hädavajalikud. Näiteks jäetakse seadusest välja nõue esitada ehitustööde hankelepingutes keskmise töötasu tõend või vabastatakse hankija kohustusest kontrollida alltöövõtjaid, kelle osa hankelepingu täitmisel on väiksem kui 10%.

Riigikaitse eesmärkide saavutamiseks lisatakse seadusesse täiendav alus väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise ja hankemenetluse korraldamiseks. Lisatav säte võimaldab lihtsustada ja nendega kaasas olevale tsiviilkoosseisule ametikohustuste täitmiseks või Kaitseväe õppuste korraldamiseks viia riigihangete läbi kiiresti, mis on pidevalt muutuv julgeolekukorras oluline, ning jõuda läbiviimise kaudu ka parima lahenduseni.

Võrdlus välisriikidega

Enamikes liikmesriikides on sarnaselt Eestiga kehtestatud siseriiklikud riigihangete piirmäärad. Valdavalt kasutatakse kahetasandilist süsteemi nagu käesoleva eelnõuga ette nähakse. Kahetasandilist piirmäärade süsteemi kasutatakse näiteks Leedus, Rootsis, Soomes¹⁷, Horvaatias, Sloveenias, Iirimaa. Alltoodud ülevaatest selgub, et eelnõus pakutav asjade ja teenuste piirmäär 50 000 eurot ning ehitustööde piirmäär 100 000 eurot on võrdlusriikidest pigem madalam. Rootsis ja Iirimaa, kus ei ole ehitustöödele eraldi piirmäära kehtestatud, kattub näitaja Eesti uue asjade ja teenuste piirmääraga. Seega saab asuda seisukohale, et eelnõus esitatud uued lihtsustatud piirmäärad ei ole liialt kõrged. Võrdlusriikide riigihangete siseriiklikud piirmäärad on järgmised (vt tabel 4):

¹⁴ Ettepanek 9. Lihtsustamise aruanne.

¹⁵ Kaasamise koosoleku kokkuvõtte kättesaadav: <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-08/Lisa%20seletuskirja%20juurde%20Kaasamise%20koosoleku%20arutelu%20kokkuv%C3%B5te.pdf>.

¹⁶ Kaubandus- ja tööstuskoja 13.03.2025 kiri nr 4/46. Kättesaadav: [Rahandusministeeriumi avalik dokumendiregister](#).

¹⁷ Soome riigihangete seadus, § 25. Kättesaadav soome keeles: [Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista | 1397/2016 | Suomen säädöskokoelma | Finlex](#).

Tabel 4

Riik	Asjad ja teenused (eurodes)	Ehitustööd (eurodes)
Soome	60 000	150 000
Rootsi	63 000	
Leedu ¹⁸	70 000	174 000
Horvaatia	27 000	67 000
Iirimaa	50 000	
Portugal	75 000	150 000

Mitmetes teistes liikmesriikides on üle riikliku piirmäära, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste regulatsioon tundub lihtsam, kui rahvusvahelist piirmäära ületavate menetluste puhul. Siseriiklikele menetlustele kohaldatakse sageli vaid hankemenetluse põhimõtteid. Näiteks võib tuua Soome¹⁹ ja Rootsi. Iirimaa ei ole siseriiklikke riigihankeid reguleeritud isegi seaduse tasandil, vaid välja on antud juhised²⁰.

Rootsis jõustusid 1. veebruaril 2022. a seaduse muudatused, millega lihtsustati oluliselt alla rahvusvahelise piirmäära jäävate riigihangete menetlust. Kehtiva korra kohaselt võib alla 700 000 SEK-i (63 000 eurot) jäävates riigihangetes sõlmida otselepingu. Riigihanked, mis jäävad 700 000 SEK-i ja rahvusvahelise piirmäära vahele, avaldatakse, kuid nende menetluse sätestab iga hankija oma vajadustele vastavalt arvestades riigihangete üldpõhimõtteid²¹. Rootsi valitsus tõi muudatuste positiivse mõjuna välja: vähem bürokraatiat, madalamad kulud hankijatele; suurem konkurents ja paremad võimalused VKE-dele, vähem vaidlustusi ja suurem õiguskindlus; keskendumine strateegilistele eesmärkidele; paremad avalikud teenused ja kohaliku tasandi tugevdamine²². Riskidena toodi välja: järelvalve keerukamaks muutumist; otselepingute puhul väiksem läbipaistvus ja ebavõrdne kohtlemine; alguses kasvav ebakindlus ja vaidlustuste oht²³. Eesti hindab eelmainitud riskide esinemist madalaks, sest erinevalt Rootsist ei kaotata Eestis senist regulatsiooni ära, vaid laiendatakse olemasoleva menetluskorra kohaldamisala. Lihthankemenetlus on aastaid kasutatud menetluse liik²⁴, mistõttu ei peaks eelnõu jõustumisega turuosalistele üleminekuraskusi olema. Viimast kinnitab enne eelnõu koostamist saadud turuosaliste tagasiside. Lisaks on Eestis siseriiklikult kasutatav lihthankemenetlus võrreldes naaberriikide regulatsioonidega märkimisväärselt enam reguleeritud. Vaikimisi kohalduvad menetlusele mitmed avatud menetluse sätted, kui hankija ei sätesta teisiti. Seetõttu ei kaasne eelnõu jõustamisega läbipaistvuse vähenemist, mille suhtes ettevõtjad kaasamise koosolekul muret väljendasid. Eelnõu autorite hinnangul ületab eelnõust tõusev kasu võimalikke riske.

¹⁸ Leedu riigihangete seadus, art 4. Kättesaadav inglise keeles: [I-1491 Republic of Lithuania Law on Public Procurement](#).

¹⁹ Samas § 100 jj.

²⁰ „Kaupade ja teenuste riigihangete suunised“. Kättesaadav: [OGP Public Procurement Guidelines 2023 WEB.pdf](#).

²¹ Rootsi riigihangete seadus, ptk 19. Kättesaadav inglise keeles [swedish-public-procurement-act.pdf](#).

²² Eelnõu seletuskiri, p 14. Rootsi keeles kättesaadav: <https://www.regeringen.se/contentassets/b4fd6f795a8e49b8b175c60d322bceba/ett-forenklat-upphandlingsregelverk-prop.-2021225.pdf>.

²³ Samas.

²⁴ Lihthankemenetlusele kohaldusid varasemalt vaid riigihangete üldpõhimõtted, kuid 01.01.2011 jõustusid seaduse muudatused, millega kehtestati lihthankemenetlusele täpsemad reeglid. Seletuskirja kohaselt soovisid hankijad rohkem suuniseid lihthanke korraldamiseks. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, § 1 p 18. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122010002>.

Pakkumuste esitamise tähtaegade skaalal asetub Eesti riikide võrdluses keskele. Pakkumuste esitamise miinimumtähtajad siseriiklikes menetlustes on võrdlusriikides järgmised (vt tabel 5):

Tabel 5

Riik	Asjad ja teenused (päevades)	Ehitustööd (päevades)
Rootsi ²⁵	35, eelteatega 15, elektroonilises menetluses võib lühendada 5 päeva võrra	
Soome ²⁶	30	
Horvaatia ²⁷	20	20–30
Läti ²⁸	20, eelteatega 15	
Eesti (uued tähtajad)	15	25
Sloveenia ²⁹	Mõistlik tähtaeg, praktikas 10–15	Mõistlik tähtaeg, praktikas 15–20
Iirimaa ³⁰	Mõistlik tähtaeg	Mõistlik tähtaeg
Poola ³¹	7	14
Leedu ³²	12, eelteatega 7	

Järelikult ei eristu Eesti siseriikliku menetluse tähtajad oma pikkuse poolest Euroopa vastavast praktikast ning on nii hankijate kui pakkuja vaatest optimaalsed.

2.2. Väljatöötamiskavatsuse koostamine

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 1 punkti 2 alusel eelnõule väljatöötamiskavatsust ei koostatud eelnõu kiireloomulisuse tõttu.³³ Kiire menetlemine on vajalik, et vähendada avaliku sektori personali töökoormust kulude kärpimise tingimustes ning elavdada majandust, parandades ettevõtjate ligipääsu riigihangetele. Väljatöötamiskavatsuse koostamine oleks eelnõu jõustumist ja sellest tulenevat kasu vähemalt aasta võrra edasi lükanud. Eelnõusse on lisatud ka riigihankealaste väärtekoosseisude kehtetuks tunnistamine. See teenib eelnõu üldist lihtsustamise eesmärki ja annab hankijatele täiendavat julgust uuenduslike lahenduste leidmiseks, mistõttu on otstarbekas menetleda seda teiste muudatustega koos.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Punktiga 1 asendatakse § 9 lõike 4 punktis 4, § 15 lõigetes 3, 6, 10 ja 11, § 16 lõikes 3, § 17 lõigetes 1 ja 2, § 19 lõikes 3, § 30 lõikes 8, § 171 lõigetes 2 ja § 185 lõikes 5 sõna „riigihanke“ sõnaga „lihthanke“. Muudatuse eesmärk on viia seaduse terminoloogia kooskõlla eelnõu keskse eesmärgiga kaotades kahest siseriiklikust piirmäärast üks – riigihanke piirmäär.

²⁵ Rootsi riigihangete seadus, ptk 11.

²⁶ Soome riigihangete seadus, § 121.

²⁷ Horvaatia riigihangete seadus, art 19. Kättesaadav horvaatia keeles: [Središnji katalog službenih dokumenata RH](#).

²⁸ Läti VV määrus, art 3. Kättesaadav inglise keeles: [Iepirkuma procedūru un metu konkursu norises kārtība](#).

²⁹ Sloveenia riigihangete seadus. Kättesaadav sloveenia keeles: [Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije \(PISRS\)](#).

³⁰ „Kaupade ja teenuste riigihangete suunised“, p 83.

³¹ Poola riigihangete seadus, § 283. Kättesaadav inglise keeles: [Legal framework - Public Procurement Office - Gov.pl website](#).

³² Leedu riigihangete seadus, art 40.

³³ Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on eelnõu valmimise tähtajaks 2025. aasta III kvartal

Punktiga 1 tehtavad muudatused puudutavad riigihangete erinevaid liike nagu sotsiaal- ja eriteenused, kaitse- ja julgeoleku valdkonna riigihanked (§ 15 lõiked 3, 6, 10 ja 11 ning § 171 lõiked 2 ja 3; § 16 lõige 3), ideekonkursid (§ 17), samuti hankekorda (nt § 9 lõige 4 punkt 4) ja segalepinguid (§ 19 lõige 3). Riigihangete osadel liikidel puudus varem lihthanke piirmäär ja nendele kohalduvaks alampiiriks oligi riigihanke piirmäär. Eelnõu punktiga 5 kehtestatakse need senised riigihanke piirmäärade künnised vastavate hangete lihthanke piirmääradena. Seetõttu on punkti 1 muudatus olemuselt tehniline ja terminoloogiat ühtlustav. See ei muuda sisulist regulatsiooni, kuna kõnealused sätted hõlmavad ka edaspidi sama suurusjärgu riigihankeid, kuid uue terminoloogia all.

Paragrahvi 185 lõike 5 riigihanke piirmäära asendamisega lihthanke piirmäära vastu laiendab õiguskaitset asjadel, teenustel ja ehitustöödel ning teenuste kontsessioonil, sest õigusvastaselt sõlmitud hankelepingute vaidlustamise õigus algab senise riigihanke piirmäära asemel lihthanke piirmäärast. Samas sotsiaal- ja eriteenustel, teistel kontsessioonilepingutel ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavatel teenustel jääb õiguskaitse ulatus samaks, kuna nende liikide puhul kehtestatakse seniste riigihanke piirmäärade künnised uute lihthanke piirmääradena, mistõttu regulatsiooni faktiline kohaldumispäir ei muutu.

Punktidega 2–6 tehakse eelnõu tuumaks olevad muudatused piirmäärade §-s 14. Muudatustega minnakse üle kahetasandilisele siseriiklikule piirmäärade süsteemile.

Punktidega 2, 3 ja 4 tõstetakse kehtivaid lihthanke piirmäärasid. § 14 lõikes 1 tõstetakse:

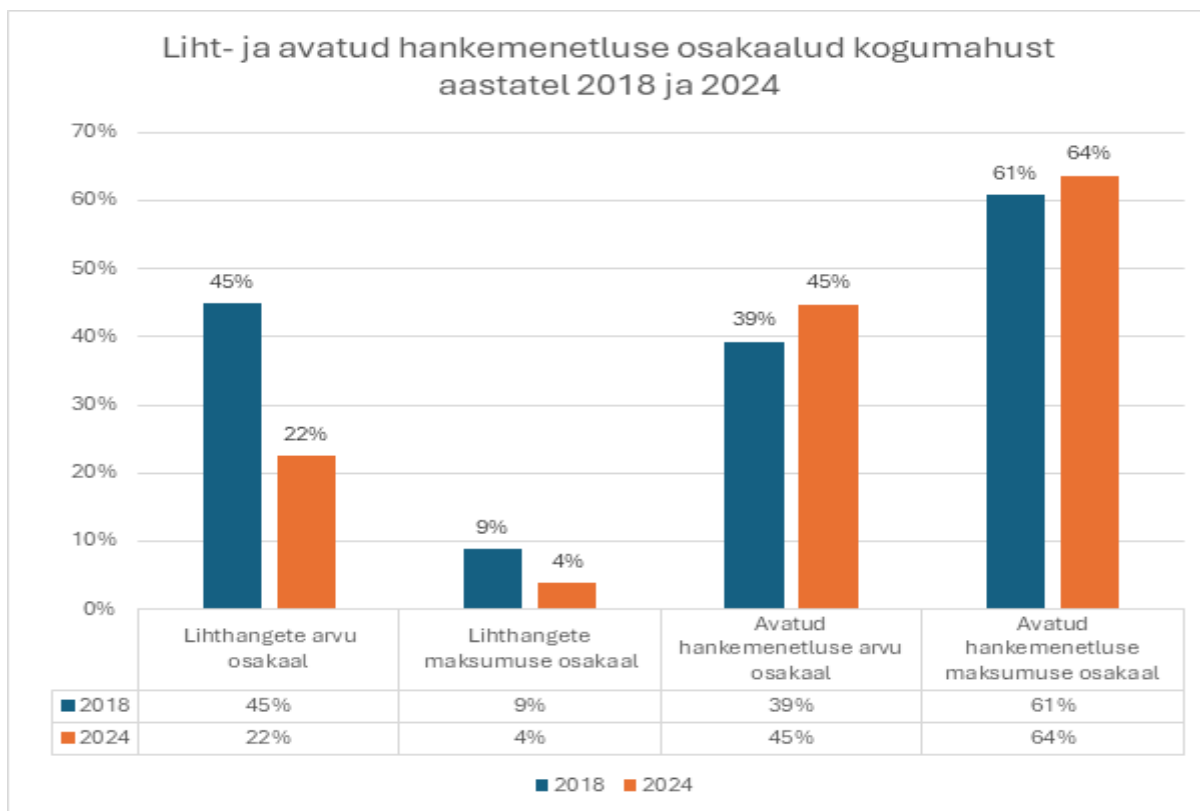
- 1) asjade ja teenuste lihthanke piirmäär 30 000 eurolt 50 000 eurole;
- 2) ehitustööde, teenuste kontsessioonilepingu, kaitse- ja julgeolekuvaldkonna asjade või teenuste ning võrgustikusektori hankija asjade või teenuste riigihangete piirmäär 60 000 eurolt 100 000 eurole;
- 3) kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ning võrgustikusektori hankija korraldatavate ehitustööde riigihangete piirmäär 300 000 eurolt 500 000 eurole.

Piirmäärade uute künniste kehtestamisel arvestati aastate 2017–2024 inflatsiooni ja kahe tulevase aasta tarbeks arvutati 2017–2024. aastate keskmine tarbijahinnaindeks, mis kajastab prognoositavat jätkuvat inflatsioonitõusu trendi. Arvutused uute piirmäärade leidmiseks on esitatud seletuskirja tabelis 3.

Muudatuse eesmärk on piirmäärade ajakohastamine arvestades majanduskeskkonnas toimunud muutusi. Eelnõuga taastatakse RHS 2017. aastal kehtestatud olukord, mil sooviti vältida rangemate menetlusreeglite kohaldamist väiksematele riigihangetele. Muudatusega väheneb hankijate töökoormus, sest kasvab nn väikehangete hulk, mis viiakse läbi üksnes asutusesiseste reeglite kohaselt.

Eeltoodut kinnitab lihthankemenetluste arv 2024. aastal. Kui 2018. aastal oli lihthankemenetluste osakaal kõikidest menetlustest 45%, siis 2024. aastal ainult 22% (vt tabel 6). Järelikult on nii hankijad kui pakkujad olnud sunnitud hindade kallinemise tõttu osalema keerulisemates hangetes.

Tabel 6



Paragrahvi 14 lõige 2, milles loetleti riigihanke piirmäärad, tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvi 14 lõike 2 senised punktid 1 ja 3 viiakse samas sõnastuses, kuid tõstetud piirmääradega sama paragrahvi lõikesse 1 uute punktideni 4 ja 5. Nendega kehtestatakse lihthanke piirmäärad hanke liikidele, mida varem reguleeriti riigihanke piirmäära kaudu. Uue punkti 4 kohaselt on eriteenuste hanke- ja kontsessioonilepingu ning ideekonkursi lihthanke piirmäär 100 000 eurot. Uue punkti 5 kohaselt on sotsiaalteenuste, sotsiaalteenuste kontsessioonilepingu ja kaitsevaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste lihthanke piirmäär 500 000 eurot. Tegemist on piirmäärade süsteemi muutva muudatusega, mis integreerib kõik siseriiklikud alampiirmäärad ühtse lihthanke piirmäära alla.

Punktiga 7 asendatakse § 15 lõigetes 1 ja 2, § 16 lõikes 2, § 19 lõigetes 1, 2, 6, ja 8, § 20 lõike 1 punktis 2 ning lõikes 2 sõna „riigihanke“ sõnaga „rahvusvaheline“. Muudatus on otsene ja loogiline tagajärg riigihanke piirmäära kaotamisele.

Paragrahvi 15 lõigetes 1 ja 2 tehakse eelnõu keskne sisuline muudatus avaliku sektori hankija jaoks. Kehtiva seaduse järgi kohaldatakse riigihangetele, mille eeldatav maksumus jääb lihthanke piirmäära ja riigihanke piirmäära vahele, lihthankemenetlust (lõige 1) ning riigihanke piirmäära ületavate hangete puhul hankemenetlust (lõige 2). Riigihanke piirmäära kaotamisega lihtsustub piirmäärade süsteem kahetasandiliseks. Paragrahvi 15 lõike 1 muudatusega laieneb lihthankemenetluse (3. peatüki 1. jagu) kohaldamisala kuni rahvusvahelise piirmäärani. Sama paragrahvi lõike 2 muudatusega kohalduvad hankemenetlus (2. peatükk) riigihangetele, mille eeldatav maksumus on võrdne või ületab rahvusvahelist piirmäära.

Muudatus tagab, et kõige rangemad reeglid – 2. peatüki (klassikaline sektor), 4. peatüki (kontsessioonid) või 5. peatüki (võrgustikusektor) menetluskord – kohalduvad ainult rahvusvahelist piirmäära ületavatele riigihangetele.

Paragrahvi 19 sätted reguleerivad menetlusreeglite kohaldamist erinevate segalepingute puhul, mida sõlmib avaliku sektori hankija. Eelnõu punktiga 7 tehtavad muudatused selle paragrahvi

lõigetes 1, 2, 6 ja 8 on otseselt seotud riigihanke piirmäära kaotamisega ja viivad sätted kooskõlla uue kahetasandilise piirmäärade süsteemiga.

Paragrahvi 19 lõigetes 1 ja 2 reguleeritakse olukorda, kus segalepingu esemeks on samaaegselt klassikaline riigihange (asjad, teenused v.a sotsiaal- ja eriteenused, või ehitustööd) ja kontsessioonileping. Kehtivas seaduses oli riigihanke piirmäär see lüvend, mis määras, kas kohaldada lihthankemenetlust (lõige 1) või rangemat, direktiivil põhinevat menetlust (lõige 2). Muudatusega asendatakse see lüvend rahvusvahelise piirmääraga. See tähendab, et edaspidi on lihthankemenetluse kohaldamise ülempiiriks rahvusvaheline piirmäär ning 2. peatüki menetlust tuleb kohaldada alles siis, kui riigihanke klassikalise sektori osa maksumus ületab rahvusvahelise piirmäära.

Analoogne muudatus tehakse § 19 lõigetes 6 ja 8. Need sätted reguleerivad keerulisemaid segalepinguid (vastavalt klassikaline + võrgustikusektor ning võrgustikusektor + kontsessioon) olukorras, kus lepingu peamist eset ei ole võimalik kindlaks määrata. Ka siin toimus riigihanke piirmäär piirjoonena, millest sõltus, kas kohaldada lihthankemenetlust või rangemat, vastava sektori (2. või 5. peatüki) menetluskorda. Riigihanke piirmäära asendamine rahvusvahelise piirmääraga säilitab selle loogika, kuid kohandab selle uuele süsteemile.

Kokkuvõttes ei muuda need muudatused § 19 aluspõhimõtteid – segalepingu puhul tuleb lähtuda rangema menetluskorra eelistusest –, vaid ühtlustavad paragrahvi terminoloogia ja lüvendid eelnõu üldise eesmärgiga kaotada riigihanke piirmäär.

Punktiga 8 tunnistatakse § 15 lõige 7 kehtetuks eesmärgiga muuta menetlusnõuded lihtsamaks ja selgemaks nende võrgustikusektori hankijate jaoks, kes on samaaegselt ka avaliku sektori hankijad.

Paragrahvi 5 lõike 3 punkti 1 järgi on mistahes avaliku sektori hankija (§ 5 lõige 2 punktid 1–5) käsitletav võrgustikusektoris tegutsemisel võrgustikusektori hankijana. Paragrahvi 5 lõike 3 punktides 1–3 nimetatud võrgustikusektori hankijate eristamine kohase menetlusreeglitiku valimisel pole põhjendatud. Kui avaliku sektori hankija teeb soetuse võrgustikusektori tegevuse tarbeks, siis peab ta saama kohaldada erisusteta võrgustikusektori hankija piirmäärasid ja reegleid, mitte lähtuma tavalise avaliku sektori hankija piirmääradest ja reeglitest.³⁴

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EU³⁵ isikuline kohaldamisala (*ratione personae*) hõlmab kõiki võrgustikusektoris tegutsevaid avaliku sektori hankijaid ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2014/25/EU ei ole ette nähtud võrgustikusektoris tegutsevale avaliku sektori hankijale madalamaid piirmäärasid ega rangemaid menetlusreegleid. Olukorras, kus isik vastab samaaegselt hankija definitiivsetele tunnustele nii Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EU kui ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EU³⁶ mõistes, sõltub kohaldatavate menetlusreeglite valik sõlmitava hankelepingu peamisest eesmärgist.³⁷

³⁴ RKHKo 05.11.2012, 3-3-1-39-12, p 26; 28.10.2013, 3-3-1-43-13, p-d 14-16; TlnRnKo 17.01.2014, 3-13-2218, p 11.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EU, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika, transpordi ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EU, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

³⁷ *mutatis mutandis* EKo 10.04.2008, C-393/06, Ing. Aigner, p 59.

Muudatuse tulemusena kohalduvad võrgustikusektoris tegutsemisel nii avaliku sektori hankijatele (§ 5 lõike 3 punkt 1) kui ka kitsalt võrgustikusektori hankijatele (§ 5 lõike 3 punktid 2 ja 3) ühtselt võrgustikusektori riigihangete piirmäärad ja reeglid. Muudatusega luuakse selgus, et kohased menetlusnõuded sõltuvad edaspidi ainult sellest, mis on hankelepingu ese. Võrgustikusektoris tegutsemisel juhindub ka avaliku sektori hankija § 15 lõigetest 8–10. Seejuures tuleb panna tähele, et avaliku sektori hankija ei saa „põgeneda“ tavahankija reeglite eest võrgustikusektoris – kui lepingu peamist eesmärki ei ole võimalik kindlaks määrata, siis avaliku sektori hankija ei tegutse selle lepingu sõlmimisel võrgustikusektoris, teda ei käsitata selle lepingu sõlmimisel võrgustikusektori hankijana ning ta peab lähtuma tavalistest avaliku sektori hankija piirmääradest ja reeglitest (§ 16 lõiked 1–3).

Punktiga 9 muudetakse kontsessioonilepingutele kohalduvaid reegleid § 16 lõikes 1. Esiteks, jäetakse sättest välja sõna „teenuste“. Parandus on oluline, sest vastupidisel juhul jääks seoses riigihanke piirmäära kaotamisega sätestamata milline menetluskord kohalduv alla rahvusvahelise piirmäära jäävatele ehitustööde kontsessioonilepingutele. Praegu kehtiv lõige 1 kohalduv vaid teenuste kontsessioonilepingutele, kuid mitte ehitustööde kontsessioonilepingutele, sest seni on kontsessioonilepingutest kehtestatud lihthankemäär üksnes teenuste kategooriale. Paragrahvi lõige 2 hõlmab kõiki kontsessioonilepinguid, kuid alates rahvusvahelisest piirmäärast. Teiseks, sätet täiendatakse, täpsustades, et lihthankemenetlus kohalduv vahemikus lihthanke piirmäärast kuni rahvusvahelise piirmäärani. Mõlemad muudatused täidavad piirmäärade kahetasandiliseks muutmise eesmärki.

Punktiga 10 ja 18 jäetakse § 18¹ lõikest 4 ning § 23 lõikest 8 välja riigihanke piirmäär. Mõlemad sätted reguleerivad olukordi, kus hankijal tuleb valida erinevate menetluskordade vahel sõltuvalt riigihanke eeldatavast maksumusest. Kehtiva seaduse kohaselt pidi hankija arvestama kolme tasemega: lihthange, riigihange ja rahvusvaheline hange. Eelnõuga aga riigihanke piirmäär kaotatakse ning viide sellele künnisele muutub üleliigseks. Varem oli valikuvariante kolm, sest kasutusel oli lisaks riigihanke piirmäär.

Punktidega 11–14 tehakse muudatused § 18¹ lõikes 6, mis reguleerib menetlusreeglite kohaldamist segalepingute sõlmimisel. Muudatused on vajalikud, et viia paragrahvi sätted kooskõlla riigihanke piirmäära kaotamisega ja uue kahetasandilise piirmäärade süsteemiga.

Eelnõu punktidega 11–14 muudetakse ja korrastatakse oluliselt § 18¹ lõiget 6. See säte reguleerib erinevaid kombinatsioone hankelepingtonest, mille ese hõlmab teenuseid, asju ja sotsiaal- või eriteenuseid. Muudatuste koosmõjul kohandatakse sätte senine neljapunktiline struktuur uuele kahetasandilisele süsteemile, säilitades samal ajal rangema menetluskorra kohaldamise põhimõtte.

Lõike 6 punktis 1 asendatakse viide riigihanke piirmäärale viitega rahvusvahelisele piirmäärale. See tähendab, et lihthankemenetlust kohaldatakse olukorras, kus asjade ja teenuste osa jääb lihthanke ja rahvusvahelise piirmäära vahele ning sotsiaalteenuste osa ei käivita rangemat menetluskorda.

Lõike 6 punktis 2 tehakse kaks muudatust. Esiteks, asjade ja teenuste osa maksumuse võrdluspunktiks saab lepingu eeldatav maksumus alla rahvusvahelise piirmäära. Teiseks, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse kohaldumise aluseks seatakse nende lihthanke piirmäära ületamine.

Lõike 6 punktis 3 tehakse samuti kaks muudatust. Esmalt asendatakse viide riigihanke piirmäärale viitega rahvusvahelisele piirmäärale. Teiseks jäetakse punktist välja tingimus sotsiaal- või eriteenuste osa maksumuse kohta. Muudatus tagab, et juhul kui asjade ja teenuste

osa maksumus ületab rahvusvahelise piirmäära, kohaldub kogu riigihankele alati kõige rangem, 2. peatüki menetluskord, olenemata sotsiaal- ja eriteenuste osa maksumusest. See on kooskõlas direktiivide rangema korra kohaldamise põhimõttega ja lahendab olukorra, kus mõlemad lepinguosad ületavad oma rahvusvahelise piirmäära.

Lõike 6 punkti 4 kehtetuks tunnistamine on vajalik, kuna see muutub üleliigseks. Varem reguleeris see olukorda, kus sotsiaal- ja eriteenuste osa maksumus ületas rahvusvahelist piirmäära. Uues süsteemis katab selle olukorra ära muudetud punkt 2, mis seob sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse reeglite kohaldumise nende lihthanke piirmäärast alates, mis hõlmab ka rahvusvahelise piirmäära ületamist.

Eestis on seadusandja lähenenud segalepingute regulatsioonile kausaalselt ning sätestanud detailsed reeglid, pannes hankijale kohustuse leida just tema riigihanke kombinatsioonile sobiv säte. Regulatsiooni järjepidevuse huvides jätkatakse segalepingute regulatsiooni sama struktuuriga.

Punktidega 15 ja 16 muudetakse ja täpsustatakse § 19 lõikeid 4 ja 4¹. Mõlemad sätted reguleerivad menetluskorra valikut avaliku sektori hankija sõlmitavate segalepingute puhul, mille esemeks on samaaegselt sotsiaal- või eriteenused ja kontsessioonileping. Muudatuste eesmärk on kohandada sätted uuele kahetasandilisele piirmäärade süsteemile.

Eelnõuga muudetakse § 19 lõiget 4, mis määratleb tingimused, millal segalepingule (sotsiaal- ja eriteenus + teenuste kontsessioon) kohaldatakse lihthankemenetlust (3. peatüki 1. jagu).

Muudatusel on kaks osa. Esiteks, viide riigihanke piirmääradele kui kontsessiooni osa ülempiirile asendatakse rahvusvahelise piirmääraga. See on süsteemne muudatus, mis tuleneb riigihanke piirmäära kaotamisest. Teiseks täpsustatakse, et sotsiaal- või eriteenuste osa maksumus peab olema väiksem nende lihthanke piirmäärast. See on vajalik, et eristada antud olukorda § 19 lõikes 3 kirjeldatud olukorrast, kus just sotsiaal- ja eriteenuste osa on määrav ning tingib erimenetluse. Muudatus tagab, et lihthankemenetlust kohaldatakse ainult siis, kui kumbki lepinguosa ei käivita rangemat menetluskorda.

Lõige 4¹ määratleb tingimused, millal segalepingule (sotsiaal- ja eriteenus + kontsessioon) kohaldatakse 4. peatüki kontsessioonimenetluse korda.

Sarnaselt § 19 lõike 4 muudatusega asendatakse lõikes 4¹ esmalt riigihanke piirmäär rahvusvahelise piirmääraga, mis ongi 4. peatüki menetluse kohaldamise aluseks. Teiseks, sätte lõppu lisatakse tingimus, et sotsiaal- või eriteenuste osa maksumus peab olema väiksem nende lihthanke piirmäärast. See parandus tagab kooskõla direktiivide hierarhiaga ja väldib vastuolu § 19 lõikega 3.

Direktiivide kohaselt on klassikalise sektori (sh sotsiaal- ja eriteenuste) menetluskord kontsessioonide menetluskorra suhtes ülimuslik. Lisatud tingimus tagabki selle hierarhia toimimise. See välistab 4. peatüki kohaldamise olukorras, kus ka sotsiaal- ja eriteenuste osa maksumus ületab oma piirmäära – sellisel juhul kohalduks rangema õigusega lõike 3 alusel sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse reeglid. Seega tagab muudatus, et kontsessioonide menetlust kohaldatakse ainult siis, kui see ongi antud kombinatsioonis kõige rangem kohalduv menetluskord.

Punktiga 17 tunnistatakse § 22 kehtetuks. Paragrahv 22 annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja kehtestamiseks. RHS jõustumisest 1. septembril 2017. a kuni käesoleva ajani ei ole

volitusnormi alusel rakendusakti kehtestatud. Rahandusministeerium ei näe ka tulevikus volitusnormiks vajadust. Eelnõu koostamise ajaks ei ole riigi ega huvitatud isikute poolt esitatud ettepanekuid ehitus- ja projekteerimishangetes siseriiklike nõuete kehtestamiseks.

Punktiga 19 muudetakse § 27 lõiget 2, mis sätestab hankija kohustuse põhjendada riigihanke osadeks jaotamata jätmist.

Muudatuse peamine eesmärk on viia säte kooskõlla eelnõu keskse eesmärgiga kaotada riigihanke piirmäär ja minna üle kahetasandilisele piirmäärade süsteemile. Sellega seoses kaotatakse sättest viited riigihanke piirmääradele.

Selle tulemusena väheneb töökoormus, sest muudatusega väheneb põhjendamiskohustuse ulatus. Kui kehtiva seaduse kohaselt pidi hankija riigihanke osadeks jaotamata jätmist põhjendama riigihanke (või teatud juhtudel rahvusvahelist) piirmäära ületavate hangete puhul, siis edaspidi kehtib see kohustus ainult riigihangete puhul, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2014/24/EL on selline põhjendamiskohustus vaid rahvusvahelist piirmäära ületavatele riigihangetele. Alla rahvusvahelist piirmäära on liikmesriikidel õigus kehtestada paindlikumaid reegleid. Kohustuse eesmärk on soodustada konkurentsi ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate juurdepääsu riigihangetele. Muudatus ei avalda suurt mõju eelmainitud eesmärgi saavutamiseks, kuna Eestis alla rahvusvahelise piirmäära riigihangetes osalevatest ettevõtetest on 88% väike- ja keskmise suurusega ettevõtjad.³⁸

Praktikas on põhjendamiskohustus muutunud pigem formaalsuseks. Hankijad esitavad sageli standardseid või väheinformatiivseid selgitusi, mis ei ava otsuse tegelikke tagamaid. Lisaks on hankijad ka ilma põhjendamiskohustusega seotud riigihangete üldpõhimõtetega, sh kohustusega kasutada rahalisi vahendeid säästlikult ja eesmärgipäraselt. Teatud juhtudel võib riigihanke jaotamata jätmise olla vastuolus säästlikkuse põhimõttega ja vähendada konkurentsi, mida hankija peab igal juhul vältima.

Muudatus toob kaasa kaabeõiguse riive. Kehtiva õiguse kohaselt on ettevõtjatel võimalik hankija otsust riigihanke osadeks jaotamata jätta vaidlustada kaudselt, st esitades vaidlustuse esitatud põhjenduse peale. Utreeritud näitena võib tuua olukorra, kus hankija ostab ühe riigihanke raames autosid ja kontorimööblit. Ettevõtjal ei ole võimalik iseenesest vaidlustada autode ja mööbli koos ostmist, kuid tal on võimalik vaidlustada hankija põhjendust. Nii on ka praktikas tekkinud hankija põhjenduse üle korduvvaidlusi.³⁹ Kui põhjendamiskohustus osadeks jagamata jätmise kohta alla rahvusvahelise piirmäära riigihangetes kaob, langeb ära ka võimalus nendes riigihangetes osadeks jaotamata jätmist ka kaudselt vaidlustada. Kuigi muudatusega kaasneb õiguskaitse nõrgenemine, ei saa seda pidada oluliseks, kuna vaidlustuskomisjonis on § 27 lõike 2 õiguspärase rakendamise üle vaidlusi viimase 5 aasta jooksul olnud vaid 3, kohtusse on sh jõudnud vaid üks. Lisaks on kohtupraktika kinnitanud, et vaidlustuskomisjon ei saa hankijat kohustada riigihanke osadeks jagamata jätmist „paremini“ põhjendama ega hanget osadeks jagama.⁴⁰ Vaidlustuskomisjoni kontroll hankija poolt § 27 lõike 2 nõuetekohase täitmise üle piirdub eelkõige sellega, kas hankija on riigihanke osadeks jaotamist üleüldse kaalunud.⁴¹

³⁸ Arvestatud hankelepingute maksumuste järgi. Kõikide riigihangete statistika kohaselt on VKE-dega sõlmitud umbes 70% lepingutest. Eestis on kokku VKE-sid ligikaudu 98–99%.

³⁹ VaKo 110-24/276975, VaKo 156-24/276975.

⁴⁰ TlnHKo 3-19-2344, p-d 22-23, 25.6.

⁴¹ VaKo 47-25/287219.

Punktiga 20 muudetakse ja lihtsustatakse § 30 lõike 9 punkti 3¹, mis sätestab minikonkursil esitatud pakkumuste avamise aja.

Eelnõu keskne idee võimaldab käesoleva sätte sõnastust lihtsustada. Punktiga 20 sätestatakse pakkumuste avamise aeg riigihangetele, mis on võrdsed või ületavad lihthanke piirmäära. Varem puudus osadel riigihangetel (nt sotsiaal- ja eriteenused) lihthanke piirmäär. Seetõttu tuli punktis eraldi viidata ka riigihanke piirmääradele kui alternatiivsele lävendile.

Punktiga 21 muudetakse § 30 lõiget 10², mis reguleerib hankija kohustust kontrollida kõrvaldamise aluste olemasolu raamlepingu alusel korraldatavatel minikonkurssidel.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab hankija kontrollima kõrvaldamise aluste esinemist olukorras, kus raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga ja hankelepingu eeldatav maksumus on vähemalt võrdne lihthanke piirmääraga. Muudatuse tulemusel on selline kontroll kohustuslik üksnes siis, kui minikonkursi raames sõlmitava hankelepingu eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

Kui hankelepingu maksumus jääb alla rahvusvahelise piirmäära, on hankijal kaalutusõigus otsustada lisada selline tingimus riigihanke alusdokumentidesse.

Muudatuse peamine eesmärk on vähendada hankijate töökoormust, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest.

Nimelt kontrollib hankija kõrvaldamise aluste puudumist juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hankemenetluses. Korduv kohustuslik kontroll iga minikonkursi raames on ebaproportsionaalne, eriti arvestades, et minikonkurssid on olemusel paindlikumad ja vähem formaalsed hankemenetlustest.

Erinevalt hankelepingutest on raamlepingute maksimaalne ajaline kestus kuni neli aastat (§ 29 lõige 2). Hankelepingute puhul ei kontrolli hankijad tavaliselt hankelepingu kestuse jooksul kõrvaldamise aluste esinemist. Seda ei nõua hankijalt RHS ega riigihankedirektiivid. Isegi kui hankelepingu täitmise ajal tekib mõni § 95 lõigetes 1–4 nimetatud alus, siis ei ole hankija kohustatud, vaid õigustatud hankelepingu erakorraliseks ülesütlemiseks (§ 124 lõige 2¹). Järelikult on hankijal õigus ka erakorraliselt üles öelda raamleping, kui enne minikonkursi tulemusel hankelepingu sõlmimist selgub et pakkujal esineb kõrvaldamise alus. Seega ei kaota hankija õigust vältida selliste partnerite kasutamist, kellel on nt maksuvõlg, või on rahvusvahelise sanktsiooni subjekt või esinevad muud alused. Kokkuvõttes on põhjendamatu seada minikonkurssidele rangemaid nõudeid kui tavalistele hankelepingutele.

Sellist käsitlust toetab ka asjaolu, et mitme osalejaga raamlepingute puhul, mille kõiki tingimusi ei ole algselt kindlaks määratud, on minikonkursi korraldamise meetod – kui jätta kõrvale teatud sätted 2014. aasta direktiivis – suures osas hankija enda otsustada. Raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu sõlmimise kord on sageli vähem vormiline ja paindlikum.⁴²

Muudatus annab hankijale suurema paindlikkuse otsustada, millal on täiendav kontroll vajalik, arvestades konkreetse riigihanke riske ja mahtu.

⁴² Andhov, M. Article 33 Framework Agreements, p 33.38, lk 374. Caranta, R., Sanchez-Graells, A. European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing Limited 2021.

Punktidega 22 ja 26 muudetakse § 32 lõiget 8 ja tunnistatakse kehtetuks § 47 lõike 1 punkt 8. Muudatus puudutab dünaamilise hankesüsteemiga (edaspidi *DHS*) liitmise otsust.

Peamine muudatus seisneb selles, et kaotatakse hankija kohustus vormistada eraldi ametlik otsus taotleja DHS-ga liitumise kohta, kui taotleja vastab nõuetele. Kehtiva korra kohaselt peab hankija enne taotleja liitmist DHS-ga kontrollima tema suhtes kõrvaldamise aluseid ning seejärel tegema tema kvalifitseerimise kohta otsuse, mis on ühtlasi DHS-ga liitmise otsus. Praktikas teevad otsuse hankija allkirjaõiguslikud isikud või hankekomisjon, mitte hankespetsialistid.⁴³

Uue korra kohaselt teavitatakse nõuetele vastavat taotlejat DHS-ga liitmisest teatega elektroonilises keskkonnas, nt riigihangete registris.

Praktikas ei kontrolli hankija ettevõtja liitmisel DHS-ga tema kvalifikatsiooni sisuliselt, vaid üksnes hankepassi alusel (§ 104). Taotleja liidetakse pärast seda, kui hankija teeb esialgse otsuse taotlejate kvalifitseerimise kohta ainuüksi hankepassis esitatud kinnitustele tuginevalt. Kui aga hankija taotlejat kontrollides leiab, et hankepassis on puudusi või taotlejal esinevad kõrvaldamise alused, siis tuleb selle kohta teha eraldi põhjendatud otsus – otsus kvalifitseerimata jätmise kohta või taotleja kõrvaldamise otsus. Seega on formaalse otsuse koostamine ja allkirjastamine hankekomisjoni või allkirjaõigusliku isikul poolt sellisel juhul tarbetu töökoormus.

Kuivõrd seotud hankes tuleb edukat pakkujat igal juhul sisuliselt kontrollida, siis ei ole riski, et hankeleping sõlmitaks pakkujaga, kellel esinevad kõrvaldamise alused või kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele.

Lisaks tuleb märkida, et ettevõtja liidetakse DHS-ga, kui tal puuduvad kõrvaldamise alused ning ta vastab kvalifitseerimise tingimustele. Mingeid muid täiendavad tingimusi DHS-iga liitmiseks ei ole, järelikult kattub DHS-ga liitmise otsus tegelikult juba eelmainitud asjaolude tuvastamisega. Paragrahvi 34 lõikest 2, § 54 lõikest 2 ja § 47 lõike 1 punktidest 1–4 tuleneb, et hankija on kohustatud DHS-ga liituja suhtes tegema menetlusest kõrvaldamata jätmise või kõrvaldamise otsuse ning sarnased otsused seoses ettevõtja kvalifitseerimisega. Järelikult puudub eraldi otsuse liigi nagu „DHS-iga liitmise lubamise otsus“ järele vajadus.

Direktiivid dünaamilise hankesüsteemiga liitmise otsuse tegemist ei reguleeri. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 34 lõige 5 sätestab taotlustele hinnangu andmise tähtaja. Selle hinnangu all ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL tähenduses silmas peetud otsuse tegemist, nagu seda näeb ette kehtiv riigihangete seadus. Direktiivis nõutava hinnangu saab riigihangete registris ühe hiireklikiga anda hankespetsialist, tuginedes hankepassile ning registri automaatkontrollidele.

Hankija peab endiselt tegema põhjendatud otsuse juhul, kui taotleja jäetakse kvalifitseerimata või kõrvaldatakse menetlusest. Paragrahvi 54 lõike 2 kohaselt kontrollib hankija piiratud hankemenetluses iga tähtjaks hankemenetluses osalemise taotluse esitanud taotleja suhtes kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifikatsiooni vastavalt RHS-is ja riigihanke alusdokumentides sätestatule. Hankijal on õigus igal ajal nõuda taotlejalt hankepassis kajastatud kinnitusi tõendavate andmete või dokumentide esitamist ning teha otsus nimetatud andmetele või dokumentidele tuginedes (§ 104 lõige 7).

⁴³ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 17.

Punktidega 23–25 muudetakse ja lihtsustatakse § 41¹ ja § 45 sätteid, mis reguleerivad elektroonilise kataloogi ja teabevahetuse reegleid.

Mõlemad muudatused on olemuselt tehnilised ja tulenevad eelnõu eesmärgist kaotada riigihanke piirmäär ning kehtestada kõikidele hankeliikidele lihthanke piirmäär. Kehtivates sätetes pidi arvestama süsteemiga, kus osadel hankeliikidel puudus lihthanke piirmäär. Seetõttu tuli sätetes eraldi viidata ka riigihanke piirmäärale kui alternatiivsele lävendile.

Eelnõuga tehtavate muudatuste tulemusena seotakse mõlema paragrahvi kohaldamisala lihthanke piirmääraga, samas säilib sätete sisuline reguleerimisala.

Punktiga 27 täiendatakse § 47 lõiget 4 punktiga 4. Muudatusega lisatakse hankijale kohustus teavitada pakkujat edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja või pakkujate nimed ja edukat pakkumust iseloomustavad andmed, kui hankija kohaldab § 114 lõiget 1¹ ehk nn „täielikku“ pöördmenetlust. Muudatus on vajalik, et tagada kooskõla uute § 114 lõikega 1¹ ja § 117 lõikega 1¹. (vt lisaks eelnõu punktid 48 ja 57)

Punktiga 28 täiendatakse § 50 lõikega 12, mille kohaselt saab korraldada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse alla rahvusvahelise piirmäära riigihankes, kui hankelepingu ese on vajalik ühises kaitsetegevuses osaleva NATO liikmesriigi või ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames Euroopa Liidu meetmete rakendamiseks ellu viidavad kaitsetegevuses osaleva liikmesriigi sõjaväe üksuse ja nendega kaasas olevale tsiviilkoosseisule ametikohustuste täitmiseks või Kaitseväge õppuste korraldamiseks.

Tulenevalt pingelisemaks muutunud julgeolekuolukorrast on vajalik suurendada paindlikkust rahvusvahelise kaitsekoostöö ja sõjalise väljaõppe jaoks vajalike asjade, teenuste ja ehitustööde hankimisel ning alla rahvusvahelise piirmääraga riigihangetes ei ole vajadust seada põhjendamatuid piiranguid. Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus võimaldab korraldada riigihanke kiiresti, mis on muutumas julgeolekuolukorras oluline, ning jõuda läbirääkimiste kaudu parima lahenduseni. Tulenevalt § 125 lõikest 3 võimaldab muudatus kasutada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega menetlust ka lihthangetes, sh kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihthangetes.

Punktiga 29 muudetakse § 65 lõiget 5, mis reguleerib võistleva dialoogi käigus peetavate läbirääkimiste sisu.

Muudatuse sisuks on see, et kaotatakse senine absoluutne keeld arutada dialoogi käigus pakkumuste hindamise kriteeriumide üle. Kehtiva sätte sõnastus on olnud kitsam kui selle aluseks oleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 30 lõike 3 kohaselt – võimaldab direktiiv dialoogi käigus arutada kõiki riigihanke aspekte, sh hindamise kriteeriume.⁴⁴ Keeld pidada läbirääkimisi hindamise kriteeriumide üle kehtib konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses (artikli 29 lõige 3). Euroopa õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et võistlevas dialoogis võib sellest tulenevalt dialoogi pidada ka hindamise kriteeriumide üle.⁴⁵ Kuigi hindamise kriteeriumidena peab algses hanketeates nimetama vähemalt hinna ja kvaliteedi, võivad esialgsete hindamiskriteeriumide osakaalud, tähtsuse järjekord või vahemikud dialoogi tulemusel muutuda ja edasi areneda. Seega § 65 lõikes 5 sätestatud keeld arutada võistleva dialoogi käigus hindamise kriteeriumide üle raskendab võistleva dialoogi läbiviimist.

⁴⁴ Laarmaa, K. RHS § 65, komm. 14 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

⁴⁵ Caranta, R. Competitive dialogue. – Steinicke, M., Vesterdorf, P.L. EU Public Procurement Law. Brussels Commentary. C.H. Beck, Hart, Nomos 2018, lk 414.

Selle muudatuse eesmärk on muuta võistleva dialoogi menetlus paindlikumaks ja paremini sobivaks just keerukate ja uuenduslike riigihangete jaoks, kus parimad lahendused ja seega ka kõige asjakohasemad hindamiskriteeriumid selguvad alles dialoogi käigus.

Muudatus omab positiivset mõju hankijate võimalusele jõuda majanduslikult soodsaima pakkumuseni. Keeld arutada hindamise kriteeriumide üle vähendab hankija võimalust jõuda parimate lahendusteni. Hankija ei pruugi võistleva dialoogi alustamise hetkel olla teadlik, millist pakkumustele omast kvaliteeti tuleks hinnata, et jõuda majanduslikult soodsaima pakkumuseni. Hankijal peaks olema õigus seda taotlejatega arutada ning lõplike pakkumuste esitamisel teha läbirääkimiste käigus kogutud teabe pinnalt otsus, milline peaks olema hindamise kriteeriumide olemus.⁴⁶ Lubades kriteeriumide üle läbi rääkida, saab hankija lõplikud pakkumused hinnata just nende omaduste alusel, mis on dialoogi tulemusel osutunud kõige olulisemaks, tagades seeläbi parima võimaliku tulemuse.

Muudatusega võib kaasneda pakkuja ebaseaduslik kohtlemine, kui hankija peab dialoogi hindamise kriteeriumide üle nt vaid ühe taotlejaga. Samas kaasneb see oht juba olemuslikult võistleva dialoogiga, kuna miski ei taga, et hankija ei anna ühele taotlejale, nt rohkem teavet, kui teisele. Hankijal on seadusest tulenevalt üldine kohustus kohelda dialoogis osalevaid taotlejaid võrdselt (§ 65 lõige 3). Samuti võib muudatusega kaasneda teatav läbipaistvuse vähenemine. Ettevõtjatel puudub taotluste esitamise hetkel kindlus, mille alusel hankija pakumusi hindab. Teisalt on ettevõtjatel teadmine, et neil on võimalus kaasa rääkida hindamise kriteeriumide osas, kui hankija peab vajalikuks sel teemal dialoogi pidada. Menetluse kestuse pikenemine kaasneb vaid juhul, kui hankija otsustab pidada hindamise kriteeriumide üle dialoogi, ja ulatuses, milles hankija otsustab dialoogi pidada.

Punktiga 31 muudetakse § 72 lõiget 6, mis reguleerib läbirääkimiste pidamist väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluses. Muudatusega asendatakse senine kohustus pidada läbirääkimisi hankijale antava kaalutusõigusega. Kui kehtiva seaduse kohaselt pidi hankija sellises menetluses alati läbirääkimisi pidama, siis edaspidi võib ta seda teha, kuid ei pea.

See muudatus on ajendatud praktilisest vajadusest vähendada formaalsust olukordades, kus läbirääkimistel puudub reaalne sisu ja vajadus. Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlust kasutatakse vaid erandlikel juhtudel ning sageli olukorras, kus võimalikke pakkujaid on vaid üks.⁴⁷ Näiteks olukordades, kus hankijale esitatakse pakumused standardtingimustel ja fikseeritud hinnakirja alusel, on läbirääkimiste pidamine pelk formaalsus, mis ei oma mõju lepingu sisule ega hinnale, kuid tekitab asjatut haldus- ja töökoormust. Lisaks, kui hankija on pakumusega rahul ning talle on niigi teada, et teisi pakkujaid ei ole, oleks läbirääkimiste pidamine ainult formaalsus. Andes hankijale õiguse otsustada, kas läbirääkimised on vajalikud, muudetakse menetlus efektiivsemaks.

Erinevalt konkurentsipõhisest läbirääkimistega hankemenetlusest ei ole väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse puhul reguleeritud läbirääkimiste pidamise korda ja ulatust. Kuigi muudatus kaotab kohustuse, jääb hankijale alles õigus läbirääkimisi pidada, kui ta näeb selleks vajadust. Hankija peab seejuures endiselt järgima riigihangete üldpõhimõtteid, tagades osalejate võrdse kohtlemise ning tegutsedes läbipaistvalt, konkurentsi soosivalt ja proportsionaalselt.⁴⁸

⁴⁶ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 20.

⁴⁷ Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. 02.2024, selgituspunkt 50.

⁴⁸ Parind, M. RHS § 72, komm. 11 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlus kätkeb küll suurt riski ausale konkurentsile, kuid seda olenemata, kas hankija peab pakkujaga läbirääkimisi. Läbipaistvust ja ettevõtjate kaebeõigust tagab hankija kohustus esitada registrile hankilepingu sõlmimise teade (§ 83 lõige 1).

Punktiga 32 täiendatakse § 77 lõikega 6². Muudatuse eesmärk on täiendada RHS-i sättega, mis annab hankijale võimaluse määrata riigihanke alusdokumentides intellektuaalomandiga seotud õiguste korra, ulatuse ja teised tingimused. Muudatusega soovitakse parandada ettevõtjate võimalusi intellektuaalomandi kasutamiseks, ärgitada hankijaid kaaluma millises ulatuses neil hankilepingu täitmise käigus loodud intellektuaalomandit vältimatult vaja on ning jätma ülejäänud varalised õigused ettevõtjale, et seeläbi stimuleerida innovatsiooni ja elavdada majandust. Kehtiv riigihangete seadus ei sisalda eraldi intellektuaalomandi üleandmise korra sätet.⁴⁹

Muudatusega ei kaasne imperatiivset kohustust rakendada igas hankemenetluses uut sätet, vaid on hankijale võimaluseks, kui on asjakohane, näha riigihanke alusdokumentides ette intellektuaalomandi õiguste kord. Näiteks tarkvaraarenduse teenuse tellimisel on tavapärane, et teenuse osutamise käigus luuakse autoriõigusega kaitstavaid teoseid. Kui hankija alusdokumentides intellektuaalomandi õiguste kuuluvust ei reguleeri, võib vaikimisi kohalduv autoriõiguse seaduse regulatsioon tuua kaasa õigusliku ebaselguse ja hankija jaoks soovimatuid tagajärgi.⁵⁰

Intellektuaalomandi õiguste suhtes kohaldatav kord hõlmab kõiki asjassepuutuvaid õigusi – autoriõigus, tööstusomand, patent, kasulik mudel ja tööstusdisainilahendus. Hankija peab arvestama, et nii autoriõiguse seaduse kui ka tööstusomandit reguleerivate seaduste kohaselt kuuluvad õigused esialgselt teose või leiutise loonud füüsilisele isikule ehk autorile/leiutajale. Need õigused ei lähe automaatselt üle juriidilisele isikule (nt pakkuja ettevõttele) ega ammugi mitte hankijale. Seetõttu on hankija jaoks oluline näha hankilepingus ette tingimused, mis kohustavad pakkujat tagama, et ta omandab kõik lepingu täitmiseks vajalikud intellektuaalomandi õigused oma töötajatelt või teistel tema heaks tegutsevatelt loojatelt ning annab need seejärel riigihanke alusdokumentides ette nähtud ulatuses hankijale üle.⁵¹

Uus säte kutsub hankijat strateegiliselt läbi mõtlema, milliseid õigusi ja millises ulatuses ta vajab. Mida laiaulatuslikumaid õigusi hankija endale nõuab, seda kallimaks tõenäoliselt pakkumuse maksumus kujuneb. Seetõttu peab hankija leidma tasakaalu, et mitte jätta endale nõudmata õigusi, mis on hanke eseme sihtotstarbeliseks kasutamiseks vältimatult vajalikud, kuid samas mitte küsida õigusi, mida tal ilmselgelt tarvis ei lähe.⁵² Hankija saab valida, kas ta soovib intellektuaalomandi õigused omandada või on piisav lahendus nende kasutamine nt litsentsilepingu alusel.

Rahvusvaheline praktika näitab, et intellektuaalomandi õiguste jätmine ettevõtjale soodustab majanduskasvu. Näiteks Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias, Jaapanis jt on vaikimisi reegliks, et riigihangetega seotud intellektuaalomandi õigused jäävad ettevõtjatele,

⁴⁹ Välja arvatud RHS § 78 lg 3 – innovatsioonipartnerluses on sellise korra kehtestamine hankijale kohustuslik.

⁵⁰ Parind, M. RHS § 78, komm 7 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

⁵¹ Parind, M. RHS § 78, komm 10 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

⁵² Parind, M. RHS § 78, komm 18 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

välja arvatud juhul, kui kaalul on ülekaalukad avalikud huvid, mis nõuavad intellektuaalomandi õiguste omandiõiguse üleandmist avaliku sektori hankijale, või kui on rakendatud sobimatuid litsentsimise strateegiaid. Intellektuaalomandi õiguste jätmine ettevõtjale, selle asemel, et anda need üle hankijale, soodustab majanduskasvu: hoogustab uuenduslike ettevõtete, sealhulgas iduettevõtete ning väike ja keskmise suurusega ettevõtete kasvu, ja uuenduslike lahenduste tööstuslikku turustamist ning pikas perspektiivis vähendab ka avaliku sektori kulusid.⁵³

Kogu EL-i hõlmava võrdlusuuringu⁵⁴ kohaselt ei reguleeri enamik liikmesriike intellektuaalomandi õiguste jaotamist riigihankeid käsitletavates õigusaktides, vaid jätavad selle küsimuse hankija otsustada. Belgia⁵⁵ ja Hispaania⁵⁶ riigihankeid käsitlevates õigusaktides on eraldi viited intellektuaalomandi õiguste üleandmisele. Soomes ja Prantsusmaal on intellektuaalomandit käsitlev kord sätestatud hankelepingu tüüptingimustes. Ülejäänud liikmesriikides on intellektuaalomandi õiguste üleandmise kord ette nähtud nt juhistes või soovitusel või pole üldse sellist korda kehtestatud.

Punktiga 33 muudetakse § 81 lõiget 5, mis reguleerib hanketeate muutmise korda. Muudatusega kaotatakse hankija kohustus veenduda, et teade hanketeate muutmise kohta on edastatud kõikidele asjast huvitatud isikutele.

Kehtiva seaduse kohaselt on hankijal hanketeate muutmisel kaks kohustust: esitada muudetud teade riigihangete registrile ning seejärel veenduda, et teade on jõudnud kõikide pakkujate, taotlejate ja teiste temale teadaolevate huvitatud ettevõtjateni. Muudatuse eesmärk on kaotada teine, hankija jaoks ebamõistlikult koormav ja praktikas täitmatu kohustus.

Kohustus veenduda teate kättesaamises eeldaks hankijalt igalt potentsiaalselt huvitatud isikult eraldi kinnituse küsimist. Eriti problemaatiline on kohustuse osa, mis puudutab "teisi teadaolevaid huvitatud ettevõtjaid", kuna hankijal on sisuliselt võimatu seda ringi ammendavalt kindlaks teha ja kontakteeruda.

Pärast muudatust jääb hankijale kohustus esitada muudetud hanketeade registrile. See on piisav tagatis, et tagada läbipaistvus ja info jõudmine huvitatud isikuteni, kuna riigihangete registri automaatne teavitussüsteem edastab teate hanketeate muutmise kohta kõigile riigihanke juurde

⁵³ [EU recommends Member States to leave IPR ownership in public procurements with contractors | Shaping Europe's digital future](#)

⁵⁴ [Benchmarking of innovation procurement investments and policy frameworks across Europe](#)

⁵⁵ Belgia riigihangete seadus „17 juin 2016 Loi relative aux marches publiques“ järgnevalt: Spécifications techniques Art. 53. §1. /.../ Les spécifications techniques peuvent préciser si le transfert des droits de propriété intellectuelle sera exigé. (eestikeelne tõlge: Tehnilises kirjelduses võib täpsustada, kas intellektuaalomandi õiguste üleandmine on nõutav.)

⁵⁶ Hispaania riigihangete seadus „Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014“:1) artículo 122, sec. 2: /.../ Los pliegos podrán también especificar si va a exigirse la transferencia de derechos de propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 308 respecto de los contratos de servicios. (eestikeelne tõlge: Tehnilistes kirjeldustes võib samuti täpsustada, kas nõutakse intellektuaal- või tööstusomandi õiguste üleandmist, ilma et see piiraks artikli 308 kohaldamist teenuslepingute puhul.)2) artículo 308, sec 1: 1. Salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante. En todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público. (eestikeelne tõlge: 1. Kui haldusklauslite kirjeldustes või hankepingu dokumentides ei ole sätestatud teisiti lähevad intellektuaal- või tööstusomandi õigusega kaitstud toodete arendamise ja kättesaadavaks tegemisega seotud teenuslepingud üle hankijale. Igal juhul ja isegi kui intellektuaalomandi õiguste üleandmine on välistatud, võib hankija alati lubada vastava toote kasutamist avaliku sektori üksustel ja asutustel.

registreerunud isikutele. See muudab hankijapoolse eraldi veendumise ja teavitamise üleliigseks.

Ka teiste liikmesriikide, näiteks Portugali praktika kohaselt piisab muudatuse avaldamisest registris. Hankijate tagasiside kohaselt on muudatus oodatud ja vajalik, kuna see vähendab bürokraatiat, mis ei loo praktikas lisandväärtust.

Punktiga 34 muudetakse § 83 lõiget 3, asendades raamlepingu alusel esitatavate andmete arvestusperioodi alguspunkti. Sõna "sõlmimisest" asendatakse sõnaga "kehtivusest". Muudatuse eesmärk on vähendada hankijate töökoormust ja muuta aruandluskohustus loogilisemaks.

Kehtiva seaduse kohaselt peab hankija esitama andmed raamlepingu alusel tehtud ostude kohta iga 12 kuu möödumisel raamlepingu sõlmimisest arvates. Praktikas sõlmitakse aga sageli raamlepinguid, mis hakkavad kehtima ja mille alusel hakatakse tegelikke oste tegema oluliselt hiljem kui lepingu allkirjastamise kuupäeval. See toob kaasa olukorra, kus hankijad peavad esitama aruandeid perioodide kohta, mil tegelikke tehinguid ei ole veel toimunud, mis tekitab tarbetut töökoormust ja asjatut andmemahutu registris.

Näiteks kui raamleping sõlmitakse novembris, kuid see hakkab kehtima järgmise aasta 1. jaanuarist, algab kehtiva korra järgi 12-kuuline aruandlusperiood juba novembrist. See sunnib hankijat esitama rohkem aruandeid, kui lepingu tegelik kehtivusaeg eeldaks.

Muudatusega seotakse aruandlusperioodi algus raamlepingu kehtivuse alguskuupäevaga. See on loogilisem, kuna andmeid hakatakse arvestama ja esitama perioodi kohta, mil raamlepingu alusel ka reaalselt tehinguid tehakse. See muudab aruandluse sisukamaks ja vähendab hankijate töökoormust, eriti nende puhul, kes haldavad suurt hulka raamlepinguid.

Hankijate tagasiside muudatusele on olnud valdavalt toetav, kuna see vähendab nende hinnangul oluliselt ebamõistlikku töökoormust. Kuigi muudatus võib vähesel määral vähendada aruandluse sagedusest tulenevat läbipaistvust, on see risk maandatud, kuna huvitatud isikutel on alati võimalik vajalikku infot hankijalt teabenõudega küsida. Samuti ei mõjuta muudatus Euroopa Liidu direktiividest tulenevaid nõudeid, kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL ei kohusta iga raamlepingu alusel sõlmitud hankilepingu kohta eraldi teadet esitama.

Punktidega 35 ja 47 täiendatakse § 90 lõiget 1 kolmanda lausega ja § 110 uue lõikega 1¹, mis kehtestab dispositiivse normina pakkumuse jõusoleku miinimumtähtaja ning seob selle pakkumuse tagatise kehtivusega. Uue lõike kohaselt on pakkumus siduv kolm kuud alates pakkumuste esitamise tähtpäevast, juhul kui hankija on riigihanke alusdokumentides jätnud teistsuguse tähtaja määramata. Sama tähtajaga seotakse ka pakkumuse tagatise kehtivus.

Muudatuse esmane eesmärk on luua õiguskindlus ja maandada hankija menetlusriske olukordades, kus pakkumuse jõusoleku tähtaja sätestamine alusdokumentides on ununenud.

Muudatus lahendab praktikas esinenud kitsaskoha seoses pakkumuse tagatisega ning muudab ka § 90 lõike 4 selgemaks. Hankijate murekohaks on olukorrad, kus edukas pakkuja ei allkirjasta hankilepingut ja hankijal tekivad sellest täiendavad kulud. Ka § 119 rakendamine ei ole lihtne ega kiire ning võib juhtuda, et järgmine edukas pakkuja ei vasta tingimustele või vastavaid pakkumusi ei ole rohkem esitatud. Lisaks, kui hankija on unustanud riigihanke alusdokumentides tagatise ajalise pikkuse sätestada ning pakkuja pakub tagatist lühemaks ajaks, ei ole hankija võimalik seda pakkumust tagasi lükata, kuivõrd alust selleks ei ole, samas

ei ole aga tagatise eesmärk täidetud. Hankija jaoks on lihtsam, kui need tähtjad on vaikimisi seaduses sätestatud.⁵⁷

Fikseeritud kolmekuuline tähtaeg ei pruugi olla proportsionaalne ega sobiv kõikide riigihangete puhul, seega jätab seadusandja hankijale diskretsiooni kehtestada riigihanke alusdokumentides muu tähtaeg.

Punktidega 36–42 muudetakse ja lihtsustatakse §-des 93 ja 94 sätestatud pakkumuste ja taotluste esitamise tähtaegade regulatsiooni. Mõlema paragrahvi muudatused on tingitud riigihanke piirmäära kaotamisest ja kannavad sama eesmärki – luua uutele piirmääradele vastav tähtaegade süsteem.

Kehtiv seadus sätestab riigihangete tähtaegadele kolmetasandilise lähenemise, kus tähtjad sõltuvad sellest, kas hanke maksumus jääb lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmäära vahemikku.

Muudatustega tunnistatakse kehtetuks sätted, mis reguleerivad tähtaegu sõltuvalt riigihanke piirmäära ületamisest (vastavalt § 93 lõike 1 punktid 1–3 ning § 94 lõike 1 punkt 1 ja lõike 3 punktid 1 ja 2).

Samaaegselt jäetakse säilivatest sätetest välja viide rahvusvahelisele piirmääradele, sest 2. peatükk, kus asuvad §-d 93 ja 94, kohaldubki § 15 lõike 2 muudatuse kohaselt vaid riigihangetele, mille eeldatav maksumus on võrdne või ületab rahvusvahelist piirmäära. Seetõttu puudub vajadus korrata tähtaegade sätestamisel, et need kehtivad riigihangetele alates rahvusvahelisest piirmäärast.

Muudatuse tulemusel vastab §-de 93 ja 94 sõnastus kahetasandilisele piirmäärade süsteemile. Samas jäävad seni rahvusvahelist piirmäära ületanud riigihangetele kehtinud tähtjad samaks.

Punktiga 39 tehakse tehniline muudatus, millega eemaldatakse viide kehtetuks tunnistatavale sättele.

Punktiga 41 muudetakse § 95 lõike 4 sisesejuhatavat lauset. Muudatuse eesmärk on vähendada hankijate töökoormust andes neile senisest suurem kaalutusõigus vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamisel.

Kehtiva seaduse kohaselt on hankijal õigus pakkuja vabatahtliku kõrvaldamise aluse esinemisel kõrvaldada, kuid see kaalutusõigus puudutab üksnes tagajärge (kas kõrvaldada või mitte). Hankija on siiski kohustatud igas riigihankes kontrollima ja kaaluma kõiki seaduses loetletud vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid, mis tekitab märkimisväärset töökoormust, eriti kui mitmed alused ei ole konkreetse hanke esemest ja eesmärgist lähtuvalt asjakohased.

Muudatusega antakse hankijale õigus juba hanke ettevalmistamisel otsustada, kas ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid ta konkreetsetes hankes kohaldada soovib. Hankija peab oma valiku selgelt sätestama riigihanke alusdokumentides. See tähendab, et hankijal tekib kohustus kontrollida ja kaaluda vaid neid aluseid, mille ta on ise hankedokumentides asjakohaseks pidanud ja ette näinud. Muudatus võimaldab keskenduda just nendele riskidele, mis on konkreetse hankelepingu täitmise seisukohast olulised.

⁵⁷ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 37.

Näiteks on paljude riigihangete puhul kõikide vabatahtlike kõrvaldamise aluste kontrollimine ülemäärane, kuid teatud riigihangetel, näiteks valveteenused, on pakkuja usaldusväärsuse igakülgne kontrollimine hädavajalik. Muudatus suunab hankijaid tegema teadlikumaid ja paremini läbimõeldud valikuid selle asemel, et kontrollida formaalselt kõiki seaduses loetletud aluseid.

Edaspidi tuleb kõiki RHS sätteid, mis viitavad § 95 lõikes 4 toodud vabatahtlikele kõrvaldamise alustele, tõlgendada koosmõjus § 95 lõikega 4 ja kohaldada selliselt, et vastavaid toiminguid tehakse üksnes nende aluste suhtes, mille hankija on konkreetsetes riigihankes riigihanke alusdokumentides ette näinud. Muudatus on saanud hankijatelt laialdast toetust. Mitmed hankijad, sh AS Eesti Raudtee, Riigi Kinnisvara AS ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, on kinnitanud, et valikuline lähenemine on juba praegu nende praktikaks lihthangetes ning selle laiendamine kõikidele riigihangetele vähendaks oluliselt töökoormust ja bürokraatiat. Eriti kuna paljude aluste kontroll toimub niikuinii vaid hankepassis esitatud kinnituste alusel, ei anna lauskontroll alati lisaväärtust.

Samas väljendas Kaubandus-Tööstuskoda muret, et muudatus võib vähendada läbipaistvust ja anda konkurentsieelise ebaausatele ettevõtjatele, kui hankijad otsustavad mugavusest mitte ühtegi vabatahtlikku alust kohaldada.⁵⁸ See risk on siiski maandatud, kuna hankija jääb vastutavaks oma valikute eest ja peab olema valmis neid põhjendada. On tõenäoline, et vähemalt kõige olulisemaid aluseid, näiteks varasemate lepingurikkumistega seotud alust, kohaldab enamik hankijaid ka edaspidi.

Muudatus on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 57 lõikega 4, mis annab liikmesriikidele või lubab liikmesriigil anda hankijatele, kaalutusõiguse vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamisel. Seda tõlgendust on kinnitatud mitmes Euroopa Kohtu lahendis⁵⁹. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 57 lõikes 4 antud diskretsiooni on liikmesriigid kasutanud erinevalt. Mõned riigid on valinud loetelust üksikud kõrvaldamise alused ning kehtestanud need kohustuslikena (näiteks Taani artikkel 57(4)(e) ja (h)), teised üle võtnud kogu nimekirja ja on neid, kes on jätnud kõigi kõrvaldamisaluste rakendamise hankija otsustada (näiteks Saksamaa, Ühendkuningriik, Horvaatia).⁶⁰ Ettepanek ei kaota ühtegi alust, vaid annab hankijale paindlikkuse otsustada nende kohaldamise üle igas konkreetsetes hankes eraldi, mis on direktiivi mõttega kooskõlas.

Punktidega 44, 45 ja 60 täiendatakse § 95 lõiget 6, § 103 lõiget 6¹ ja § 122 lõiget 7¹, mis reguleerib hankija kohustust anda pakkuja, taotlejale või pakkuja kaudu alltöövõtjale või ettevõtjale, kelle vahenditega pakkuja tugineb, võimalus maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks. Muudatusega piiratakse selle võimaluse andmine reeglina ühe korraga hankemenetluse jooksul. Mõjuval põhjusel võib hankija anda lisavõimalusi maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks.

Kehtiv seadus sätestab, et kui hankija tuvastab pakkujal maksuvõla, peab ta andma tähtaja selle likvideerimiseks. Vastavad sätted ei täpsusta, mitu korda hankemenetluse jooksul tuleb seda võimalust anda. Praktikas on see viinud olukordadeni, kus hankija on sunnitud korduvalt peatama menetlustoiminguid ja andma samale ettevõtjale uuesti tähtaja, kui viimasel on otsuste tegemise vahepeal tekkinud uus maksuvõlg. See venitab põhjendamatult hankemenetlust ja tekitab hankijatele ebamõistlikku töökoormust, seades kahtluse alla ka korduvalt maksekohustust rikkunud pakkuja usaldusväärsuse.

⁵⁸ Kaubandus- ja tööstuskoja 13.03.2025 kiri nr 4/46;

⁵⁹ 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Idi*, [C-101/18, EU:C:2019:267, punkt 45](#) või 30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus *Tim*, [C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 34](#);

⁶⁰ „Discretionary Exclusion Grounds in Directive 2014/24/EU: A Missed Opportunity for Socially Responsible Public Procurement?“ Marko Turudić and Melko Dragojević EPPPL 1/2023

Muudatuse eesmärk on leida tasakaal ettevõtja õiguse (parandada oma viga) ja hankemenetluse tõhususe vahel. Täiendus suunab ettevõtjaid tagama oma maksukohustuste korrektsema täitmise kogu menetluse vältel, teades, et neile antakse puuduse kõrvaldamiseks vaid üks võimalus.

Et muudatus ei reguleeriks maksuvõla ajatamist ja tasumist liiga rangelt ja erinevaid olukordi mitteametlikult, jäetakse hankijale diskretsioon määrata pakkuja korduv võimalus maksuvõla ajatamiseks või tasumiseks. See on võimalik siis, kui pakkuja ka mõjuvale põhjusele tugineb, see tähendab pakkuja peab põhjendama korduva võimaluse andmise taotlemist. Kui pakkujal aga puudub mõjuv põhjus, võib hankija jätta korduva võimaluse andmata.

Ka hankijate tagasiside on muudatusele olnud valdavalt toetav, kuna see vähendab nende töökoormust ja aitab vältida "probleemsete" ettevõtjatega seotud menetluse venimist. Sisuline risk ettevõtjate jaoks puudub, kuna neile jääb alles õiglane võimalus maksuvõlg likvideerida või ajatada.

Punktiga 46 muudetakse § 104 lõike 8 teist lauset. Kehtiva sätte tõlgenduspraktika, mida on toetanud ka Rahandusministeeriumi senised selgitused, on eeldanud ranget toimingute järjekorda: hankija peab esmalt tegema pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse ja alles seejärel saab alustada eduka pakkuja kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste sisulist kontrolli ning nõuda vastavaid tõendeid. See on muutnud menetluse aeganõudvaks, vähendades oluliselt hankepassi kasutuselevõtuga taotletud positiivset mõju.

Samas direktiivid (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL) ei nõua sellist ranget formaalset järjekorda, vaid näevad ette, et kontroll peab olema tehtud enne hankelepingu sõlmimist. Samuti on senine praktika vastuolus § 104 lõikega 7, mis annab hankijale õiguse kontrollida pakkujaid kogu riigihanke vältel.

Eelnõuga tehtav muudatus seadustab paindlikuma lähenemise. Sätet täiendatakse sõnastusega, mis lubab hankijal kontrollida nii „eduka pakkuja“ kui ka „pakkuja suhtes, kelle ta kavatseb edukaks tunnistada“. See annab hankijale selge õigusliku aluse alustada sisulist kontrolli (sh küsida tõendeid) kohe, kui ta on välja selgitanud majanduslikult soodsaima pakkumuse ning teha hankepassiga menetlustes kõik vajalikud otsused korraga ilma et ta peaks esmalt eraldiseisva edukaks tunnistamise otsuse tegema.

Hankijate tagasiside muudatusele on olnud laialdaselt toetav. Hankijad on kinnitanud, et see muudatus vähendab oluliselt töökoormust ja kiirendab hankemenetlust⁶¹.

Punktidega 48–50 ja 56 lisatakse seadusesse uued sätted (§ 114 lõige 1¹ ja § 117 lõige 1¹) ning § 114 lõige 9 ja 10 viiakse kooskõlla uute sätetega.

Muudatuse eesmärgiks on suurendada hankemenetluse tõhusust ja vähendada hankijate töökoormust hangetes, kus pakkumusi hinnatakse üksnes hinna või kulu alusel. Uus regulatsioon võimaldab hankijatel soovi korral viia läbi n-ö täielik pöördmenetlus. Kui klassikaline menetlus hõlmab etappidena 1) kõrvaldamist; 2) kvalifitseerimist; 3) vastavuse kontrolli; 4) hindamist, oleks muudatuse tagajärjel võimalik hankijal hankemenetlust läbi viia vastupidi, s.t teha esimesena kindlaks majanduslikult soodsaim pakkumus ning teha ülejäänud hankemenetluse toimingud vaid selle ühe pakkumuse ja pakkuja suhtes.⁶²

⁶¹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 11.

⁶² Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 1.

Paragrahvi 114 lõigetes 8 ja 9 asendati menetluses jätkamise tingimus — vastavaks tunnistatud pakkumus—pakkumusega, mida ei ole tagasi lükatud. Nii on kõnealused lõiked kooskõlas § 114 lõikega 1 ning sama paragrahvi uue lõikega 1¹.

Hankija kontrollib vaid soodsaima pakkumuse vastavust ning kui pakkumus on vastav, tunnistab soodsaima pakkumuse vastavaks. Nii vähendab hankija oluliselt töökoormust, kuna ei pea nt esitama puudustega pakkumuste esitajatele selgituspäringuid ega tegema selle kohta põhjendatud otsuseid. Kui hiljem peaks selguma, et soodsaim pakkumus on mittevastav (nt vaidlustusmenetluse tulemusel), kontrollib hankija pingereas järgmise pakkumuse vastavust ja kui peaks järelduma, et see pakkumus on mittevastav, teeb hankija oma varasema otsuse ümber (algses otsuses tunnistas hankija pingereas teisel kohal oleva pakkumuse vastavaks). Muudatus võib tõhustada hankemenetlust, kuna pakkumuste hindamine maksumuse on alusel suhteliselt lihtne ja selge. Samuti on see kasulik olukordades, kus hankija saab palju pakkumusi ja kus on väga lihtne tuvastada majanduslikult soodsaim pakkumus.

Ausa menetluse kontekstis on lõpuks oluline vaid see, et hankija sõlmib lepingu majanduslikult soodsaima hanketingimustele vastava pakkumuse esitanud pakkujaga, kellel on nõutav kvalifikatsioon ja puuduvad kõrvaldamise alused. Kuidas hankija täpselt selle tulemuseni jõuab, peaks olema hankija otsustada.

Muudatus ei ole rakendatav riigihangetes, kus on kasutusel kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid (s.t ei hinnata ainult maksumust). Probleem tekiks esiteks siis, kui hindamismetoodika näeb kvalitatiivsetes hindamise kriteeriumides ette punktide andmist pakkumuste omavahelise võrdluse alusel. Nimelt kasutavad hankijad ka selliseid hindamise kriteeriume, kus pakkumusele antavate punktide summa sõltub sellest, kuhu ta pingereas jääb. Probleem tekib ka siis, kui kvalitatiivsetes hindamise kriteeriumides ei ole ette nähtud pakkumuste omavahelist võrdlust, kuid on ette nähtud pakkumuste hindamine mittenumbriliste näitajate alusel.

Punktiga 51 lisatakse §-le 115 lõige 1¹ selliselt, et kaotatakse viide kontsessioonilepingule põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kontrollimisel.

Paragrahvi täiendatakse lõikega 1¹, mis muudab põhjendamatult madala maksumuse kontrolli kontsessioonilepingute puhul vaikimisi vabatahtlikuks. Kui seni kehtis ehitustööde kontsessioonidele kontrollikohustus, siis edaspidi peab hankija selgitust nõudma vaid siis, kui ta on sellise kohustuse riigihanke alusdokumentidesse selgelt sisse kirjutanud. Muudatus kodifitseerib kehtiva kohtupraktika ja vaidlustuskomisjoni seisukohad, kes on juba praegu sedastanud, et madala maksumuse kontroll kontsessioonimenetlustes toimub vaid juhul, kui hankija on nii riigihanke alusdokumentides sätestanud.⁶³

Põhjendamatult madala maksumuse kontrolli kaotamine ehitustööde kontsessioonilepingute sõlmimise riigihangetes soodustab konkurentsi ja võimaldab pakkuda odavamaid lahendusi. Samas võtab hankija riski, et projekt ei ole madala kasumlikkuse tõttu jätkusuutlik, kui hankija pakutud hinna põhjendatust ei kontrolli. Lisaks on võimalik tugevas turupositsioonis olevatel ettevõtjatel oma positsiooni kuritarvitada, et tõrjuda vähekasumlike või kahjumlike projektidega uusi turule sisenejaid. Neid riske maandab see, et hankijal on endiselt õigus maksumuse põhjendatust kontsessioonilepingu sõlmimise menetluses kontrollida – aga mitte kohustus.⁶⁴

⁶³ RKHKo 3-19-1825, p 13; TlnRngKo 3-21-2867, p 13; VaKo 268-18/203204, p 10.1.3.

⁶⁴ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 4.

Lõikest 2 eemaldatakse viide ehitustööde kontsessioonilepingule, mis on kooskõlas uue lõikega 1¹ (eelnou punkt 51).

Punktidega 52, 53 ja 70 muudetakse § 115 lõiget 2 ja § 115 lõiget 2¹, § 145 ja § 168 ning tunnistatakse kehtetuks sama paragrahvi lõiked 3–6. Uuendatud lõikega 2 muudetakse põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kohustuslikku kontrolli korda ehitustööde hankelepingute puhul ning kaotatakse senine töötasupõhine kontrollimehhanism.

Kehtiva seaduse kohaselt peab hankija ehitushangetes alkatama põhjendamatult madala maksumusega kontrolli mitte ainult pakkumuse maksumuse erinevuse korral, vaid ka siis, kui pakkuja või tema alltöövõtja keskmine palk jäi alla 70% valdkonna keskmisest. Selleks peab hankija nõudma pakkujatel või pakkumuses nimetatud alltöövõtja töötajate keskmise töötasu tõendeid ja kõrvutama seda keskmise töötasuga hankelepingu esemele vastavas valdkonnas (§ 115 lõiked 3 ja 4).⁶⁵ Hankija ei saa nõuda tõendi esitamist, kui tal on vastav teave olemas (§ 115 lõige 5). Andmete võrdlusperioodiks on kuus kuud (§ 115 lõige 6). Praktikas osutus see säte problemaatiliseks ja koormavaks, kuna see kohustab hankijat ehitustööde hankimisel küsima andmeid ja selgitusi töötajate keskmise töötasu tõendi näol siis, kui tal tegelikkuses kahtlust pakkumuse maksumuse osas ei ole⁶⁶. Erinevalt § 115 lõike 2 punktis 1 sätestatust ei eelda punktis 1 sätestatud alus, et hankemenetluses oleks vastavaks tunnistatud teatud minimaalne arv pakkumusi – kontrollima peab ka juhul, kui vastavaks on tunnistatud kasvõi üks pakkumus.⁶⁷ Kehtiva regulatsiooni eesmärgi saavutamine – võitlus ümbrikupalkadega – ja selle rakendamine on hankemenetluses küsitav, kuna hankijal puuduvad maksuhalduriga sarnased uurimisvõimalused ja madala palga maksmine, kui see ole miinimumpalgast väiksem, ei ole iseenesest seadusega keelatud.

Punktiga 70 tehakse muudatus seoses §-s 145 ja §-s 168 sätestatud viidetega (§-s 145 ja §-s 168 viidatakse kehtetuks tunnistatavatele lõigetele.

Lisaks, võrreldes RHS seni kehtinud redaktsiooniga on muudatusega teise lõike teises lauses kasutatud tekstiosa „esitatud pakkumus“. Varasemas redaktsioonis oli sõnastatud sama tekstiosa hoopis „vastavaks tunnistatud pakkumus“. See muudatus on vahetult seotud eelnõu punktidega 48 ja 57, mis reguleerivad nn täielikku pöördmenetlust.

Punktidega 52 ja 58 muudetakse § 115 lõiget 2 ja § 122 lõikeid 2, 3, 8 ja 9, asendades senise viite riigihanke piirmäärale konkreetse rahalise väärtusega – 500 000 eurot.

Mõlemad paragrahvid sisaldavad kohustusi, mis kehtivad suurema väärtusega ehitustööde riigihangete ja ehitustööde kontsessioonilepingute puhul. Paragrahvi 115 lõige 2 reguleerib põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kohustuslikku kontrolli ning § 122 sätted reguleerivad alltöövõtjatega seotud kohustusi (nt nende andmete esitamine, kinnituste nõudmine).

Eelnõu üldise loogika kohaselt tuleks riigihanke piirmäär asendada kas uue lihthanke piirmääraga või rahvusvahelise piirmääraga. Antud sätete puhul ei oleks aga kumbki lahendus otstarbekas.

⁶⁵ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 3.

⁶⁶ Matteus, K. RHS § 115, komm. 30 - Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

⁶⁷ Matteus, K. RHS § 115, komm. 32 - Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

Uue ehitustööde lihthanke piirmäära (100 000 eurot) kasutamine laiendaks nende märkimisväärsete kohustuste kohaldamisala oluliselt. Kui kehtiv regulatsioon rakendub alates riigihanke piirmäärast 150 000 eurot, siis uue lihthanke piirmäära kasutamine tooks kohustused alla 100 000 euro tasemele. See suurendaks põhjendamatult hankijate töökoormust väiksemate ehitushangete puhul, mis ei ole eelnõu eesmärk.

Rahvusvahelise piirmäära (5 538 000 eurot) kasutamine kitsendaks aga regulatsiooni kohaldamisala drastiliselt. See jätaks väga suure hulga olulise mahuga ehitushankeid (väärtusega 150 000 kuni 5,5 miljonit eurot) eelmainitud kontrolli alt välja.

Seetõttu on valitud kompromisslahendus, kehtestades nende kohustuste rakendumise piirmääraks 500 000 eurot. See lävend vastab eelnõuga kehtestatavale võrgustikusektori ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde lihthanke piirmäärale, tähistades seega seaduses juba olemasolevat ehitustööde riigihangete piirmäära. 2024. aasta riigihangete statistika kohaselt oli ehitustööde keskmine eeldatav maksumus 1 315 840 eurot, järelikult keskmine ehitustööde riigihange jääb § 115 ja § 122 kohaldamisalasse. Samal aastal korraldati ligi 2500 ehitustööde riigihanget, millest 81% eeldatav maksumus jäi alla 500 000 euro ja 19% üle nimetatud väärtuse. Samas moodustasid need 19% riigihanked 93% kogu 2024. aasta ehitustööde eeldatavast maksumusest, mis oli ligikaudu 3,3 miljardit eurot. Eelneva aasta statistikat arvestades peaks pisut üle 2000 riigihanke menetluse lihtsustuma alltöövõtjate ja põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse regulatsiooni arvelt. Samas jääb hankijale õigus kohaldada neid sätteid vabatahtlikult ka alla 500 000 euro jäävatele ehitustööde riigihangetele. Samuti on hankijal endiselt õigus alata põhjendamatult madala maksumuse kontrolli muudel alustel. Selline lahendus tagab, et olulised kontrollimehhanismid jäävad kehtima just suuremate ja riskantsemate ehitushangete puhul, vältides samal ajal liigset koormust väiksematele hangetele.

Punktiga 55 muudetakse § 115 lõiget 8, lisades esimesse lausesse hankija kohustuse teha põhjendamatult madala maksumuse kontrolli tagajärjel põhjendatud otsus. Muudatus on vajalik, et viia põhjendamatult madala maksumuse kontrolli reguleeriv säte kooskõlla kehtiva kohtupraktikaga. Tegemist on n-ö õigusselgust tagava muudatusega.

Euroopa Kohtu otsusest tulenevalt peab hankija pärast põhjendamatult madala maksumuse kontrolli tegema põhjendatud otsuse, kehtiv seadus nõuab vaid tagasilükkamise korral otsust. Kohtuasjas C-669/20⁶⁸ asus Euroopa Kohus seisukohale, et kui hankijal tekib kahtlus, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega ja teeb vastava kontrollimenetluse, on tal kohustus teha ametlikult põhjendatud otsus kõnealuse pakkumuse vastuvõtmise või tagasilükkamise kohta.

Punktiga 56 muudetakse § 117 lõiget 1, tehes selles parandus õigusselguse tagamiseks. Muudatusega jäetakse sättest välja piirav tekstiosa „antud suhtelisele osakaalule“.

See parandus on vajalik, et viia pakkumuste hindamist reguleeriv säte (§ 117) kooskõlla pakkumuste hindamise kriteeriumide seadmist reguleeriva paragrahviga (§ 85). Varasema seadusemuudatusega (RT I 05.05.2022, 2, jõust. 15.01.2023), mis tehti Euroopa Komisjoni märkuste alusel⁶⁹, täpsustati §-s 85, et hindamiskriteeriume võib seada mitmel moel: lisaks suhtelistele osakaaludele ka maksumuse alusel, maksimaalse vahemikuna või tähtsuse

⁶⁸ EKo 15.09.2022, C-669/06, *Veridos Gmbh v Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria, Mühlbauer ID Services Gmbh – S&T*, p 36.

⁶⁹ Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 491 SE. Seletuskiri, p-id 81 ja 82, lk 22.

vähendamise järjekorras. Paraku jäi toona §-s 117 vastav muudatus tegemata. Eemaldades tekstiosa „antud suhtelisele osakaalule“, tagatakse, et § 117 on üheselt mõistetav.

Punktiga 59 muudetakse § 122 lõiget 5, mis reguleerib alltöövõtjatega seotud kohustusi ehitustööde hangetes ja ehitustööde kontsessioonilepingutes.

Muudatusel on kaks osa: esiteks asendatakse viide kehtetuks tunnistatavale riigihanke piirmäärale konkreetse rahalise väärtusega – 500 000 eurot- sarnaselt eelnõu punktiga 58.

Teiseks täiendatakse sätet tingimusega, mille kohaselt on hankijal kohustus kontrollida kõrvaldamise aluste puudumist vaid nendel alltöövõtjatel, kelle hankelepingust täidetava osa maksumus moodustab vähemalt 10 protsenti hankelepingu maksumusest. Kehtiv seadus kohustab kontrollima kõiki alltöövõtjaid, mis on suurte ehitusobjektide puhul, kus alltöövõtjaid võib olla kümneid, hankija jaoks ebaproportsionaalselt koormav. Muudatus võimaldab hankijal keskenduda olulise tähtsusega alltöövõtjatele, kelle tegevus mõjutab hankelepingu täitmist kõige enam.

Muudatus on kooskõlas direktiividega, mis ei sätesta üldist kohustust kontrollida kõiki alltöövõtjaid. Eesti kehtiv regulatsioon on mitmete teiste liikmesriikidega võrreldes rangem. Näiteks Soomes ja Rootsis puudub üldine kohustus kontrollida kõiki alltöövõtjaid (v.a need, kelle vahenditele tuginetakse), samas kui Portugalis tuleb kontrollida kõiki alltöövõtjaid. Eelnõuga tehtav muudatus viib Eesti praktika lähemale proportsionaalsuse põhimõttele, leides kesktee lauskontrolli ja selle täieliku puudumise vahel.

Kaasamise käigus toetas enamik hankijaid muudatust, leides, et see vähendab oluliselt nende töökoormust, eriti suurte ehitusprojektide puhul. Kuigi mõned osapooled viitasid potentsiaalsele riskile, et ebaausad ettevõtjad võivad kasutada alltöövõtjaid, kes jäävad alla 10% piiri, maandab seda riski hankija vabatahtliku kontrolli võimalus. Pakkujate jaoks võib muudatus kaasa tuua vajaduse oma alltöövõtjate panust protsentuaalselt täpsemalt hinnata.

Punktidega 61 ja 62 muudetakse § 122 lõiget 9, et teha lõikes sätestatud regulatsioon hankijale vabatahtlikuks. Seadusandja on kehtestanud § 122 lõike 9 sisuliselt imperatiivse ehitustööde hankelepingu tingimusena, millest pooled ei saa kõrvale kalduda ega teisiti kokku leppida. Paragrahv 122 lõige 9 annab tellijale õiguse töövõtjale ehituse hankelepingu (töövõtulepingu) alusel tasumisele kuuluvat makset kinni pidada, kui seda põhjendatult taotleb töövõtja alltöövõtja, kellele tema arvates on allhankelepingu alusel jäetud rahaline kohustus alusetult täitmata. Säte loodi huvigruppide ettepanekul, kuid praktikas on jäänud see elutuks, mida kinnitab lihtsustamise aruandes saadud tagasiside. Enamik hankijaid ei osanud muudatuse mõju hinnata, kuna pole regulatsiooni rakendanud, või pidasid mõju töökoormusele marginaalseks, kuna on sätet rakendanud väga vähe. Mitmed hankijad nõustasid muudatusega leides, et hankija ei peaks võtma osa eraõigusliku suhte reguleerimisest. Regulatsiooni on kritiseeritud ka erialases kirjanduses nimetades seda ebatõhusaks ja kaudseks. Pikema selgituse leiab lihtsustamise aruande ettepaneku nr 24 juurest.

Punktiga 63 täiendatakse § 122 lõiget 11 uue punktiga 5. See muudatus on otseselt seotud lõikes 5 tehtud muudatusega ja loob sellele tasakaalustava mehhanismi. Uus punkt annab hankijale õiguse kohaldada kontrolli ka nende alltöövõtjate suhtes, kes jäävad alla 10% piiri ja kellele kohustuslik kontroll ei laiene. Selle õiguse kasutamise eelduseks on vastava võimaluse ja tingimuste sätestamine riigihanke alusdokumentides.

Punktiga 64 muudetakse § 123 lõike 1 punkti 3, mis reguleerib hankelepingu muutmise võimalust täiendavate asjade, teenuste või ehitustööde tellimiseks. Muudatuse eesmärk on viia

sätte sõnastus kooskõlla direktiivide tegeliku mõtte ja väljakujunenud kohtupraktikaga ning lahendada kehtivas seaduses esinev vastuolu.

Kehtiv säte seab lepingu muutmisele kaks samaaegset ja ebaloogilist tingimust: ettevõtja vahetamine peab põhjustama hankijale olulist ebamugavust või lisakulusid ning olema samal ajal majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimatu. Selline sõnastus on eksitav, kuna olukord, kus ettevõtja vahetamine on absoluutselt võimatu, on praktikas äärmiselt haruldane. Lisaks, kui vahetamine ongi võimatu, kaasneb sellega endastmõistetavalt ka oluline ebamugavus või lisakulu, mis muudab esimese tingimuse sisutühjaks.

Probleem tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL eestikeelsest tõlkest, mis on rangem ja kitsam kui näiteks inglise- või saksa keelne versioon. Näiteks direktiivi ingliskeelne versioon räägib olukorrast, kui *a change of contractor cannot be made for economic or technical reasons* (töövõtjat ei saa vahetada majanduslikel või tehnilistel põhjustel), mis viitab praktilisele teostamatusele, mitte absoluutsele võimatusele. Sarnane loogika kehtib ka saksa keelses versioonis. Ka teiste liikmesriikide, näiteks Portugali praktikas, ei nõuta vahetamise võimatust, vaid piisab, kui see on ebamõistlik (ingl k *not feasible*). Sellele on juhtinud tähelepanu ka Tallinna Halduskohus (haldusasi nr 3-22-1927), leides, et piisab, kui ettevõtja vahetamine on majanduslikel või tehnilistel põhjustel äärmiselt ebamõistlik.

Muudatusega viiakse seaduse tekst Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL põhimõttega kooskõlla.

Lihtsustamise projektis küsitletud hankijatest enamik toetas muudatust, kuna see vähendab bürokraatiat ja võimaldab ressursi kasutada otstarbekamalt.

Punktiga 65 muudetakse § 123 lõiget 5, pikendades hankilepingu muutmise teate esitamise tähtaega registrile. Senine kümne päeva pikkune tähtaeg asendatakse kolmekümne päevaga.

Muudatuse eesmärk on anda hankijatele mõistlikum ajaraam teatud hankilepingu muudatuste kohta teate esitamiseks. Kehtiv kümne päeva pikkune tähtaeg on praktikas osutunud liiga lühikeseks, arvestades aega, mis kulub muudatusega seotud informatsiooni kogumisele, asutusesisestele kooskõlastustele, lepingu muudatuse vormistamisele ja andmete registrisse sisestamisele.

Tähtaja pikendamine kolmekümne päevani ühtlustab selle teiste sarnaste teavitamistähtaegadega seaduses, näiteks hankilepingu sõlmimise teate esitamise tähtajaga. Kuna tegemist on juba sõlmitud ja täitmisel oleva hankilepingu muudatusega, ei mõjuta tähtaja pikendamine hankemenetluse enda kestust.

Muudatus on kooskõlas Euroopa Liidu direktiividega, mis ei sätesta hankilepingu muutmise teate esitamise tähtaega. Kuigi tähtaja pikendamine võib teoreetiliselt lühendada aega, mille jooksul teised ettevõtjad saavad muudatusest teada, on selle praktiline mõju õiguskaitsele minimaalne, kuna seadus annab õigusvastase lepingu muudatuse vaidlustamiseks niigi pika, kuue kuu pikkuse tähtaja. Hankijad on muudatusele andnud laialdase toetuse, leides, et see annab neile vajaliku aja korrektsete andmete esitamiseks ja organisatsioonisiseseks menetlemiseks, vähendades seeläbi ajasurvet ja eksimisvõimalusi.

Punktiga 66 muudetakse § 125 lõiget 4, pikendades lihthankemenetluses pakkumuste esitamise minimaalseid tähtaegu. Asjade või teenuste hankilepingu puhul pikendatakse tähtaega kümneelt päevalt 15 päevani ning ehitustööde hankilepingu puhul 15 päevalt 25 päevani.

Muudatus on otseselt seotud eelnõu eesmärgiga kaotada riigihanke piirmäär ja laiendada lihthankemenetluse kohaldamisala kõikidele hangetele, mille maksumus jääb alla vastava rahvusvahelise piirmäära.

Eelnõu ettevalmistamise ja kaasamise käigus leidis kinnitust, et kehtiva seaduse lihthankemenetluse tähtajad on liiga lühikesed konkurentsi tagamiseks suurema maksumusega hangete puhul, mis edaspidi lihthankemenetluse alla liigituvad. Eriti ehitus-, projekteerimis- ja IT-valdkonna ettevõtjate liidud tõid välja, et 10-päevane tähtaeg ei võimalda koostada läbimõeldud ja kvaliteetset pakkumust, eriti keerukamate teenuste ja ehitustööde puhul.

Seetõttu pikendatakse lihthankemenetluse miinimumtähtaegu. Oluline on märkida, et tegemist ei ole uute tähtaegade kehtestamisega, vaid seni avatud hankemenetluses riigihanke tasemel kehtinud tähtaegade ülevõtmisega. Kehtiva seaduse § 93 lõike 1 punktid 1 ja 3 sätestavad täpselt samad tähtajad (15 päeva asjadele/teenustele ja 25 päeva ehitustöödele) riigihangetele, mis jäid riigihanke ja rahvusvahelise piirmäära vahele. Eelnõuga tunnistatakse need sätted kehtetuks.

See lahendus on kompromiss, mis püüab leida tasakaalu optimaalse menetluse pikkuse ja pakkujatele piisava aja tagamise vahel. Lihthankes täpselt samade tähtaegade kehtestamisega nagu olid riigihanke piirmäära ületavate riigihangete puhul soovitakse tagada, et kõigil pakkujatel, sh väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatel oleks võimalik hankija dokumentatsioon läbi töötada ning konkurentsivõimeline pakkumus esitada. See tähendab, et ka suurema väärtusega lihthangetes on pakkujatel kvaliteetse pakkumuse koostamiseks sama palju aega kui varemgi sarnase maksumusega hangete puhul. Tegemist on miinimumtähtaegadega ning hankijal on alati võimalus ja kohustus määrata igal konkreetset juhul mõistlik tähtaeg, arvestades hanke keerukust ja mahtu (vt lisaks seletuskirja punktid 37-42).

Punktiga 67 täiendatakse § 125 lõiget 5 ja § 126 lõiget 7 viitenormiga §-s 103 sätestatud teise ettevõtja, sh teiste ühispakkujate või ühistaotlejate, vahenditele tuginemise regulatsioonile. Kehtiva § 125 lõike 5 esimese lause kohaselt on hankija lihthankemenetluses kohustatud järgima lisaks kõigile 1. ptk sätetele⁷⁰ kohustuslikuna ka §-des 77, 81 ja 82 sätestatud. Paragrahvis 125 ei ole viidatud §-le 103, kuid § 125 lõige 2 võimaldab hankijal endal riigihanke alusdokumentides lihthankemenetluse korra määramisel lähtuda ka teistest RHS-i sätetest, sh §-st 103. Riigihangete vaidlustuskomisjon on §-s 125 viitenormi puudumisel lähtunud lihthankemenetluses § 103 kohalduvuse küsimuses hankija poolt riigihanke alusdokumentides kirjutandust.⁷¹ Arvestades antud küsimuses Rahandusministeeriumile laekunud korduvaid nõustamispäringuid,⁷² teatud õiguslikku segadust hankijate seas ja seaduse ühetaolise rakendamise eesmärki, on siiski otstarbekas viide §-le 103 lihthankemenetluses kohustuslikuna kohalduvate hankemenetluse sätete loetellu lisada. See vabastab hankijad vajadusest dubleerida teise isiku vahenditele tuginemise regulatsiooni või viidet sellele riigihanke alusdokumentides ning tagab suuremale hulgale ettevõtjatele juurdepääsu lihthankemenetlustele ja eelduslikult võimaldab seeläbi suurendada pakkujate paljusust ja konkurentsi lihthankemenetlustes. Erinevalt § 125 lõike 5 kolmandast lausest ei ole sama lõike esimeses lauses loetletud sätete kohaldamist hankijal võimalik riigihanke alusdokumentides vältida. Edaspidi kohaldub § 103 lihthankemenetluses samas mahus ja viisil, nagu hankemenetluses, st teise ettevõtja vahenditele tuginemist saab hankija piirata üksnes põhjendatud juhtudel, kui see on §-s 103 sõnaselgelt ette nähtud ja vastavad eeldused on täidetud (vt § 103 lõiked 3 ja 7)⁷³.

⁷⁰ mille kohaldumine lihthankemenetluses pole vastava sätte olemusest tulenevalt välistatud, vt nt § 27 lg 2

⁷¹ VAKO 09.05.2023, nr 50-23/261343, p 7.

⁷² Korduma kippuvad küsimused 01.09.20217 jõustunud RHS kohta, viimati täiendatud 03.12.2014, lk-d 89.90.

⁷³ vt ka EKo 07.04.2016, C-324/14, *Partner Apelski Dariusz*, p 49.

Punktiga 68 täiendatakse § 125 lõiget 5 uue lausega, mis juhib tähelepanu, et vähemalt 500 000-eurose maksumusega ehitustööde hankelepingutele kohalduvad 2. peatüki § 115 ja § 122 teatud sätted.

Paragrahvide 115 ja 122 muudatuste selgituse leiab punktide 52, 58 ja 59 juurest.

Kuivõrd alla rahvusvahelise piirmäära jäävate riigihangete puhul ei pea üldjuhul 2. peatüki sätteid järgima, võib ilma lisatud lauseta vastav kohustus seaduse rakendajal tähelepanuta jääda. RHS-i struktuuri loogikat arvestades peakski vastav kohaldamise erisus olemagi sätestatud üksnes §-s 125 sarnaselt §-dega 145 ja 168, kuid seaduse parema loetavuse ja järjepidevuse huvides ning seaduse rakendajate sisseharjunud praktikat arvestades otsustasid eelnõu autorid kirjutada ehitustööde hankelepingute künnise 500 000 eurot 2. peatükki kuigi viimane kohaldub riigihangetele alates rahvusvahelisest piirmäärast ning kohaldamise erisused tuleks sätestada erimenetluste juures.

Hankijal säilib võimalus kohaldada § 115 vabatahtlikult teistele lihthankemenetluses korraldatavatele riigihangetele, jättes vastava välistuse riigihanke alusdokumentides sätestamata.

Punktiga 69 pikendatakse § 125 lõikes 9 sätestatud lepingu sõlmimisele eelnevat ooteaega. Muudatus on seotud § 189 lõike 4 muudatusega, millega pikeneb lihthankemenetluses vaidlustuse esitamine kolmelt tööpäevalt viiele tööpäevale. Seetõttu muudetakse hankelepingu sõlmimisele eelnev ooteaeg seitsme tööpäeva pikkuseks. Tõhusa õiguskaitse tagamiseks säilitatakse ooteaja ning vaidlustamise tähtaja vahel 2 tööpäeva pikkune lõtk nagu kehtivas regulatsioonis. Nii saavad huvitatud isikud vaidlustada hankija otsused enne hankelepingu sõlmimist.

Punktiga 71 parandatakse § 178 lõikes 2 esinev viga, mis tekkis RHS varasema muudatusega (jõustunud 1. juunil 2022). Eelnõuga taastatakse paragrahvi loogiline ja algselt kavandatud regulatsioon.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete erisusi reguleeriv § 178 sätestab täiendavad dokumendid ja andmed, mida hankija võib pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks nõuda. Enne 1. juuni 2022 muudatust loetleti lõike 1 kolmes punktis andmed tarnekindluse kohta (nt töövahendite, materjalide ja tarneallikate kirjeldused).

Lõige 2 sätestas, et just neid lõikes 1 nimetatud tarnekindluse andmeid võib nõuda hankelepingu täitmiseks erilistes olukordades, näiteks erakorralise seisukorra ajal.

Juunis 2022 jõustunud seadusemuudatusega täiendati § 178 lõiget 1 oluliselt, lisades sinna mitmeid uusi punkte (punktid 4–7), mis puudutavad näiteks varasemat kogemust, kvaliteedi tagamise meetmeid ja personali kvalifikatsiooni. Need on üldkohaldatavad kvalifitseerimistingimused kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangetes.

Samas jäeti ekslikult muutmata lõige 2, mis viitab endiselt kogu lõikele 1. Selle tulemusena on tekkinud ebaloogiline ja vastuoluline olukord, kus kehtiv sõnastus seob kõikide lõikes 1 nimetatud andmete ja dokumentide esitamise nõude lõikes 2 nimetatud erandlike asjaoludega (hädaolukord, sõjaseisukord jms).

Eelnõuga tehtav muudatus parandab selle vea. Lõikes 2 asendatakse üldine viide "lõikes 1" täpse viitega "lõike 1 punktides 1–3".

Punktiga 72 muudetakse Rahandusministeeriumi ülesannete loetelu riigihangete valdkonnas, säilitades Rahandusministeeriumile järelevalvefunktsiooni RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle, kuid jättes § 180 punktist 6 välja väärtegude kohtuvälise menetluse. Sätte muutmine on seotud eelnõu punktiga 80 tehtavate muudatustega, s.o §-des 213–215 sätestatud väärteokoosseisude ja nende menetlemiseks Rahandusministeeriumile kohtuvälise menetleja pädevust ettenägeva § 216 kehtetuks tunnistamisega.

Punktidega 73–76 muudetakse § 189, mis sätestab vaidlustuste esitamise tähtjad. Muudatused on otseselt seotud riigihanke piirmäära kaotamisega.

Punktiga 73 tunnistatakse kehtetuks lõike 2 punkt 1, mis sätestas 2-tööpäevase vaidlustustähtaja riigihanke alusdokumentide vaidlustamiseks lihthankemenetluses.

Punktiga 74 muudetakse sama lõike punkti 2, millest saab edaspidi üldine tähtaeg riigihanke alusdokumentide vaidlustamiseks kõikides riigihanke menetlustes, mille maksumus ületab lihthanke piirmäära. Sätte kohaselt tuleb riigihanke alusdokumendid vaidlustada hiljemalt viis tööpäeva enne pakkumuste esitamise tähtpäeva.

Kuivõrd lihtsustamise protsessis soovitakse alles hoida senine menetluskord nii palju kui võimalik, et säiliks praktika järjepidevus ning seaduse rakendajad saaksid muudatustega kiiremini kohaneda, siis võimalusel välditakse uute tähtaegade seadusesse toomist. Seetõttu oli valik kas säilitada senine lihthankemenetluse või riigihanke piirmääraga seotud tähtaeg. Eelnõus jäadi viimase juurde, sest eelnõuga laiendatakse lihthankemenetluse kohaldamisala suurema maksumusega riigihangetele, mille korraldamisel kasutatakse tõenäoliselt mahukamaid riigihanke alusdokumente ning senine kahe tööpäeva pikkune alusdokumentide vaidlustamisaeg ei ole huvitatud isikutele piisav.

Punktiga 75 muudetakse § 189 lõiget 4, mis reguleerib muid vaidlustusi lihthankemenetluses. Lõikest eemaldatakse viide kehtetuks tunnistava lõike 2 punktile 1. Vaidlustuse esitamise tähtaega pikendatakse kolmelt tööpäevalt viie tööpäevani.

Ka see muudatus on seotud lihthankemenetluse kohaldamisala laienemisega. Suurema väärtusega ja keerulisemate hangete puhul on vajalik anda vaidlustajale rohkem aega hankija otsuste analüüsimiseks ja põhjendatud vaidlustuse koostamiseks. Selline riskide maandamise abinõu toodi välja ka lihtsustamise aruandes⁷⁴. Tähtaja pikendamine viie tööpäevani tagab tõhusama õiguskaitse.

Punktiga 76 tehakse § 189 lõikes 4¹ tehniline muudatus, mis on analoogne teiste sarnaste muudatustega eelnõus (nt § 30 ja § 41¹). Sättest eemaldatakse üleliigseks muutunud viide riigihanke piirmääradele.

Punktiga 77 muudetakse § 193 lõike 5 algust. Kehtivas sõnastuses sõltub hankelepingu sõlmimiseks loa andmine lisaks olulise avaliku huvi olemasolule hankelepingu sõlmimisele eelneva ajalisel viimase otsuse vaidlustamisest. See on osutunud problemaatiliseks olukorras, kus pöördmenetluses vaidlustatakse vaid edukaks tunnistamise otsus, kuid mitte kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise otsust. Ringkonnakohtu lahendis nr 3-23-1606 käsitleti just niisugust juhtumit. Seaduse sõnastusest tulenevalt ei oleks selles olukorras võimalik taotleda § 193 lõike 5 alusel luba lepingu sõlmimiseks, kuna vaidlustaja ei vaidlustanud hankelepingu sõlmimisele eelnevat ajalisel viimast otsust. See ei ole sätte eesmärgiga kooskõlas.

⁷⁴ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 10.

Ringkonnakohus järelmaks, et § 193 lõige 5 on selles olukorras siiski kohaldatav, kuigi ei vaidlustatud „hankija ajaliselt viimast otsust“. Ringkonnakohus selgitas: „Sätte mõte on, et ära langeks lepingu sõlmimise keeld olukorras, kus kõik vajalikud otsustused lepingu sõlmimiseks on tehtud, st hankemenetlus on jõudnud lõppfaasi ning ainus takistus lepingute sõlmimiseks on alustatud vaidlustusmenetlus.⁷⁵“

2007. aastal jõustunud RHS-i sõnastust muudeti, kuna see ei arvestanud pöördmenetluse võimalusega – pakkuja võis küll vaidlustada viimasena tehtud kvalifitseerimise otsust, kuid sellisel juhul polnud hankijal võimalik taotleda luba hankelepingu sõlmimiseks. Ka praegune sõnastus ei arvesta pöördmenetlusega täielikult, kuna ei võimalda hankelepingu sõlmimise luba taotleda siis, kui vaidlustaja ei ole vaidlustanud pöördmenetluses viimasena tehtavaid kvalifitseerimise ja kõrvaldamata jätmise otsuseid.

Eelnõuga kodifitseeritakse kohtupraktikas väljendatu, et suurendada õigusselgust. Riigihangete läbiviimist lihtsustab see, kui hankijal on avalikust huvist tulenevalt õigus taotleda hankelepingu sõlmimiseks loa andmist ka pöördmenetluses. Seadusandja eesmärk ei ole olnud seda välistada. Muudatusega kaasneb küll täiendav kaebeõiguse riive – kui riigihangete vaidlustuskomisjon annab lepingu sõlmimiseks loa, ei ole vaidlustuse tulemusel võimalik jõuda lepinguni –, kuid selle kaalub üles avalik huvi, mille kaitsmiseks § 193 lõige 5 kehtestatud on ja mida peab kaaluma vaidlustuskomisjon.

Muudatus on kooskõlas õiguskaitsemeetmete direktiividega, sest need ei näe ette, millise otsuse vaidlustamisel on õigus anda luba hankelepingu sõlmimiseks⁷⁶.

Lihtsustamise aruandes tagasisidet andnud hankijad olid ettepanekuga nõus, kuid enamik rõhutasid, et praktiline kokkupuude puudub⁷⁷.

Punktiga 78 täiendatakse § 207 lõiget 1 teise lausega, millega järelevalveteade tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning järelevalveteate esitanud isikule tagatakse konfidentsiaalsus.

Paragrahvi 207 lõige 2 sätestab, et järelevalveteate võib esitada igaüks, sõltumata sellest, kas rikkumisena kirjeldatud juhtum rikub teate esitaja õigusi. Täienduse eesmärk on kohelda kõiki järelevalveteate esitajaid ühetaoliselt, laiendades juurdepääsupiirangut kõigile järelevalveteadele ning tagades kõigile teate esitajatele konfidentsiaalsuse, olenemata järelevalveteates osutatud riigihanke eeldatavast maksumusest jt asjaoludest.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on järelevalveteated juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks üldjuhul kuni järelevalvemenetluse lõppemiseni või alustamata jätmise otsustamiseni (avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõige 1 punkt 2). Sealt edasi sõltub asutusesisese kasutamiseks märke kehtima jäämine, sh selle ulatus, sellest, kas esineb mõni muu alus vastava teabe suhtes juurdepääsupiirangu säilitamiseks (nt AvTS § 35 lõike 1 punkt 12 – eraelu puutumatuse või punkt 17 – ärisaladuse kaitse). Selline alus võib tuleneda ka mõnest eriseadusest (AvTS § 35 lõike 1 punkt 19). Nõnda tagatakse rikkumisest teavitamise konfidentsiaalsus, kui järelevalveteates on ühtlasi viidatud korruptsioonijuhtumile (korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 6 lõige 2) või kui järelevalveteatega teavitatakse töölase tegevusega teatavaks saanud Euroopa Liidu õiguse rikkumisest (töölasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seaduse (TÕRTKS) § 14 lõige 1).

⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu lahend 3-23-1606, p 12;

⁷⁶ Direktiivi 89/665/EMÜ art 2 lg 5 esimene lõik ja direktiivi 92/13/EMÜ art 2 lg 4 esimene lõik;

⁷⁷ Ettepanek 32. Lihtsustamise aruanne.

Järelevalvepraktikas aktualiseerunud probleem seisneb selles, et järelevalveteade menetlemisel ei pruugi alati ja koheselt olla teada järelevalveteates nimetatud riigihanke eeldatav maksumus ning vastavalt selle kuulumine või mittekuulumine direktiivide kohaldamisalasse. Praktikas võib veelgi problemaatilisem aga olla EL-i riigihankeõiguse rikkumisest teavitajate (konfidentsiaalsuse tagamise kohustuse) isikulise kohaldamisala määratlemine. Isikulise kohaldamisala määratlemiseks peab menetleja muu hulgas vastama küsimusele, kas teavitatud on tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumisest, millises rollis teavitaja tegutseb (vt TÕRTKS § 3 lõige 1) jne. Eelöeldu muudab järelevalveteate esitajate diferentseerimise menetleja jaoks töö- ja ajamahukaks.

Järelevalveteate esitajateks on tihti riigihankes osalevad või osalemisest huvitatud ettevõtjad, kes esitavad teate oma seadusliku või lepingulise esindaja kaudu. Rahvusvahelist piirmäärast allapoole jäävates ja seega EL-i õiguse kohaldamisalasse mittekuuluvates riigihangetes ei ole hankijapoolsete survemeetmete kasutamise oht järelevalveteate esitajate jaoks väiksem kui EL-i riigihanke direktiivide kohaldamisalas olevates riigihangetes.

Lisaks teavitajate ühetaolisele kohtlemisele vähendab muudatus teadete menetlemisega kaasnevat töökoormust ja ajakulu, elimineerides vajaduse järelevalveteate esitajate diferentseerimiseks ning selleks tarvilike asjaolude täiendavaks tuvastamiseks ja analüüsimiseks.

Punktiga 79 tehtav muudatus on ühelt poolt tingitud §-de 213–215 kehtetuks tunnistamisest (vt eelnõu punkt 80) ning teisalt täpsustatakse, et kui võimalik süüteokahtlus seisneb väärteotunnuste ilmnemises, siis teavitatakse vastava väärteokoosseisu osas pädevat kohtuvälist menetlejat. Sätte praegune sõnastus ei ole terminoloogiliselt täpne, sest süüteod jagunevad kuritegudeks ja väärtegudeks (KarS § 3 lõige 2). Uurimisasutused ja prokuratuur toimetavad kuriteo asjaolude ilmnemisel kriminaalmenetlusi (KrMS § 6). Väärteomenetlusi alustavad väärteotunnuste ilmnemisel kohtuvälised menetlejad (VTMS § 31 lõige 1).

Punktiga 80 tunnistatakse kehtetuks §-des 213–215 sätestatud väärteo koosseisud ja § 216, milles oli määratud kehtetuks tunnistatavate väärtegude tarbeks kohtuväline menetleja ja väärtegude aegumistähtaeg.

RHS-is sätestatud kohustuste adressaadiks on hankija (nt § 2 lõige 1, § 3, § 5 lõige 1, § 123 lõige 1), kelleks alupäraselt on kas riik või teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud (§ 5 lõike 2 punktid 1–3) ja nende tuletised (§ 5 lõike 2 punktid 4 ja 5). Olemuslikult on tegemist esmajoonelise haldusekandjate suunatud reeglistikuga. Riigihanke menetlus on haldusmenetluse eriliik⁷⁸ ja RHS on seega spetsiifiliste haldusmenetlusnormide kogum. Haldusele adresseeritud menetlusseadustes ei ole menetlusnormide vastu eksimise eest väärteovastutuse sätteid reeglina ette nähtud.⁷⁹ Kuna riik ise on punitiivfunktsiooni kandjaks, ei ole väärteovastutuse instituut haldusmenetluse, sh riigihanke menetluse, läbiviija poolt menetlusnõuete järgimise tagamise reguleerimismeetodina kohane. Haldustegevuse seaduslikkuse, sh riigiasutustele kohustuslikest menetlusreeglitest kinnipidamise, tagamiseks on muud instrumendid, nt kohtueelne (vaide)menetlus ning sellel järgnev (haldus)kohtulik kontroll, mida täiendavad internsed järelevalve liigid nagu haldusjärelevalve või alluvussuhtes teostatav teenistuslik järelevalve, majanduskontroll ehk audit, revisjon jne.

⁷⁸ RKHKm 30.10.2003, 3-3-1-68-03, p 16

⁷⁹ vt HMS, vrd KAHOS, milles samuti väärteosätteid puuduvad – kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on nagu riigihanke menetlus haldusmenetluse eriliik, RKPJko 06.06.2023, 5-22-15, p 51.

Hankija väärteokorras karistamine on tihtipeale välistatud ka karistusõiguslikult. KarS § 14 lõige 4 sätestab, et juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse sätteid ei kohaldata riigile, riikidevahelisele organisatsioonile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Ülekantuna riigihangete valdkonda võib see tuua kaasa ebamõistliku ning hankijaid pelgalt nende õigusliku organiseerituse vormist tulenevalt diskrimineeriva olukorra. Juriidiline vastutus RHS-i menetlusreeglite vastu eksimise korral, vastutuse repressiivne olemus ja selle ulatus erinevad avalik-õiguslike ja eraõiguslike hankijate puhul märkimisväärselt, samas kui RHS-i menetlusreeglid ise või nende kohaldamine ei sõltu üldjuhul sellest, kas nt avaliku sektori hankija tegutseb § 5 lõike 2 punktides 1–3 või lõike 2 punktides 4 ja 5 nimetatud juriidilises vormis. Enamgi veel, hankijate sedavõrd diferentseeritud kohtlemine tulenevalt nende siseriiklikust asutamise vormist, on suuresti võõras ka EL-i hankeõigusele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2014/24/EL on Eesti siseriikliku õiguse järgi eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku sektori hankijaid, sh § 5 lõike 2 punktis 4 nimetatud sihtasutusi või lõike 2 punktiga 5 hõlmatud osaühinguid, defineeritud kui „avalik-õiguslikke isikuid“. Riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud, ühe või mitme sellise omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku moodustatud ühendused – vastavalt direktiivile on nad kõik „avaliku sektori hankijad“, kes peavad soetuste tegemisel järgima vastavaid reegleid (arvestades üksikuid erinevusi, nt kehtivad keskvalitsustele ja keskvalitsusest madalama tasandi hankijatele erinevad piirmäärad).

Kuigi see ei muuda automaatselt lubamatuks hankija tegevust suunavate füüsiliste isikute vastutusele võtmist⁸⁰, ei ole väärteovastutuse ettenägemine teenistusülesannete täitmisel pelgalt hooletusest tingitud vigade eest põhjendatud. Näiteks, kui ametnik eksib mõne (muu) haldusmenetluse läbiviimisel HMS-i reeglite vastu, siis on küll võimalik tema karistamine teenistuskohustuse süüliste, sh hooletusest tingitud, rikkumise eest avaliku teenistuse seaduse alusel distsiplinaarkorras, kuid KarS-is ette nähtud ametialase süüteokoosseisu, nt altkäemaksu võtmine, ametialane võltsimine, puudumisel teda karistusõiguslikult vastutusele ei võeta. Karistusõiguslik sekkumine peab alati lähtuma *ultima ratio* ehk viimase abinõu põhimõttest. Riigihankealaste väärtegude menetlemisel puutub Rahandusministeerium sageli kokku küsimusega, kas RHS-i reeglite vastu eksinud hankija teenistuja tegutses pahaaimamatult keelueksimuses (KarS § 39 lõige 1) või oli kõigele vaatamata eksimus RHS-i reeglite vastu teenistuja jaoks siiski välditav, nt konsulteerides riigihankeõigusele spetsialiseerunud õigusnõustajaga.⁸¹

Õiguspoliitiliselt on raske õigustada ettevaatamatusest RHS-i reeglite vastu eksimise väärteguna sanktsioneerimise vajalikkust olukorras, kus Riigikohuski on möönnud, et RHS-i reeglite kohaldamise vältimatu eeltingimus – kas tegemist on üleüldse hankijaga, kes peab lepingu sõlmimisel järgima RHS-i, juba ainuüksi see triviaalsena näiv asjaolu võib olla kohtutelegi keerukas õiguslik küsimus.⁸² Ühtlasi on Riigikohus seoses hankelepingu muutmise reeglitega leidnud, et § 123 normistik ise on keeruline ning selle kohaldamisel teevad vigu isegi kohtud.⁸³ Praktikas ei ole harvad juhtumid, kus hankelepingu või selle muutmiskokkuleppe allkirjastab hankija, nt asutuse, tippjuht, nt peadirektor või minister, kellelt aga ei saa eeldada piisavat orienteerumist RHS-i detailsetes ja keerukates reeglites ning kes õiguspäraselt tuginevad vastavalt tööjaotus- ja usalduspõhimõttele sellele, et RHS-i toimingute korrektsuse eest vastutavad alluvad on oma ülesanded kohaselt täitnud ja asjaolusid piisavalt kontrollinud. Väärteo puhul on karistatav üksnes täideviimine (KarS § 23). Seetõttu ei oleks asutuse juhti eksitanud teenistuja vastutusele võtmine karistusõiguslikult võimalik ka osavõtu eest kihutaja või kaasaaitajana (KarS § 22). Väärteokoosseisude säilitamine ettevaatamatusest toime pandud eksimuste eest võib olla ülemäärane ja vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, tekitades hankijates õiguslikku ebakindlust ja otsustamishirmu, sh pidurdada uuenduslike ja innovatiivsete lahenduste ning meetodite

⁸⁰ RKKKo 26.11.2013, 3-1-1-88-13, p 9.

⁸¹ RKKKo 21.06.2024, 4-23-3193, p 18 jj.

⁸² RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 20.

⁸³ RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150, p 41.

rakendamist hankemenetlustes, eriti olukordades, kus EL-i riigihankeõiguse normistik on keeruline, erinevate tõlgendusvariatsioonidega ning mitmetes aspektides pole kohtupraktika veel lõplikult välja kujunenud.

Distsiplinaarvastutuse täiendamine, tegelikus kohaldamispraktikas asendamine, väärtetavastutusega ei ole eesmärgipärane ega õiguskorra kaitsmiseks vajalik. Kui RHS-is riigihanke teostamisele ette nähtud mistahes nõuete rikkumine, sh kuid mitte ainult: hankelepingu sõlmimine õigusvastase otselepinguna ilma nõutud riigihanke menetlust läbi viimata; hankelepingu sõlmimisel õigusvastane häälbimine riigihanke alusdokumentides ettenähtust; hankelepingu lubamatu muutmine, on toime pandud mõnele ettevõtjale eelise andmise eesmärgil, so kavatsetult, siis on vastavalt KarS §-le 300 tegemist kuriteoga ning süüdlane tuleks võtta vastutusele kriminaalkorras.

KarS § 300 lõike 1 dispositsioonis kirjeldatud kuriteo objektiivsed tunnused olid mõeldud hõlmama ka neid otselepinguid, mis olid sõlmitud ilma tollal kehtinud riigihangete seaduse⁸⁴ kohaselt nõutavat lihthanget korraldamata, mille puhul ei olnud küll vaja viia läbi täiemahulist, nt avatud, hankemenetlust, kuid mille puhul siiski esines tõsine oht, et rikutakse riigihangete seaduses sätestatud kohustusi, eelistatakse kedagi ebaseaduslikult ja selle tulemusena kahjustatakse avalikku huvi ja läbipaistvust.⁸⁵ Seega on seadusandja soovinud, et RHS-i kõige tõsisemad ja kaalukamad rikkumised, mis seisnevad õigusvastase eelise andmise ehk teiste ettevõtjate lubamatu diskrimineerimise eesmärgist kantud rikkumistes, oleksid karistatavad kuriteona.

KarS § 3 lõike 5 esimese lause järgi, kui isik paneb toime teo, mis vastab väärtet- ja kuriteokoosseisule (s.o ideaalkogumi korral), karistatakse isikut üksnes kuriteo eest. Ent olukorras, kus kuriteo- ja väärtetokoosseisu tunnused käsitlevad sama reguleerimisest ning on omavahel kattuvad, ei ole KarS § 3 lõikes 5 sätestatud põhimõtte süütegude ideaalkogumi puudumise tõttu rakendatav ja ka seadusainsust puudutavad reeglid ei pruugi olla asjassepuutuvad, mistõttu võib kohtul olla kohtuvaidluses kohustus juhinduda süüdistatava jaoks kergemast karistusõigusnormist.⁸⁶ Süüteo objektiivse koosseisu tunnuste poolest kattuvate väärtet- ja kuriteokoosseisude puhul on praktikas tekkinud sisustamis- ja kohaldamisraskusi mõistmaks, kas seadusandja on soovinud kehtestada väärtetokoosseisu erinormina (*lex specialis derogat legi generali*), välistades samaaegselt kuriteokoosseisu kohaldamise.⁸⁷ Selleks, et eelkirjeldatud tõlgendamisraskusi vältida ning tagada, et mõnele konkreetsele ettevõtjale eelise andmise eesmärgil otselepingu sõlmimise kui kõige tõsisema riigihankeõiguse rikkumise⁸⁸ eest oleks süüdlane, s.o nii toimepanija kui ka võimalikud osavõtjad (kaasaaitajad ja kihutajad), võimalik kriminaalkorras vastutusele võtta, on soovitatav õiguslik ebaselgus kõrvaldada ja kuriteokoosseisuga konkureerivad RHS väärtetokoosseisud kehtetuks tunnistada.

Peale selle on praktikas väärtetegude menetlemisel tulnud ette olukordi, kus väärtetomenetlustes ette nähtud menetlustoimingutega ei ole võimalik süüteo toimepanemise või toimepanija isiku tuvastamiseks vajalikke asjaolusid välja selgitada (nt erinevalt kriminaalmenetlusest on väärtetomenetlustes tõendite kogumine järeletoiminguga keelatud, vt VTMS § 32).

⁸⁴ RT I 2007, 15, 76.

⁸⁵ XII Riigikogu koosseis, 554 SE II, seletuskiri KarS ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde, lk 19.

⁸⁶ RKKKo 14.12.2012, 3-1-1-114-12, p 10.

⁸⁷ RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 28; 02.06.2011, 3-1-1-28-11, p 13 jj; 12.06.2012, 3-1-1-52-12, p-d 11-16; KarS § 300 lg 1 ja RHS-2007 § 111⁷ lg 1 dispositsioonide konkurentsi kontekstis vt lähemalt RKKKo 28.06.2024, 1-20-3101, p-d 90-97.

⁸⁸ EK C-26/03, *Stadt Halle*, p 37; C-91/08, *Wall*, p-d 33 ja 71; C-196/08, *Acoset*, p 50; RKTko 13.06.2018, 2-16-13032, p 13.2.

Riigihankealaste eksimuste puhul, mis pole toime pandud tahtlikult ega kantud õigusvastase eelise andmise eesmärgist, puudub süüteo vastutuse järele ka sisuline vajadus, sest esiteks on õigushüvede pöördumatut kahjustamist võimalik ära hoida või heastada kasutades selleks seaduses ette nähtud õiguskaitsemeetmeid. Hankelepingu sõlmimine nõutud hankemenetluseta⁸⁹, hanklepingu ebaseaduslik sõlmimine riigihanke alusdokumentides, pakkumuses või raamlepingus ettenähtust oluliselt erinevatel tingimustel, nagu ka hanklepingu ulatuslik õigusvastane muutmine – võivad olla vaadeldavad ebaseadusliku otselepingu variatsioonidena, mille korral on huvitatud ettevõtjal võimalik kaitsta oma subjektiivseid õigusi ja huve vaidlustuse esitamisega VAKO-le ja kaebusega halduskohtule.

Esmaseks õiguskaitsevahendiks on siin hanklepingu tühisuse tuvastamine § 121 lõike 1 punkt 1, § 185 lõike 4 punkt 3 ja § 197 lõike 3 punkt 1 alusel.⁹⁰ Näiteks, kui hanketeade on formaalselt esitatud või raamleping nõuetekohaselt sõlmitud, kuid hanklepingu ese erineb riigihanke alusdokumentidest, raamlepingust või pakkumusest sedavõrd olulisel määral, et faktiliselt on tegemist ilma hankemenetluseta (hanketeateta / raamlepinguta) otselepinguga.⁹¹ Samuti võib formaalselt hanklepingu muudatusena vormistatud kokkulepe olla tühine § 121 lõike 1 punkti 1 kohaselt, kui lubamatu muutmise vormis sõlmitakse sisuliselt uus hankleping.⁹² Ent isegi neil juhtudel, kui hanklepingu õigusvastane muutmine ei ole käsitletav uue lepingu sõlmimisena (nt teenustasu muutmise võimalus oli riigihanke alusdokumendis ja hanklepingus iseenesest algselt ette nähtud) ning seepärast ei saa kohaldada § 121 lõike 1 punkt 1, on halduskohtul ikkagi võimalik tuvastada õigusvastase lepingumuudatuse tühisus vahetult HKMS § 5 lõike 2 alusel.⁹³

Sekundaarse õiguskaitsevahendina on pärast hanklepingu sõlmimist võimalik nõuda kahju hüvitamist § 185 lõike 6 alusel. Lisaks õigustatud isiku vaidlustuse alusel tegutsevale riigihangete vaidlustuskomisjonile saab hankija tegevuse seaduslikkust vajadusel kontrollida Rahandusministeerium ka pärast hanklepingu sõlmimist n-ö inspeksioonilise järelevalvetegevuse käigus, so riikliku või haldusjärelevalvena läbiviidavas valimipõhises kontrollis (§ 205 lõike 1 punkt 2, § 206 lõike 4). Avalike huvide jätkuva kahjustumise ärahoidmiseks on § 124 lõikes 1 ette nähtud ka hankijale endale õigus ebaseadusliku otselepingu või hanklepingu ebaseadusliku muutmise korral vigane hankleping üles öelda või sellisest lepingust taganeda. Hankija lepingupartneril ei ole võimalik tugineda lepingu siduvuse (*pacta sunt servanda*) ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetele olukorras, kus ta pidi aru saama, et hanklepingu sõlmimine või pikendamine ilma hankemenetlust korraldamata ei pruugi olla õiguspärane.⁹⁴ Järelikult ei ole hanklepingu sõlmimine RHS-i oluliselt rikkudes või sõlmitud hanklepingu seadusvastane muutmine ka ettevõtja jaoks riskivaba.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Kooskõla põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja välislepingutega

5.1 Kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

⁸⁹ so ilma kohustuslikku hanketeadet avaldamata

⁹⁰ Käesoleva eelnõu p-ga 1 tehakse RHS § 185 lg-s 5 muudatus, millega asendatakse riigihanke piirmäär lihthanke piirmääraga, mis laiendab õiguskaitset, sest õigusvastaselt sõlmitud hanklepingute vaidlustamise õigus algab senise riigihanke piirmäära asemel juba lihthanke piirmäärast.

⁹¹ VAKO 18.04.2022, 39-22/238588, p 14; TlnHKo 10.06.2022, 3-22-951, p 45.

⁹² EKO C-454/06, *Pressetext*, p 34; RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150, p 38

⁹³ TlnRnKo 06.09.2024 nr 3-23-2857, p-d 33 ja 35

⁹⁴ RKTko 13.06.2018, nr 2-16-13032, p 13.2

Eelnõuga kavandatud muudatused on kooskõlas EL riigihanke direktiividega. Alljärgnevalt on direktiivide kaupa välja toodud muudetavad RHS sätted ning direktiivi artiklid, millega muudatus puutub omab:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EL, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ: RHS § 178 lõige 2/ artikkel 42 lõige 1 punkt h;
- 2) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/24/EL, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta:
RHS § 32 lõige 8 ja § 47 lõige 1 punkt 8/ artikkel 34 lõige 5;
RHS § 65 lõige 5/ artikkel 30 lõige 3;
RHS § 72 lõige 6/ artikkel 32;
RHS § 95 lõige 4/ artikkel 57 lõige 4;
RHS § 104 lõige 8/ artikkel 56 lõiked 1 ja 2;
RHS § 117 lõige 1/ artikkel 67 lõige 5;
RHS § 123 lõike 1 punkt 3/ artikkel 72 lõige 1 punkt b;
- 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:
RHS § 15 lõige 7/ artikkel 4;
RHS § 72 lg 6/ artikkel 50;
RHS § 123 lõike 1 punkt 3/ artikkel 89 lõige 1 punkt b;
- 4) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/23/EL, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta:
RHS § 115 lõige 1¹/direktiiv ei reguleeri;
RHS § 123 lõike 1 punkt 3/ artikkel 43 lõige 1 punkt b.
- 5) Nõukogu direktiiviga, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta;
- 6) Nõukogu direktiiv 92/13/EMÜ veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta.

Eelnõuga tehtavate muudatuste iseloomu tõttu ei ole Euroopa Komisjoni teavitamine vajalik.

5.2. Eelnõu vastavus põhiseadusele

5.2.1 Kooskõla ettevõtlusvabadusega (PS § 31)

Eelnõu on kooskõlas põhiseaduse (PS) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõttega Kuigi riigihangete seadus) oma olemuselt piirab ettevõtlusvabadust, on eelnõu tervikuna suunatud nende piirangute leevendamisele ja proportsionaalsemaks muutmisele.

Ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive leevendamine

RHS ei keela ettevõtlusega tegelemist, kuid sätestab tingimused ja korra, kuidas ettevõtjad saavad siseneda riigihangete turule. Need tingimused – näiteks menetlusreeglid, kvalifitseerimistingimused, kõrvaldamise alused ja tähtajad – kujutavad endast ettevõtlusvabaduse piirangut. Selline riive on aga põhjendatud kaaluka avaliku huviga tagada riigi raha läbipaistev, säästlik ja otstarbekas kasutamine ning aus konkurents.

Käesoleva eelnõu eesmärk ei ole kehtestada uusi piiranguid, vaid vastupidi, vähendada olemasoleva riive intensiivsust. Eelnõu muudatused muudavad avaliku sektori turule sisenemise ja seal tegutsemise paljude ettevõtjate jaoks lihtsamaks ja vähem koormavaks.

Riigihanke piirmäära kaotamine ja lihthankemenetluse kohaldamisala laiendamine – tähendab, et oluliselt suurem hulk hankeid (statistiliselt üle 50%) viiakse läbi paindlikumas ja vähem formaalses menetluses. See vähendab pakkujate halduskoormust, kuna menetlus on kiirem ja reeglid lihtsamad. Lihthanke piirmäärade tõstmine vabastab väiksemad ostud rangemast menetlusest täielikult, võimaldades ettevõtjatel sõlmida lepinguid otse lähtuvalt hankija kehtestatud korrast, mis avardeb eriti just väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate võimalusi. Mitmed muudatused on suunatud otse bürokraatia vähendamisele. Näiteks võimalus kontrollida vaid majanduslikult soodsaima pakkumuse vastavust (nn täielik pöördmenetlus, § 114 ja § 117 muudatused) vabastab pakkujad, kellel puudub reaalne võiduvõimalus, kohustusest esitada täiendavaid selgitusi ja dokumente. Samuti muudab hankija vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamise valikuliseks (§ 95 muudatus), mis tähendab, et ettevõtjaid ei kontrollita enam alustel, mis ei ole konkreetse hanke puhul asjakohased.

Kokkuvõttes on eelnõu ettevõtlusvabadust soosiv, kuna see muudab turul osalemise reeglid proportsionaalsemaks ja vähendab riigivõimu sekkumise intensiivsust. Kuivõrd eelnõuga vähendatakse ettevõtlusvabaduse riive intensiivsust, vastab eelnõu PS-le.

5.2.2 Kooskõla üldise võrdsuspõhiõigusega (PS § 12).

PS § 12 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus on asunud seisukohale, et lisaks võrdsusele seaduste kohaldamisel tuleb sätet tõlgendada „õigusloome võrdsuse tähenduses – seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi“⁹⁵.

Riigihangete õigus on oma olemuselt suunatud üldise võrdsuspõhiõiguse tagamisele, kohustades hankijaid kohtlema kõiki pakkujaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt. Eelnõu koostamisel on pööratud erilist tähelepanu sellele, et menetluste lihtsustamine ei kahjustaks seda põhimõtet.

Käesoleva eelnõu koostamisele eelnes erinevates vormides turuosalistega konsulteerimine. Kaasamise käigus tuli selgelt esile üks ja peamine probleem seoses kavandatava eelnõuga.

Väljendati muret, et lihthankemenetluse laiema kasutamisega kaasnevad lühemad tähtajad võivad riivata võrdse kohtlemise põhimõtet, andes faktilise eelise suurematele ettevõtetele, kellel on rohkem ressursi kiireks reageerimiseks. See risk on eelnõus maandatud. Paragrahvi 125 lõike 4 muudatusega pikendatakse lihthankemenetluses pakkumuste esitamise tähtaegu (15 päeva asjadele/teenustele ja 25 päeva ehitustöödele), samuti vaidlustuste esitamise (§ 189) tähtaegu lihthankemenetluses. Sellega tagatakse, et ka väiksematel ja keskmise suurusega ettevõtetel on piisavalt aega kvaliteetse pakkumuse koostamiseks, edendades seeläbi sisulist võrdsust ja ausat konkurentsi.

Samuti on oluline märkida, et kuigi eelnõu annab hankijatele suurema paindlikkuse (nt vabatahtlike kõrvaldamise aluste valikul), on hankija endiselt seotud riigihangete

⁹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. SA Iuridicum 2020. § 12 kommentaar 11. Vt lisaks RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; vt ka RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 26.

üldpõhimõtetega, sh võrdse kohtlemise põhimõttega. Hankija peab oma otsuseid põhjendama ja ei tohi kasutada uut paindlikkust meelevaldselt või diskrimineerivalt.

Seega on eelnõu koostamisel kaalutud erinevate osapoolte huve ja leitud tasakaal menetluse tõhususe ja võrdse kohtlemise tagamise vahel. Eelnõu muudatused on suunatud sellele, et kõikidel ettevõtjatel, sõltumata nende suurusest, oleksid paremad võimalused riigihangetel osalemiseks.

Seega on eelnõu kooskõlas PS §-ga 12.

5.2.3 Kooskõla õigusega tõhusale ja õiglasele korraldusele (PS § 14)

PS § 14 esemelises kaitsealas on tõhus ja õiglane menetlus ja korraldus. Riive seisneb avaliku võimu tegevusetuses – väidetavalt tõhusa ja õiglase menetluse tagamiseks puudulikus või puuduvas õigustloova akti regulatsioonis. Rikkumine esineb siis, kui täitmata on tõhusa ja õiglase menetluse ja korralduse tagamiseks vajalik miinimum. Sealjuures on õigustloova akti andjal ulatuslik vabadus otsustada, millisel viisil vajalikku miinimumi saavutada.⁹⁶

Eelnõu tulemusel ei vähene riigihangete korraldus. Piirmäärade tõstmise tulemusel langevad küll osad soetused väikeostu kategooriasse, millele kohaldub hankija kehtestatud hankekord, kuid sarnane süsteem kehtib ka praegu. Oluline on märkida, et riigihanke piirmäärad ajakohastatakse vastavalt viimasel 8 aastal toimunud inflatsioonile. Samuti arvestatakse uutes piirmäärades paari järgmise aasta tõenäolist elukalliduse tõusu, et vältida piirmäärade sagedat muutmist. Järelikult jääb riigihangete korralduse tase sisuliselt samaks. Samuti jääb lihthanke piirmäära ületavate riigihangete korraldusseaduse tasandil reguleerituks. Mitmes liikmesriigis kohaldatakse riigihanke direktiivide reguleerimisalasse mittekuuluvatele riigihangetele üksnes üldpõhimõtteid ehk kehtib sama kord, mis Eestis väikeostudele. Seega saaks teoreetiliselt alla rahvusvahelise piirmäära jäävate riigihangete korraldust veelgi vabamaks lasta, kuid Eesti senist praktikat ning turuosaliste vajadusi silmas pidades, on lihthankemenetluse kasutamine optimaalsem lahendus. See tagab teatud ulatuses sarnased reeglid iga riigihanke puhul sõltumata hankija isikust, mis lihtsustab riigihankes osalemist. Teiselt poolt annab hankijatele õiguskindluse menetluse õiguspärasuse suhtes. Kokkuvõttes on õiglaseks menetluseks vajalik regulatsioon eelnõuga tagatud ning riivet ei esine.

5.2.4 Väärteokoosseisude kehtetuks tunnistamise kooskõla põhiseadusega.

Väärteokoosseisude kehtetuks tunnistamisega ei kaasne negatiivseid mõjutusi ühegi põhiõiguse ja -vabaduse esemelisele kaitsealale.

Vastupidi, olemasolevate väärteo koosseisude kehtetuks tunnistamisel kui kergendaval karistusseadusel on PS-st ja karistusseadustikust (KarS) tulenevalt positiivne (põhiõiguste kandjate jaoks soodne) tagasiulatuv mõju, mis seisneb selles, et vastavalt väärteomenetluse seadustiku § 29 lõike 1 punktile 6 väärteomenetlust ei alustata ja alustatud menetlus lõpetatakse, kui seadus, mis nägi ette karistuse väärteo eest, on kehtetuks tunnistatud. *Nulla poena sine lege* põhimõtet käsitava PS § 23 lõike 2 teist lauset, mis omistab kergendavale karistusseadusele tagasiulatuvat jõu, tõlgendatakse laiendavalt.

⁹⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. SA Iuridicum 2020. § 14 kommentaar 31. Vt lisaks RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 19; RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51

Vastavalt KarS § 5 lõikele 2 nimelt niimoodi, et kergemat karistust sätestava seadusena tuleb mõista ka seadust, mis välistab üldse teo karistatavuse.⁹⁷

Riive puudumisel ei aktualiseeru ka küsimus sekkumisvolituse põhiseaduspärasusest, sh proportsionaalsusest. Põhiseadusest ei tulene riigile otseselt kohustust näha ette väärtovastutuse sätteid riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest (vrd PS § 12 lõikega 2, mis kohustab parlamenti kehtestama karistusi vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamise eest).

Kuigi PS § 13 lõige 1, mis sätestab igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele (vt ka PS § 14), sisaldab erilist põhiõigust menetlusele ja korraldusele põhiõiguste kolmikmõju olukorras, ei anna see siiski iseseisvat alust nõudmaks riigilt väärtovastutuse ettenägemist.

Sanktsiooninormid erinevad primaarnormidest ehk käitumisharjumistest selle poolest, et need on sekundaarse iseloomuga reaktsiooninormid punitiivfunktsiooni kandva riigi(võimu) ja õigusrikkude vahelises suhtes. Karistusõiguse normidega kolmandate isikute põhiõigusi vahetult ei tagata. Seda enam, et erinevalt kriminaalmenetlusest on kannatanu institut väärtomenetlusele immanentselt võõras.

Seadusandjal on ulatuslik valikuvabadus otsustamaks, millist tüüpi regulatsioonidega tagada isikute põhiõiguste ja -vabaduse kaitset. Nagu on eelnevalt seletuskirjas väärtovastutuse koosseisude kehtetuks tunnistamise juures selgitatud, on (konkurentidest) ettevõtjatel, kelle õigusi on hankija õigusvastase tegevusega rikkunud, võimalik kasutada oma subjektiivsete õiguste kaitseks erinevaid tõhusaid instrumente – ennekõike on neile ette nähtud vaidlustuse esitamise õigus ja hankeasjas kaebõigus halduskohtule. Samuti säilib kõige raskemate RHS-i nõuete rikkumise eest kriminaalvastutust sätestav kuriteokoosseis KarS §-s 300.

Eelnevat arvestades, vastab riigihangete seaduse teatud nõuete rikkumise eest väärtovastutust ettenägevate ja nendega kaasuvate sätete kehtetuks tunnistamine PS-le ning dereguleerimise põhiseaduspärasus täiendavat analüüsi ei vaja.

5.3 Eelnõu ei ole vastuolus jõustunud välislepingutega ega teiste seadustega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatav muudatus – lihthanke piirmäärade tõstmine (§ 14)

Muudatus tõstab kehtivaid lihthanke piirmäärasid ning kaotab eraldiseisva riigihanke piirmäära. Samuti kehtestatakse hankeliikidele (nt sotsiaal- ja eriteenused), millele varem kohaldus üksnes riigihanke piirmäär, lihthanke piirmäär.

Muudatuse peamine ja soovitud mõju on muuta hankemenetlused tõhusamaks ja kiiremaks ning vähendada nii hankijate töö- kui ka pakkujate halduskoormust. Piirmäärade tõstmise ja lihthankemenetluse laiendamise tulemusena langeb märkimisväärne hulk riigihankeid, mis varem nõudsid rangemate reeglitega riigihanke menetluse läbiviimist, nüüd lihtsamasse lihthankemenetluse kategooriasse ning teine osa alla lihthanke piirmäära, kus piisab asutusesiseste reeglite (hankekord ja hankeplaan) järgimisest. See kiirendab hanke menetlust ja vabastab hankespetsialistide aega.

Ettevõtjate jaoks avaldub positiivne mõju – väheneb pakkumuste ettevalmistamisele kuluv aeg ja koormus, kuna lihthankemenetluses ja alla lihthanke piirmäära korraldatavates väikehangetes

⁹⁷ RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 20

on nõuded lihtsamad. Negatiivne külg on aga see, et teabe kättesaadavus väikehangete kohta võib väheneda.

Muudatus mõjutab otseselt (2024. aasta andmetel) ligikaudu 1222 riigihanget aastas, mis moodustab aasta lõikes kõikides riigihankemenetlustest umbes 14%. Rahalises väärtuses mõjutab see riigihankeid, mille eeldatava maksumuse põhjal arvatud kogumaksumus moodustab 90 miljonit eurot, mis moodustab aasta lõikes kõikide riigihankemenetluste eeldatava maksumuse kogusummast ligi 1%. Ülaltoodud arvuliste näitajate põhjendamiseks on allpool tabelis 7 välja toodud 2024. aasta riigihangete statistika – hanke liik, sektor, riigihangete maksumuse vahemik seni kehtinud lihthanke piirmäärast kuni muudatuse ajendil kehtima hakkava lihthanke piirmäärani, riigihangete arv ja riigihangete kogumaksumus kõikidest 2024. aastal avaldatud riigihangetest.

Tabel 7

<i>Hanke liik</i>	<i>Hanke sektor</i>	<i>Vahemik</i>	<i>Arv</i>	<i>Kogumaksumuse % 2024. a riigihangetest</i>
Asjad ja teenused	Klassikaline	30 000 – 50 000	796	0,31%
Asjad ja teenused	Võrgustik	60 000 – 100 000	167	0,13%
Asjad ja teenused	Kaitse- ja julgeolek	60 000 – 100 000	1	ligi 0,00%
Ehitustööd	Klassikaline	60 000 – 100 000	158	0,12%
Ehitustööd	Võrgustik	300 000 – 500 000	64	0,26%
Ehitustööd	Kaitse- ja julgeolek	300 000 – 500 000	2	0,01%
Sotsiaalteenused	Klassikaline	300 000 – 500 000	23	0,09%
Eriteenused	Klassikaline	60 000 – 100 000	11	0,01%
Kokku			1222	0,94%

Tabelist 7 tuleneb, et vähem mõjutab lihthanke piirmäärade tõstmine kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ja võrgustikusektori ehitushankeid. Enim saab mõjutatud klassikalises sektoris korraldatud asjade ja teenuste lihthanked. Oluline on siinkohal juhtida tähelepanu, et mitmed hankijad korraldavad ka allapoole seaduse nõutavat piirmäära riigihankeid riigihangete registris vaatamata menetluse liigile ja eeldatavale maksumusele. See omakorda annab indikatsiooni, et lisaks niigi läbipaistvale lihthankemenetlusele suurendab riigihangete läbipaistvust hankijate praktika avaldada ka madalama eeldatava maksumusega riigihankeid registris.

6.1.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Riigihangete registris on alates 2018. aastast korraldanud ligi 2500 hankijat riigihankeid. Samas Eestis aktiivselt tegutsevaid hankijaid, kes ühtlasi ei ole ka toetuse saajad on pisut alla 1300. Ühes aastas korraldavad riigihankeid keskmiselt üle 540 erineva hankija, kellest igaüks korraldab riigihangete registris keskmiselt 16–18 riigihanget aastas.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Muudatus küll mõjutab regulaarset hanketegevust, kuna piirmäärade rakendamine ja õige hankemenetluse valimine on tavaline protsess iga riigihanke korraldamisel, samas aga hankijad puutuvad sellega aastapõhiselt keskmiselt kokku alla 20 korra. Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et ülalmainitud number markeerib kõikide hankijate keskmist. Eestis on selliseid hankijaid, kes teevad üle 100 riigihanke aastas (2024. aasta näitel) 17 – enamus neist on suured või kesksed hankijad, nagu Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Riigi Tugiteenuste Keskus, Elektrilevi OÜ jt. Küll aga 70% (2024. aasta näitel) hankijatest korraldab aasta lõikes alla 10 hankemenetluse riigihangete registris. Nendeks hankijateks on pigem kohalikud omavalitsused, mittetulundusühingud, koolid jt, kes tegelikult vajavad töökoormuse vähenemist ja riigihankemenetluse lihtsustamist enim.

Mõju ulatus on **väike**. Hankijad peavad kohanema uute piirmääradega, kuid see kohanemine seisneb menetluse lihtsustumises, mis ei tekita raskusi. Lisaks on mõju lühiajaline, avaldudes kohe pärast seaduse jõustumist. Pikaajalises perspektiivis aitab see kaasa riigihangete süsteemi paindlikkuse ja proportsionaalsuse säilimisele ning toetab avaliku sektori tõhusust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Ebasoovitav risk seisneb potentsiaalses läbipaistvuse vähenemise ja korruptsiooniohu suurenemises, kuna lihthankemenetlus on vähem reguleeritud.

Samas on muudatuse eesmärk taastada inflatsiooni tõttu kaduma läinud proportsionaalsus, mistõttu on see risk eeldatavasti madal. Majanduskeskkonnas toimunud kiire inflatsioon on viinud selleni, et üha enam riigihankeid ületab kehtivaid madalaid piirmäärasid, sundides hankijaid kasutama keerukamaid menetlusi. Muudatus ajakohastab piirmäärad, mille tagajärjel väheneb hankijate töökoormus, riigihanked viiakse läbi kiiremini ja avaliku sektori ressursse kasutatakse tõhusamalt.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.1.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Mõjutab kõiki ettevõtjaid, kes osalevad või soovivad osaleda riigihangetel. Eestis on kokku juriidilisi isikuid 356 571, neist:

- 1) äriühinguid – 279 741
- 2) mittetulundusühinguid ja sihtasutusi – 23 836
- 3) korteriühistuid – 25 244
- 4) riigi ja kohaliku omavalitsuse asutusi – 1752.⁹⁸

Riigihangete registris on seisuga 07.08.2025 pakkujana registreeritud 34 258 Eestis registreeritud ettevõtjat.⁹⁹ Seega on riigihangetes pakkujana või alltöövõtjana osalenud (34 258 / 279 741 (äriühingud)) ligi 12% kõigist äriregistris registreeritud äriühingutest.¹⁰⁰ Ühe aasta jooksul osaleb riigihangetes keskmiselt 2,7% äriregistris registreeritud äriühingutest.

⁹⁸ [Registri seis | e-Äriregister](#), andmed 07.08.2025 seisuga.

⁹⁹ Nende hulgas mittetulundusühingud, sihtasutused, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused, kuid marginaalses mahus.

¹⁰⁰ Mõjude hindamisel on sihtrühma suuruse määramisel arvestatud kõige negatiivsema versiooniga, nimelt iga füüsiline ja juriidiline isik võib riigihankes esitada pakkumusi, st olla pakkuja rollis. Kuid mõjude hindamise käigus on arvestatud vaid äriregistris registreeritud äriühingutega, mistõttu on arvestuslik protsent oluliselt suurem.

Mõju sagedus on pigem **väike**, sest pakkujad osalevad riigihangetes ka praegugi vaatamata piirmäärade suurusele. 2024. aastal osales riigihangetes üle 6000 unikaalse pakkuja, kusjuures riigihankesid oli pisut alla 9000, see tähendab, et iga unikaalne pakkuja osales 2024. aastal umbes 1,39 riigihankes aasta jooksul. Umbes 84% pakkujatest osales kuni kümnes riigihankes ja ligi 1% pakkujatest osales enam kui sajas riigihankes 2024. aastal.

Mõju ulatus on **väike**. Pakkumuse esitamise protsess lihtsustub, kuid samal ajal peavad ettevõtjad muutma oma hanketeadele leidmise harjumusi, et leida üles sobivad (lihthanke piirmäärast madalama maksumusega) riigihanked, milles osaleda.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Muudatusel on pigem positiivne mõju. Soovitud mõju on pakkujate halduskoormuse vähenemine pakkumuste koostamisel. Muudatusega võib kaasneda risk, et läbipaistvuse vähenemine kahjustab ausat konkurentsi ja takistab uute ettevõtete turule sisenemist, samuti võib pikas plaanis viia avaliku raha ebaefektiivsema kasutamiseni, kuid riski maandab hankijate kohustus järgida väikehangete puhul asutusesisest hankekorda ja riigihangete põhimõtteid. Teiseks riskiks on õiguskaitse nõrgenemine. Muudatuse tagajärjel suureneb riigihangete arv, kus ei pruugi olla tagatud võistlevate pakkumuste küsimine ja/või menetluse sedavõrd suur läbipaistvus.¹⁰¹ Samas näevad hankijate hankekorrad sageli ette võistlevate pakkumuste küsimist küllaltki väikeste soetuste puhul, näiteks alates 5000 eurost. Teisalt aga on mõju seoses piirmäärade tõstmisega vältimatu ja proportsionaalne seoses inflatsiooni tõusuga.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.2. Kavandatud muudatus – riigihanke piirmäära kaotamine ja lihthankemenetluse kohaldamine kuni rahvusvahelise piirmäärani

Muudatuste eesmärgiks on süsteemne nihe Eesti siseriiklikuks hankekorralduses. Selle keskmes on riigihanke piirmäära kaotamine ja riigihangete seaduse lihtsustamine kolmetasandiliselt piirmäärade süsteemilt kahetasandilisele. Muudatuste tulemusel jääb Eestis seadusega reguleeritud menetluste kahetasandiline süsteem – lihthankemenetlus (alates uuest lihthanke piirmäärast (vt seletuskirja p 6.1.) kuni rahvusvahelise piirmäärani) ning rahvusvahelist piirmäära ületav hankemenetlus. Põhimõttelise muudatuse elluviimiseks asendatakse seaduse tekstis läbivalt viited „riigihanke piirmäärale“ kas „lihthanke piirmäär“ või „rahvusvahelise piirmääraga, lihtsustatakse tähtaegade regulatsiooni ja korrastatakse segalepingute sätteid. Muudatuste koosmõju on ulatuslik, mõjutades eelkõige hankijate töökoormust ja turu läbipaistvust.

Senise riigihanke piirmäära tasemel hangete liigutamine lihtsama, lihthankemenetluse reeglite alla vabastab hankijad märkimisväärselt hulgast formaalsetest nõuetest (nt riigihanke alusdokumentide koostamisel, hankepassi kasutamine, rangemad teavitamiskohustused) võimaldab pidada pakkujatega läbirääkimisi. See võimaldab avaliku sektori hankespetsialistidel keskenduda riigihanke sisule, mitte menetlusbürokratialle, mis omakorda suurendab avaliku sektori kui terviku efektiivsust.

6.2.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

¹⁰¹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 9.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmise** (vt seletuskirja p 6.1.1.)

Mõju sagedus on pigem **väike**. Muudatus küll mõjutab regulaarset hanketegevust, kuna muudatuse tulemusel peab hankija kohanema piirmäärade kahetasandilise süsteemi ja lihtsama korraga. (vt seletuskirja p 6.1.1) Samas tuleb silmas pidada, et hankijad saavad lihthankeid korraldada juba kehtiva RHS alusel ning ka käesoleva eelnõu muudatustega jääb lihthankemenetlus põhimõtteliselt samaks nagu praktikas juba on.

Mõju ulatus on **väike**. 2024. aastal korraldati 3497 riigihanke piirmäära ületavat, kuid alla rahvusvahelise piirmäära riigihanget. See moodustab 40% kõikidest 2024. aastal avaldatud riigihangetest. Samas rahaliselt puudutab see vaid 10% 2024. aastal korraldatud riigihangetest.¹⁰² Seega on muudatusel positiivne mõju töökoormuse vähendamisel. Asjaolu, et hankijad korraldavad praegugi lihthankemenetlusi, viitab sellele, et hankijatel ei saa ka uue kahetasandilise piirmäära süsteemiga olla kohanemiskursi.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitav risk seisneb potentsiaalses läbipaistvuse vähenemise ja korruptsiooniohu suurenemises, kuna lihthankemenetlus on vähem reguleeritud. Samas on risk pigem hüpoteetiline, sest lihthankemenetlus on tuntud ja varem aastaid kasutusel olnud menetlusliik, mis on teiste liikmesriikidega võrreldes tunduvalt rohkem reguleeritud. Riigihangete läbipaistvuse tagab nende avaldamine riigihangete registris. Samuti on läbirääkimised lubatud mitmetes teistes riigihanke menetlustes (näiteks konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus) ning nende puhul ei peeta läbirääkimiste võimalust, kui sellist, riskiks.

Kuigi töökoormus väheneb, säilib hankija vastutus tagada läbipaistvus, võrdne kohtlemine ja konkurents. Samas oht, et mõned hankijad võivad lihthankemenetluse korda kasutada riigihanke põhimõtteid rikkudes, näiteks eelistades kindlaid pakkujaid, on marginaalselt väike. Muudatusega ei kaasne ka õiguskaitse vähenemist, sest eelnõuga pikendatakse seniseid lihthankemenetluses kehtinud kaebetähtaegaid. Samuti väheneb nõuete rikkumise risk, mis Euroopa Liidu vahendite kasutamisel võib tähendada täiendavaid finantskorrektsioone. Kui hankijal on vähem seadusest tulenevaid nõudeid, on risk neid rikkuda, väiksem. Positiivse mõjuna võib täheldada ka asjaolu, et muudatusega kaasneb riigihanke ajalise kestvuse lühenemine.

6.2.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**, sest pakkujad osalevad lihthangetes ka praegu. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on **väike**. Pakkumuse esitamise protsess lihtsustub.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on pigem **väike**.

Muudatusel on pigem positiivne mõju. Soovitud mõju on pakkujate halduskoormuse vähenemine pakkumuste koostamisel. Näiteks ei pea lihthankemenetluses täitma hankepassi

¹⁰² PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked](#) | [Rahandusministeerium](#)

või esitama andmeid vabatahtlike kõrvaldamisaluste kontrollimiseks. Teisalt võib keerukust lisada fakt, et hankijatel on lihthankemenetluse kujundamisel tunduvalt laiem kaalutlusruum, mistõttu võivad menetlused erinevate hankijate või hankeesemete lõikes olla märkimisväärselt erinevad ning see nõuab pakkujatelt suuremat süvenemist. Samas näitab praktika, et vaatamata lihthankemenetluse suurele paindlikkusele kalduvad hankijad kasutama paljuski olemasolevaid seaduse regulatsioone, mis on pakkujatele tuttavad. Senine lihthankemenetluste praktika annab põhjust arvata, et mingeid kardinaalseid muutusi lihthankemenetluste läbiviimisel ei toimu ning seaduse muudatusega kohanemine on sujuv. Muudatusega kaasneda võib risk läbipaistvuse ja ausa konkurentsi vähenemiseks ei ole suurem kui kehtivate menetluste puhul.

Tihti on riigihangetes konkurentsi mõõtmiseks kasutatud keskmise pakkujate arvu indikaatorit. 2024. aasta andmete kohaselt on lihthankes keskmine pakkujate arv 3,9 ja väikehankes isegi 5,99. Riigihanke piirmäära ületavas, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävates hangetes, on keskmine pakkujate arv mõnevõrra madalam – 3,72 pakkujat riigihanke kohta. Seega on konkurentsi vähenemise risk ebaoluline. Pigem mõjub menetluse lihtsustumine konkrentsile soodsalt.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.3. Kavandatav muudatus – alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes riigihanke osadeks jaotamata jätmise põhjendamise kohustuse kaotamine (§ 27)

Muudatuse sisuks on hankijate vabastamine kohustusest põhjendada riigihanke osadeks jaotamata jätmist riigihangetes, mille maksumus jääb alla rahvusvahelise piirmäära. Kui seni kehtinud seadus nõudis seda alates riigihanke piirmäärast, siis uue regulatsiooni järgi on selline kohustus vaid kõige suuremate, rahvusvahelist piirmäära ületavate riigihangete puhul. Esmapilgul võib see muudatus tunduda vaid tehnilisena, töökoormuse vähendamisele suunatud sättena, kuid tegelikult on sellel märksa tähtsamad mõjud konkrentsile ja hanketuru struktuurile.

Hankijate jaoks tähendab muudatus töökoormuse vähenemist. Kaob ära sageli formaalseks muutunud kohustus koostada põhjendusi, mis praktikas ei paku sisulist lisandväärtust, kuid nõuab siiski hankespetsialistide aega ja tähelepanu. See annab hankijatele suurema kaalutlusõiguse ja paindlikkuse alla rahvusvahelise piirmäära riigihangete korraldamisel.

Muudatusega kaasneb teatud ulatuses õiguskaitse vähenemine, sest see kaotab ära ühe kaudse, kuid praktikas siiski esinenud õiguskaitse võimaluse vaidlustada hankija põhjendust riigihanke osadeks jaotamata jätmise kohta. See vähendab riigihangete vaidlustuskomisjoni ja kohtute töökoormust, kuid teeb seda pakkuja õiguste arvelt.

6.3.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Kaudne mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele (u 2500 hankijat). Samas kuna muudatus on siiski suunatud alla rahvusvahelise piirmäära riigihangetele, täpsemini riigihanke piirmäära ületavate riigihangetele, kitsam mõjutatud rühm ei saa olla kõik hankijad. Riigihanke piirmäära ületavaid, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävaid riigihankeid korraldati 2024. aastal arvuliselt 40% kõikidest riigihangetes (vt seletuskirja p 6.2.1). Kuna riigihanke osadeks jaotamata jätmise põhjendamine ei ole lausuline kohustus, vaid rakendub nende riigihangete puhul, mille puhul kavandab hankija korraldatava riigihanke jätta osadeks jaotamata, siis on mõjutatud sihtrühma suurus veel

väiksem. 2024. aastal jätsid hankijad riigihanke piirmäära ületavate, kuid alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes osadeks jaotamata 66% riigihangetest (2024. aastal avaldatud riigihangetest 14%). Kui arvestada, et 2024. aastal korraldas ligi 540 hankijat riigihankeid, siis suure tõenäosusega oleks mõistetud ($540 \times 14\% =$) ligi 75 hankijat.

Samuti tuleb arvesse võtta, et võrgustikusektori hankijatele on muudatusel vähene mõju, kuivõrd ka senini korraldatud lihthangetes ei kohaldu kohustus riigihanke osadeks jaotamata jätmist põhjendada.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Muudatus küll mõjutab regulaarset hanketegevust, kuid nagu eelnevast lõigust saab järeldada, siis mõju avaldub vaid nendele hankijatele, kes on korraldanud riigihankeid üle riigihanke piirmäära, kuid alla rahvusvahelise piirmäära, ning on jätnud riigihanke osadeks jaotamata. Kuigi põhjenduse koostamine on vaid väike osa hankemenetlusest, on selle kohustuse äralangemine siiski menetlust lihtsustava iseloomuga.

Mõju ulatus on **väike**. Riigihanke osadeks jaotamata jätmise kohta põhjenduse koostamine on vaid väike osa hankemenetlusest, hankijatele avaldab kohustuse äralangemine siiski lihtsustava mõju. Hankija peab vähem aega kulutama formaalsele tegevusele ja saab rohkem keskenduda riigihanke sisulisele ettevalmistamisele. Muudatus omab positiivset mõju ning hankija kohanemine on pigem lihtne, sest muudatusega ei lisata hankijale täiendavaid kohustusi, vaid võetakse neid vähemaks.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitav risk hankija jaoks on minimaalne. Põhjendamiskohustus, isegi kui see on formaalne, sunnib hankijat vähemalt korra läbi mõtlema ja argumenteerima, miks ta riigihanget osadeks ei jaota. Selle kohustuse kadumine võib viia olukorrani, kus hankijad teevad otsuseid mugavusest või harjumusest ilma et kaaluksid põhjalikult alternatiive (siinkohal riigihanke osadeks jaotamist), mis võiksid soodustada konkurentsi ja tagada riigihankes parem tulemus. Tegemist on siiski teoreetilise ohuga. Samuti riigihanke vaid formaalse osadeks jagamise kaudu võib hankija ka praegugi vabaneda kõnealusest põhjendamiskohustusest ja samal ajal mitte aidata kaasa RHS § 27 lg 2 eesmärgi saavutamisele.¹⁰³

Praktikas väheneb hankijate jaoks nõuete rikkumise oht, kui hankija kogemata unustab riigihanke alusdokumentidesse põhjenduse lisada. Kui alla rahvusvahelise piirmäära riigihangetes põhjendamise kohustus kaotada, kaob seega ka oht, et hiljem tuvastatakse, et hankija on kogemata unustanud põhjenduse riigihanke alusdokumentidesse lisada (sellise rikkumise eest on nt SF vahendite kasutamisel ÜM alusel ette nähtud finantskorrektsioon 10%).¹⁰⁴

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.3.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

¹⁰³ Raude, M.-J. RHS § 27, komm. 10 – Simovart, M.A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

¹⁰⁴ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 22. Siseministeeriumi tagasiside.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on pigem **väike** ja kaudne. Kuna muudatus võib viidata sellele, et osadeks jaotamine on varasemast vähem prioriteetne, on oht, et pakkujad peavad kohanema olukorraga, kus riigihanked on maksumuselt suuremad, aga ka keerukamad. Kui riigihanked on mahult liiga suured, võivad pakkujad loobuda pakkumuse esitamisest.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Risk, et konkurents riigihangetes väheneb selle muudatuse tõttu, on pigem väike.

Teoreetiliselt võib selle muudatusega kaasneda pakkujatele, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatele negatiivne mõju. Põhjendamiskohustuse kaotamine vähendab sotsiaalset ja halduslikku survet hankijatele kaaluda riigihangete osadeks jaotamist. Selle tulemusel jätavad hankijad riigihanked osadeks jaotamata ning väiksematel ja/või spetsialiseerunud ettevõtjatel võib puududa võimekus osaleda suurema maksumusega hangetes, kuna nad ei pruugi pakkuda nõ kogu lahendust. Viimane võib omakorda kaasa tuua asjade/teenuste kõrgema hinnaga ostmise. Riski maandamiseks tuleb tõsta hankijate teadlikkust turu-uuringute tegemise vajadusest ning riigihanke disainimisest turule sobival viisil.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.3.3. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Riigihangete vaidlustuskomisjon ja kohtud.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike** võrreldes riigiasutuste koguarvuga. Kavandatav muudatus puudutab vaidlustuskomisjoni liikmeid.

Kaudselt võib muudatus mõjutada ka Eesti kohtusüsteemi, sest ligi 17% riigihangete vaidlustuskomisjoni otsustest vaidlustatakse halduskohtus, millest veel väiksem osa jõuab ringkonnakohtusse (ligi 10%).

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub vaidlustuste korral, mis on harvad. 2024. aastal vaidlustati riigihanke osadeks jaotamata jätmise põhjendusi kahel korral. 2024. aastal esitati vaidlustuskomisjonile vaidlustus kokku 258 korral, seega on mõju pea olematu.

Mõju ulatus on samuti **väike**. Vaidlustuskomisjoni liikmetele ja kohtunikele ei kaasne kohanemiskulusi. Vaidlustuste menetlemine jätkub sama moodi, positiivsest aspektist vähendab see muudatus töökoormust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Muudatus on positiivset laadi, vaidlustuskomisjoni töökoormus väheneb, sest väheneb vaidlustuste hulk.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.4. Kavandatav muudatus – kõrvaldamise aluste kontrollimine minikonkurssidel (§ 30)

Uue regulatsiooniga muudetakse rahvusvahelise piirmääraga raamlepingute puhul kõrvaldamise aluste kontrollimise reegleid. Senini kehtinud seadus kohustas hankijat kontrollima pakkujate kõrvaldamise aluseid iga kord, kui korraldatakse minikonkurss raamlepingu alusel ja minikonkursi maksumus ületab lihthanke piirmäära. Uus kord muudab kontrolli kohustuslikuks vaid siis, kui ka minikonkursi eeldatav maksumus ületab

rahvusvahelist piirmäära. Kõikide alla rahvusvahelise piirmäära jäävate minikonkursside puhul saab hankija otsustada kas ta näeb kõrvaldamise aluste kontrollimise riigihanke alusdokumentides ette või mitte. Muudatuse eesmärk on vähendada hankijate töökoormust, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest ja võrdsustades minikonkursside reegleid teiste raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute reeglitega.

Muudatus vähendab oluliselt hankijate töökoormust, vabastades nad korduvast kontrollikohustusest. Raamlepingu sõlmimisel on hankija pakkuja tausta juba põhjalikult kontrollitud. Iga minikonkursi raames tehtav uus kohustuslik kontroll on ebaproportsionaalne, eriti arvestades, et minikonkursid ongi mõeldud paindlikuks ja kiireks riigihanke vahendiks. Muudatus võimaldab hankijal rakendada riskipõhist lähenemist – teostada kõrvaldamise aluste kontrolli siis, kui see on vajalik (nt suurema maksumusega või turvakaalutlusel tundlikuma asja või teenuse hankimisel). Teatud valdkondades võib olla kriitilise tähtsusega, et hankija saaks kõrvaldamise aluseid kontrollida (nt valveteenuste tellimisel karistusregistri päringuid jne). Samuti muud teenused, kus pakkuja usaldusväärsus on kesksel kohal teenuse osutamisel.¹⁰⁵

Muudatus kiirendab raamlepingute alusel minikonkursside tegemist ja võimaldab hankespetsialistidele rohkem aega sisuliseks tööks.

Pakkujate jaoks on muudatuse mõju peamiselt positiivne, kuigi väheoluline. Kaob ära kohustus esitada korduvalt andmeid ja dokumente. See omakorda vähendab pakkuja halduskoormust.

6.4.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Raamlepinguid sõlmivad hankijaid.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Kaudne mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele (u 2500 hankijat). Samas kuna muudatus puudutab otseselt raamlepingute hankeid, siis on muudatusega mõjutatud sihtrühma suurus väiksem. 2024. aastal avaldati 2069 riigihanget eesmärgiga sõlmida raamleping¹⁰⁶, mis moodustab umbes 24% kõikidest 2024. aastal avaldatud riigihangetest. Neist omakorda 126 korraldati minikonkursse ning viimastest 110 eeldatav maksumus oli üle rahvusvahelise piirmäära. 2024. aastal korraldas minikonkursse 56 erinevat hankijat, kes kõik olid pigem suured hankijad.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Muudatuse mõju avaldub siis, kui nii raamlepingu kui ka minikonkursi alusel sõlmitava hankelepingu eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära. Kuna raamlepingud on sageli pikaajalised (kuni 4 aastat) ja nende raames tehakse palju oste, ei ole kokkupuude hankijate jaoks siiski igapäevane.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus lihtsustab minikonkursside korraldamist, vähendab hankijate töökoormust ja kiirendab menetlust. See ei nõua hankijalt erilist kohanemist, vaid pigem annab hankijale juurde kaalutlusõiguse.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**.

Kõrvaldamise aluste kontrollimise mõte on mitte suunata avalikke vahendeid nõ ebaausale elemendile – keda näiteks on karistatud rahapesu rahastamises, kuritegeliku ühenduse loomises, maksupettuses.¹⁰⁷ Muudatuse peamine risk seisneb selles, et pakkujal, kellel ei kontrollitud

¹⁰⁵ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 15. Riigi Kinnisvara AS tagasiside.

¹⁰⁶ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

¹⁰⁷ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 15.

minikonkursi käigus kõrvaldamise aluste esinemist, võivad need tekkida raamlepingu täitmise kestel. Seda riski maandab aga asjaolu, et hankijal säilib õigus raamleping või hankeleping erakorraliselt üles öelda, kui selline asjaolu talle teatavaks saab ning on proportsionaalne ülesütlemiseks. Samuti on hankijal võimalus näha riigihanke alusdokumentides ette vabatahtliku kõrvaldamise aluste kontrolli õigus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.4.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes on raamlepingu pooled.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Muudatus mõjutab kõiki neid pakkujaid, kes on valitud rahvusvahelist piirmäära ületavate raamlepingute partneriteks.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub iga kord, kui osaletakse minikonkursil. Lisaks vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on **väike**. Mõju pakkuja äritegevusele on väike. Tänapäevaste elektrooniliste lahenduste puhul on andmete esitamine kõrvaldamise aluste kohta automatiseeritud ja ei kujuta endast suurt koormust. Riigihangete register teostab automaatkontrolli osade kõrvaldamise aluste kohta.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Ettevõtjate jaoks on risk seotud ausa konkurentsiga. Teoreetiliselt on oht, et minikonkursil osaleb teine raamlepingu partner, kellel on tekkinud kõrvaldamise alus, mida hankija ei kontrolli. See annaks ebaausale pakkujale eelise. Praktikas on see risk siiski madal, kuna teised pakkujad saavad sellistest asjaoludest hankijat teavitada ning kahtluse korral võib hankija ise ettevõtjal kõrvaldamise aluste esinemist kontrollida veendumaks, et ei esine § 124 lõike 1 punktis 2¹ või lõikes 1¹ sätestatud hankelepingu lõpetamise eeldusi.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.5. Kavandatav muudatus – dūnaamilise hankesūsteemiga liitmisest vōi liitmata jāt̄misest teavitamine (§ 32)

Muudatuse sisu on hankija vabastamine kohustusest vormistada eraldi haldusakt (otsus) ettevõtja DHS-iga liitmise kohta, kui ettevõtja vastab nõuetele. Kehtiv seadus näeb ette DHS-iga liitmise vōi liitmata jāt̄mise kohta formaalset otsust. Muudatuse tulemusel asendatakse see teavitusega elektroonilises sūsteemis (nt riigihangete registris). Positiivne mõju kaasneb vaid ettevõtja liitmise puhul. Muudatus lähtub põhimōttest, et DHS-iga liitmine on sisuliselt automaatne protsess, mille dubleerimine haldusaktiga on koormav.

Muudatus vähendab hankijate töökoormust ja kiirendab DHS-iga liitumise protsessi. Kaob ära vajadus koostada, kooskōlastada ja allkirjastada formaalne otsus iga nõuetele vastava taotleja kohta. See annab hankespetsialistidele, hankekomisjoni liikmetele ja asutuste juhtidele aega sisuliseks tööks juurde. Protsess muutub sujuvamaks ja vähem koormavaks, mis omakorda soodustab DHS-i kui paindliku ja efektiivse hankevahendi kasutamist.

Ettevõtjate jaoks on muudatusel positiivne mõju, kuna see kiirendab DHS-iga liitumise protsessi. Nõuetele vastav ettevõtja saab teavituse sūsteemiga liitumise kohta ja saab hakata osalema DHS-i raames korraldatavates seotud riigihangetes. Ajaline vōit vōib olla piisav, sest

kiirem ja sujuvam protsess loob ettevõtjale parema kasutajakogemuse ning suurendab usaldust DHS-i vastu.

6.5.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad, kes kasutavad dünaamilisi hankesüsteeme.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Kaudne mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele (u 2500 hankijat). Lisaks vt seletuskirja p 6.1.1. Otseselt mõjutab see aastas ligikaudu 30–40 hankijat. 2024. aastal kasutas DHS-i 21 erinevat hankijat (kokku loodi 40 DHS-i). Hankijate puhul on tegemist pigem suurte hankijatega, nagu Riigi Tugiteenuste Keskus, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Tallinna Sadam jt.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub iga kord, kui mõni ettevõtja soovib liituda olemasoleva DHS-iga. Arvestades, et DHS-iga saab liituda kogu selle kehtivusaja jooksul, on liitumistaotluste laekumine ja nende menetlemine hankija jaoks tuttav, kuid mitte tingimata igapäevane tegevus.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus lihtsustab DHS-i korraldamist vaid neile hankijatele, kes aktiivselt kasutavad DHS-i. Kuigi tegemist võib olla vaid ühe riigihanke protseduuri äralangemisega, võib sellel olla suurem mõju kui eeldatud. DHS-ga liituvad sadu ettevõtjaid, iga liituja liitumise puhul hoitakse kokku aega, mis kuluks otsuse vormistamisele ja teavitamisele. Kohanemisraskusi hankijatele ei eeldata.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Ebasoovitav risk hankija jaoks on minimaalne. Kuna sisuline kontroll tehakse enne edukaks tunnistamist igal juhul, ei teki ohtu, et hankelepingu sõlmitakse nõuetele mittevastava pakkujaga. Teoreetiline risk võib olla seotud võimaliku segadusega, kui ettevõtja ei saa aru, kas tema liitumine on kinnitatud, kuid teavitus elektroonilises süsteemis maandab selle riski.

Riigihangete lihtsustamise aruande koostamise käigus kaasatud hankijad tõid välja järgneva aspekti: muudatuse mõju hankijale on väike ning reguleerimise vajadus seisneb hoopis muus. DHS-is ei saa taotlusi avada enne taotluste avamise tähtaja saabumist. Selle tulemusena koguneb hulk taotlusi, mida saab hakata hankepassi alusel kontrollima hakata. Sellest omakorda tõusetub riigihangete registris probleem, et seni kuni hankija pole kõiki taotlusi läbi vaadanud ei saa taotlejaid süsteemiga liita.¹⁰⁸

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.5.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja punkt 6.1.2.

Mõju sagedus on **väike**. Vt seletuskirja punkti 6.1.2. Mõju avaldab iga kord, kui ettevõtja esitab taotluse DHS-iga liitumiseks.

¹⁰⁸ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 17. Eesti Energia tagasiside.

Mõju ulatus on **väike**. Ettevõtja jaoks seisneb muutus peamiselt selles, et ta saab liitumise kohta teate kiiremini ja vähem formaalsel viisil. See ei muuda oluliselt tema tegevust ega nõua kohanemist, kuid parandab protsessi kiirust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riskid puuduvad. Pakkujate õigused ei vähene, kuna negatiivse otsuse puhul säilib hankijal kohustus teha põhjendatud otsus, mida pakkuja saab riigihangete vaidlustuskomisjonis vaidlustada.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.6. Kavandatav muudatus – soodsaima maksumusega pakkumuse vastavuse hindamine (§ 47, § 114, § 117)

Muudatusega luuakse hankijale uus, vabatahtlik võimalus viia läbi nn täielik pöördmenetlus riigihangetes, hindamiskriteeriumiks on ainult hind või kulu. See tähendab, et hankija võib esmalt tegeleda vaid kõige odavama pakkumusega ja alles seejärel liikuda järgmiste juurde, kui esimene ei ole vastav, ei vasta kvalifitseerimise tingimustele ja/või esineb kõrvaldamise alus.

Muudatus annab hankijatele olulise ja praktilise tööriista hankemenetluste kiirendamiseks ja töökoormuse vähendamiseks, eriti just standardsete asjade või teenuste riigihangetes, kus osaleb palju pakkujaid. Hankija vabaneb mahukast ja aeganõudvast tööst kontrollida kõiki laekunud pakkumusi, millest enamik kõrgema hinna tõttu edukaks ei osutu. Hankija saab suunata oma ressursid vaid potentsiaalse eduka pakkuja kontrollimisele, mis muudab menetluse tõhusamaks.

Pakkujate jaoks on muudatuse mõju mitmetahuline. Ühelt poolt kiireneb hankemenetluste läbiviimine ja nad saavad kiiremini teada riigihanke tulemustest, pakkujaid, kelle pakkumus edukaks osutada ei saa, ei koormata selgituspäringutega, mis on positiivne. Teisalt tekitab uus kord ebakindlust ja suurendab vaidlustuste riski. Pakkuja, kelle pakkumus ei ole kõige soodsam, peab lootma, et hankija kontrollib madalama hinnaga konkurente korrektselt. Kui hankija eksib ja sõlmib lepingu mittevastava pakkumusega pakkujaga, on teise koha pakkuja õigusi rikutud. Lisanduv teavitamiskohustus annab pakkujale vajaliku info vaidlustuse esitamiseks, kuid see asetab suurema koormuse ja vastutuse pakkujale endale oma õiguste kaitsmisel.

6.6.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Vt seletuskirja p 6.1.1. 2024. aastal avaldas 489 erinevat hankijat 7570 riigihanget, mille hindamiskriteeriumi(te)ks oli hind ja/või kulu (kõikidest 2024. avaldatud riigihangetest 86% ja maksumuse poolest 54%).¹⁰⁹

Mõju sagedus on **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2. Kuna maksumus on kõige levinum hindamiskriteerium, eriti lihtsamate asjade ja teenuste riigihangetes, on selle tööriista kasutuspotentsiaal suur, samas mitte kõik hankijad ei soovi kasutada täieliku pöördmenetlust. Juhul, kui hankija teab, et riigihankes laekub väiksem arv pakkumusi, võib ta eelistada pigem standardset hankemenetlust.

¹⁰⁹ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked](#) | [Rahandusministeerium](#)

Mõju ulatus on **väike**. Tõenäoliselt ei pea hankija kohanema muudatusega, sest praktikas kasutatakse nn täielikku pöördmenetlust juba praegugi.¹¹⁰

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Risk seisneb menetlusvigade tegemise ohus. Kui hankija eksib esimese pakkuja kontrollimisel ja sõlmib temaga lepingu, kuigi pakkumus oli tegelikult mittevastav, rikub see teiste pakkujate õigusi. Samuti võib menetlus ootamatult pikeneda, kui esimene, teine ja kolmas pakkuja osutuvad järjest mittevastavaks. See nõuab hankijalt hoolikat ja korrektset tegutsemist. Samas kui hankija on hoolikas, siis hankemenetluse kestvus võib oluliselt lüheneda ja hankemenetlus iseenesest muutub tõhusamaks. Muudatus võib ahvatleda hankijaid hindama pakkumusi vaid maksumuse alusel.¹¹¹

Lisaks muudatus toetab nt kriisi-, julgeoleku- või muu ohu valguses eesmärgi tagada hankelepingu sõlmimise kiirus, mis omakorda on üldiselt ohuolukorras vajalik.¹¹²

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.6.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **keskmise**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on pigem **väike**. Muudatus ei nõua pakkujalt tegevust. Pakkujad ise ei pea midagi teisiti tegema, kui olema valvsamad ja tähelepanelikud oma õiguste eest seisma, kui kahtlustavad hankija viga.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Risk, et hankija eksimuse tõttu jääb korrektne pakkuja lepingust ilma, eksisteerib. See võib suurendada vaidlustuste arvu ja vähendada usaldust hankemenetluse vastu, kui hankijad ei suuda uut võimalust piisava hoolsusega rakendada.

6.7. Kavandatav muudatus – võistlevas dialoogis dialoogi pidamise lubamine riigihanke tingimuste üle (§ 65)

Muudatusega tühistatakse kehtiv keeld arutada võistleva dialoogi käigus pakkumuste hindamise kriteeriumide üle. Muudatuse eesmärk on muuta võistlev dialoog paindlikumaks ja viia see kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24 eesmärgiga, mis on mõeldud just keerukate ja uuenduslike asjade, teenuste ja ehitustööde hankimiseks, kus parim lahendus ja selle hindamise viisid selguvadki alles koostöös turuosalistega.

Muudatus annab hankijatele olulise tööriista paremate hanketulemuste saavutamiseks. Keerukate riigihangete (nt suurte IT-süsteemide arendamine) puhul ei pruugi hankija menetluse alguses täpselt teada, millised on turul olevad parimad võimalikud lahendused ja millised on

¹¹⁰ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 1.

¹¹¹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 1. Tallinna Sadama tagasiside.

¹¹² Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 1. Eesti Energia tagasiside: „Covid-19 ja Ukraina sõja valguses oli menetluse ja hankelepingu sõlmimise kiirus kriitilise tähtsusega.“

nende lahenduste kõige olulisemad kvaliteedinäitajad. Lubades pidada dialoogi ka hindamiskriteeriumite üle, saab hankija koos pakkujaga arutada parimat lahendust ja seejärel kohandada hindamiskriteeriumid vastavaks. See suurendab tõenäosust, et riigihanke tulemusena saadakse parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe.

Pakkujate jaoks on muudatuse mõju kahetine. Positiivsest aspektist on võimalus osaleda sisulisemas võistlevas dialoogis. See võimaldab innovaatilistele ja kompetentsetele pakkujatele oma teadmisi ja eeliseid paremini esile tuua. Teisalt kaasneb sellega ebakindlus ja risk. Menetluse alguses ei ole lõplikud riigihanke tingimused paigas, mis teeb osalemise otsuse ja pakkumuse ettevalmistamise keerukamaks. Samuti on risk, et hankija ei suuda tagada võistlevas dialoogis pakkujate võrdset kohtlemist.

6.7.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad, kes korraldavad võistlevat dialoogi.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Kaudne mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele (u 2500 hankijat). Muudatus on suunatud võistlevat dialoogi korraldatavatele hankijatele. 2024. aastal korraldati kokku 8 võistlevat dialoogi 7 erineva hankija poolt, kusjuures väike osa hankijatest olid väiksemad hankijad.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Võistlevat dialoogi korraldatakse Eestis harva, vaid mõned korrad aastas. Seega on mõju avaldumine hankijate jaoks pigem erandlik.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatusega võimaldatakse hankija jaoks uus võimalus, samas puudutab see vaid ühte, suhteliselt harva kasutatavat hankemenetluse liiki. Kohanemisraskusi ei tohiks pikaajalises perspektiivis olla.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmine**. Suurim risk on seotud hankija võimekusega. Dialoogi pidamine kõikide riigihanke tingimuste üle nõuab hankijalt kõrget kompetentsi, et tagada pakkujate võrdne kohtlemine ja vältida manipuleerimist. On oht, et vähema kogemusega hankija võib tahtmatult anda ühele pakkujale eelise või kujundada kriteeriumid sobivaks vaid ühele lahendusele. Hankijatele on eeldada muudatusega kohanemist.

Samas kaalub selle ülesse positiivne mõju, et muudatus võib julgustada hankijaid võtma ette julgemaid ja uuenduslikumaid projekte, teades, et neil on olemas paindlik menetlus nende elluviimiseks.

Muudatusega võib kaasneda menetluse kestuse pikendamine, kuid seda vaid juhul, kui hankija otsustab pidada hindamise kriteeriumide üle dialoogi, ja ulatuses, milles hankija otsustab dialoogi pidada.¹¹³

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.7.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes osalevad võistleva dialoogi menetlustes

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**.

¹¹³ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 20.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub vaid harva korraldatavates võistlevates dialoogides.

Mõju ulatus on **keskmine**. Muudatus muudab võistleva dialoogi olemust. Muudatuse rakendamisel ei ole võistleva dialoogi puhul enam tegemist lahenduse pakkumisega etteantud raamides, vaid aktiine osalemine riigihanke tingimuste kujundamisel. See nõuab pakkujalt suuremat paindlikkust. Võimalik on mõningane kohanemine.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Hankija võib pidada arutelu hindamise kriteeriumide üle vaid ühe taotlejaga. Samas kaasneb see oht olemuslikult võistleva dialoogiga, kuna miski ei taga, et hankija ei anna ühele taotlejale nt rohkem teavet, kui teisele. Võimalik on oht, et hankija kujundab võistleva dialoogi käigus hindamise kriteeriumid sobivaks konkurendi lahendusele, mis omakorda vähendab usaldust menetluse vastu ja pärsib osalemishuvi. Hankijal on seadusest tulenevalt üldine kohustus kohelda dialoogis osalevaid taotlejaid võrdselt.¹¹⁴

Pakkujatel puudub taotluste esitamise hetkel kindlus, mille alusel täpsemalt hankija pakkumusi hindab. Teisalt on ettevõtjatel teadmine, et neil on võimalus kaasa rääkida hindamise kriteeriumide osas, kui hankija peab vajalikuks sel teemal arutelu pidada.¹¹⁵

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.8. Kavandatav muudatus – väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimiste pidamise kohustuse asendamine hankija kaalutusõigusega (§ 72)

Muudatusega kaob hankijal kohustus pidada läbirääkimisi väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses. Senine kohustus asendatakse kaalutusõigusega, mis tähendab, et hankija võib läbirääkimisi pidada, kuid ei pea seda tegema.

Muudatus vähendab hankijate töökoormust ja kiirendab hankemenetlust nendes olukordades, kus läbirääkimiste pidamine on vaid formaalsus. Hankija vabaneb kohustusest korraldada näilisi läbirääkimisi olukordades, kus läbirääkimised ei ole vajalikud ja mis ei mõjuta hankelepingu tingimusi ega hinda. Muudatus annab hankijale suurema paindlikkuse ja võimaldab jõuda hankelepingusse kiiremini, kui esitatud pakkumus on sobiv ja edasised läbirääkimised ei ole vajalikud.

Pakkujate jaoks muudatuse mõju pigem neutraalne või vähene. Olukordades, kus läbirääkimisteks pole vajadust, vabaneb pakkuja formaalsustest.

6.8.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Mõju avaldub kõikidele hankijatele, kes korraldava väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusi. Kaudne mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele (u 2500 hankijat). 2024. aastal korraldasid 145 erinevat hankijat 799 väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust (9% kõikidest 2024. aastal korraldatud riigihangetest).

¹¹⁴ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 20.

¹¹⁵ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 20.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Seda menetlusliiki kasutatakse pigem harva ja tohib kasutada ainult seaduses piiritletud erandjuhtudel.

Mõju ulatus on **väike**. Kuigi väljakuulutamisetega läbirääkimistega menetlus on erandlik, siis läbirääkimiste ärajätmine menetlusest lihtsustab protsessi.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitavate mõjude risk on madal. Peamine risk on seotud konkurentsi ja läbipaistvusega, kuid see risk on sellele menetlusliigile juba olemuslikult omane, olenemata sellest, kas läbirääkimisi peetakse või mitte. Hankijal säilib võimalus läbirääkimised riigihanke alusdokumentides ette näha ja kohustus järgida riigihangete üldpõhimõtteid.¹¹⁶

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.8.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes osalevad läbirääkimistega hankemenetluses.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2. Muudatus piirneb pakkujatega, kes osalevad läbirääkimistega hankemenetluses.

Mõju sagedus on **väike**. Muudatus mõjutab ettevõtjaid harva.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus ei muuda oluliselt pakkuja tegevust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Muudatusel on neutraalne mõju, pakkujatel väheneb halduskoormus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.9. Kavandatav muudatus – hanketeate muutmise teavitamine (§ 81)

Muudatusega kaotatakse hankija kohustus eraldi veenduda, et teade hanketeate muutmise kohta on jõudnud kõikide pakkujate, taotlejate ja teiste teadaolevate huvitatud isikuteni. Muudatus lähtub põhimõttest, et tänapäevase infotehnoloogia arengu tingimustes on registri automaatne teavitussüsteem piisav ja tõhus meede teabe levitamiseks ning hankijapoolne dubleeriv ning praktikas täitmatu veendumiskohustus on koormav.

Muudatus vähendab hankijate töökoormust ja kõrvaldab õigusliku ebakindluse. Muudatusega kohustuse kaotamine lihtsustab hanketeate muutmise protsessi, muutes selle selgeks ja loogiliseks: hankija avaldab muudatuse registris ja register teavitab huvitatud isikuid automaatselt.

Ettevõtjate jaoks muudatus praktikas olukorda ei halvenda. Riigihangete register on juba praegu peamine riigihangete teabeallikas. Ettevõtjate jaoks on oluline, et teave hanketeate muudatuse kohta oleks avaldatud ühes keskses kohas ehk registris. Muudatus rõhutab ettevõtja vastutust jälgida riigihangete registri teavitusi.

6.9.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

¹¹⁶ Muuhulgas peab hankija teavitama hankelepingu sõlmimisest registris.

Sihtrühm: Hankijad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Vt seletuskirja p 6.1.1.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Hanketeate muutmine ei ole igapäevane tegevus. Praktikas puutuvad hankijad hanketeate muutmise kokku tähtaegade pikendamisel või riigihanke alusdokumentide täpsustamisel.

Mõju ulatus on **väike**. Ebamäärase kohustuse äralangemine avaldab hankijale positiivse mõju õigusselguse näol. Samuti väheneb vaidlustuste risk, mis võiks tõusetuda sellest, kas hankija on oma veendumiskohustust piisavalt täitnud. Hankijad ei pea kohanema, sest kohustusi ei lisandu.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Teoreetiliselt väheneb läbipaistvus, kuna hankija ei tee kindlaks, et teade on jõudnud kõigile huvitatud isikutele. Praktikas mõju puudub, kuna hankijal on selles niigi võimatu veenduda.¹¹⁷

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.9.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad ja teised riigihangetest huvitatud ettevõtjad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on **väike**. Hanketeade muutmise ei ole igapäevane tegevus, samas kui pakkuja soovib osaleda mitmel riigihankel korraga, siis võib hanketeate muutmise kokkupuude muutuda tihedamaks.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus ei muuda ettevõtjate tegevust. Teave on endiselt kättesaadav riigihangete registris.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Risk, et mõni huvitatud isik jääb teavitamata, on minimaalne. Riigihangete register on riigihangete keskne teabeallikas, mida hankijad kasutavad igapäevaselt.

Samuti esineb risk, et mõni ettevõtja, kes ei ole end riigihanke juurde registreerinud ja ei jälgi aktiivselt registrit, ei saa teada hanketeate muudatusest, kuid see on pigem ettevõtja enda hoolsuskohustuse küsimus kui muudatusest tulenev probleem.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.10. Kavandatav muudatus – raamlepingu alusel esitatavate andmete arvestusperioodi muutmine (§ 83)

Muudatusega raamlepingu alusel esitatavate andmete iga-aastase aruandlusperioodi alguspunkt raamlepingu kehtima hakkamise kuupäevaga. Muudatuse eesmärk on kaotada ebapraktiline olukord, kus hankija on kohustatud esitama aruandeid perioodide kohta, mil raamlepingu alusel ei ole veel toimunud ühtegi tehingut, vähendades seeläbi tarbetut koormust.

¹¹⁷ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 35.

Muudatus vähendab hankijate töökoormust, muutes aruandluskohustuse loogilisemaks ja praktilisemaks. Kaob ära vajadus esitada nn tühje aruandeid või pidada paralleelset arvestust (üks raamlepingu sõlmimise ja teine kehtivuse järgi). See on eriti oluline hankijatele, kes haldavad suurt portfelli erinevatel aegadel sõlmitud ja kehtima hakkavaid raamlepinguid. Aruandlus muutub sisukamaks, kuna see peegeldab tegelike tehingute perioodi, ning vähendab vigade tegemise ohtu.

Muudatusel puudub otsene mõju pakkujatele, kuna aruandluskohustus lasub hankijal.

6.10.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Raamlepinguid sõlmivad hankijad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Vt seletuskirja p 6.4.1.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub kord aastas iga kehtiva raamlepingu puhul. Hankijate jaoks, kellel on sõlmitud palju raamlepinguid, on tegemist regulaarse tegevusega.

Mõju ulatus on **väike**. Tegemist on tehnilise ja detailse muudatusega. Mõju hankijatele on positiivne – vähendab töökoormust, lihtsustab aruandlust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk **puudub**. Teoreetiline risk läbipaistvuse vähenemisele on olematu ja kaalutakse üles aruandluse sisukuse suurenemisega. Andmed esitatakse endiselt iga 12-kuulise kehtivusperioodi kohta.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.11. Kavandatav muudatus – pakkumuse jõusoleku ja tagatise kehtivuse tähtaeg (§ 90, § 110)

Muudatusega kehtestatakse riigihangete seadusesse vaikimisi reegel, mille kohaselt on pakkumus jõus kolm kuud, kui hankija on riigihanke alusdokumentides unustanud jõusoleku tähtaja määrata. Samuti seotakse pakkumuse tagatise kehtivusaeg pakkumuse jõusoleku tähtajaga. Tegemist on vaikimisi normiga, mis tähendab, et see kohaldub ainult juhul, kui hankija on teinud vea ja jätnud tähtaja määramata. Hankijal säilib alati õigus ja kohustus kehtestada konkreetse riigihanke jaoks sobiv, kas lühem või pikem tähtaeg. Muudatuse eesmärk on maandada hankija menetlusriske ja luua õiguskindlust olukordades, kus riigihanke alusdokumentidesse on jäänud lünk.

Muudatuse peamine mõju on hankijate jaoks menetlusriskide vähenemine. See lahendab praktikas esinenud probleemi, kus pakkumuse jõusoleku tähtaja määramata jätmine tekitab õiguslikku segadust ning kui pakkumuse jõusoleku tähtaeg ei vasta pakkumuse tagatise tähtajaga.

Pakkujate jaoks suurendab muudatus samuti õiguskindlust ja menetluse prognoositavust. Pakkujate ei pea enam muretsema olukordade pärast, kus hankedokumentidest puudub selge info pakkumuse siduvuse tähtaja kohta.

6.11.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Mitte kõik hankijad (vt seletuskirja p 6.1.1.) ei saa muudatuse mõju tunda. Hoolsad hankijad, kes määravad tähtaja alati, ei puutu selle sättega otseselt kokku.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Olukord, kus hankija unustab alusdokumentidesse märkida pakkumuse jõusoleku tähtaja, on erandlik. Seega avaldub muudatuse otsene mõju harva.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus ei muuda hankija tavapärase töökorraldust, kuid tagab menetluse sujuvama korraldamise. Samuti ei nõua muudatus uute oskuste omandamist.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riskid praktilised puuduvad. Teoreetiline risk eksisteerib, et vaikumisi kehtestatud kolmekuuline tähtaeg ei pruugi olla konkreetse riigihanke puhul optimaalne, kuid see on oluliselt parem lahendus kui tähtaja täielik puudumine või sellest tulenev õiguslik ebakindlus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.11.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on **väike**. Pakkujad puutuvad selle sätte kohaldamisega kokku harva, nt siis kui tõusetub vaidlus pakkumuste jõusoleku ja tagatise kehtivuse erinevuse kohta.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus ei muuda pakkujate tegevust. Muudatus annab pakkujatele lisakindluse erandlikes olukordades.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Pakkujate jaoks on teoreetiliseks riskiks see, kui hankija vaikumisi tugineb muudatusele ehk rakendab kolmekuulist pakkumuste jõusoleku tähtaega volatiilsetelt turgudelt hankimisel, siis see võib koormata pakkujaid ülemäärase riskiga, mis võib kanduda edasi pakkumuse hinda.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.12. Kavandatav muudatus – vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamise muutmine valikuliseks (§ 95)

Muudatuse sisuks on hankija kohustuse kaotamine kontrollida ja kaaluda igas riigihankes kõiki seaduses loetletud vabatahtlike kõrvaldamise aluseid. Muudatusega saab hankija juba riigihanke alguses otsustada, millised vabatahtlikud kõrvaldamise alused on konkreetse riigihanke puhul asjakohased, ning sätestada ainult need riigihanke alusdokumentides. See muudab vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamise hankija jaoks teadlikuks ja riskipõhiseks valikuks, mitte formaalseks kohustuseks.

Muudatus vähendab mõnevõrra töökoormust. Samuti võimaldab hankijal suunata oma tähelepanu ja ressursid just nende riskide maandamisele, mis on antud hankelepingu täitmisel kõige tõenäolisemad ja olulisemad. Muudatus sunnib hankijat tegema läbimõeldud otsuseid ja kujundama igale riigihankele just sellele sobiva vabatahtlike kõrvaldamise aluste komplekti.

6.12.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Vt p 6.1.1. Kuna lihthankes on kõrvaldamise aluste kontroll niigi vabatahtlik, siis muudatus puudutab vaid neid hankijaid, kes korraldavad rahvusvahelist piirmäära ületavaid riigihankeid. 2024. aastal oli selliseid hankijaid 212.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Igas riigihankes tuleb määratleda kõrvaldamise alused, samas on tegemist vaid ühe etapiga riigihanke menetluses. Kuna lihthankes on kõrvaldamise aluste kontroll niigi vabatahtlik, siis muudatus puudutab vaid rahvusvahelist piirmäära ületavaid riigihankeid. 2024. aastal korraldati 1711 üle rahvusvahelise piirmäära riigihanget¹¹⁸, see moodustab 20% kõikidest 2024. aastal avaldatud riigihangetest. Tuginedes seletuskirja punkti 6.1.1. andmetele, siis üks hankija puutub aastas keskmiselt umbes 3–4 korda rahvusvahelist piirmäära ületavat riigihanget.

Mõju ulatus on **keskmine**. Muudatusega muutub hankija jaoks vabatahtlike kõrvaldamise aluste kohaldamise loogika. Automaatse ja laiaulatusliku kontrollikohustuse asendumine teadliku ja valikulise lähenemisega on arvestatav muutus. See nõuab hankijalt paremat analüüsivõimet ja suuremat vastutust riigihanke ettevalmistamisel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Võimalik on risk, et mõned hankijad võivad teadmatusest jätta olulised kõrvaldamise alused kohaldamata, mis võib viia hankelepingute sõlmimiseni ebausaldusväärsete pakkujatega.

Kui hankijad saavad otsustada, milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid riigihankes kohaldada, kaasneb risk, et hankijad ei kohalda neist mitte ühtegi. Hankija võtab sellega endalt töökoormuse ja samuti kaob ära risk, et konkreetse ettevõtja kõrvaldamise kaalumata jätmise või ebapiisava kaalumise tõttu on hankija otsus õigusvastane. Kui riik ei suuna hankijaid vähemalt kaaluma, kas rikkumised õigustavad ettevõtja kõrvaldamist (ja hankijate praktika muutub nii, et neid ei hakata kohaldama), suureneb risk, et avalikke vahendeid suunatakse ettevõtjatele, kes tegelikult seda ei vääri. See on varjatud konkurentsieelis ebaausatele ettevõtjatele.¹¹⁹

Samas pikaajaliselt võib muudatus kaasa aidata professionaalsema ja teadlikuma hankekultuuri kujunemisele, kus hankijad ei järgi pelgalt seadust, vaid juhivad teadlikult riske. Näiteks perioodil 01.08.2019–31.12.2024 on hankijad korraldanud hankepassiga lihthankeid 42,3% kõikidest lihthangetest ning omakorda kehtestanud vabatahtlike kõrvaldamise aluseid 15% hankepassiga menetlustes (lihthangete koguarvust 6%).

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.12.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes osalevad rahvusvahelist piirmäära ületavates riigihangetes.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja punkti 6.1.2.

¹¹⁸ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

¹¹⁹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 12.

Mõju sagedus on **väike**. Muudatus avaldub igas rahvusvahelist piirmäära ületavas riigihankes, kus pakkuja osaleda kavatseb. Samas ei ole pakkujate jaoks kohanemine keerukas, sest ka kehtiva praktika järgi kontrollitakse igas riigihankes kõrvaldamise aluseid ja pakkuja ei pea oma käitumist muutma.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus ei muuda oluliselt pakkuja tegevust. Samas, kui hankija ei kohalda kõiki kõrvaldamise aluseid, tuleb pakkujal esitada vähem kinnitusi ja teavet kõrvaldamise aluste puudumise kohta. Väheneb risk, et pakkuja esitab ekslikult ebaõigeid andmeid.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.13. Kavandatav muudatus – Maksuvõla tasumise võimaluse piiramine ühele korrale hankemenetluses (§ 95, § 103 ja § 122)

Muudatusega täpsustatakse maksuvõla kui kõrvaldamise aluse menetlemise korda. Muudatusega kehtestatakse n-ö rangem heastamismeede võrreldes kehtiva korraga. Hankija on kohustatud taotlejale ja pakkujale või pakkuja kaudu alltöövõtjale ja ettevõtjale, kelle vahenditele pakkuja tugineb tähtaja maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks pakkuma ühe korra sama hankemenetluse jooksul.

Muudatuse eesmärk on vältida hankemenetluste põhjendamatut venimist ja hankijate töökoormuse kasvu olukordades, kus ettevõtja rikub korduvalt oma maksukohustusi. Muudatus hoiab kokku hankija aega, väldib menetluse venimist ning vähendab riski, et teised, korrektselt käituvad pakkujad peavad põhjendamatult kaua ootama hankija otsuseid. Muudatus suurendab hankemenetluse prognoositavust ja sujuvust.

Muudatusel on ettevõtjatele distsiplineeriv mõju. See suunab neid olema oma maksukohustuste täitmisel hoolikamad kogu hankemenetluse vältel, kuna eksimisvõimalusi on varasemast vähem. Muudatus piirab pakkujale ja taotlejatele ning pakkujate kaudu alltöövõtjatele ja ettevõtjatele, kelle vahenditele tuginetakse, antavate võimaluste arvu. Ettevõtja, kes on oma tegevuses hoolas, muudatuse negatiivset mõju ei tunnetata. Samas vähendab see ausate ja korrektse maksukäitumisega pakkujate ooteaega, kuna menetlused ei veni enam korduvalt maksekohustusi rikkuvate konkurentide tõttu.

6.13.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmise**. Vt p 6.1.1.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõju avaldub vaid nendes hankemenetlustes, kus mõnel pakkujal, taotlejal või alltöövõtjal tekib korduvalt maksuvõlg. See on pigem erandlik olukord.

Mõju ulatus on **väike**. Korduvate maksuvõlgadega pakkujad, taotlejad ja alltöövõtjad ei ole regulaarne nähtus. Samas kui selline juhtum tõusetub, on see hankija jaoks täiendav ajakulu.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riskid hankija jaoks praktiliselt puuduvad. Muudatus annab hankijale selgema ja tugevama positsiooni hankemenetluse korraldamisel ja maksuvõlaga ettevõtjate kõrvale jätmisel.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.13.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Ettevõtjad, kellel esinevad korduvad maksuvõlad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**.

Eestis on kokku juriidilisi isikuid 356 571, ligi 12% neist on osalenud kasvõi ühe korra riigihankes. (vt täpsemalt seletuskirja p 6.1.2.) 2024. aastal korraldati 8792 riigihanget, 1738 ettevõtjat osalesid nendes alltöövõtjatena. Maksu- ja Tolliameti statistika kohaselt seisuga 01.01.2025 oli maksuvõlgnike arv 39 722 (võlg kokku umbes 342 011 000 eurot)¹²⁰, see moodustab 11% kõikidest ettevõtjatest. Lihtsa matemaatilise arvutusega võib eeldada, et ühel protsendil pakkujatest, taotlejatest ja alltöövõtjatest võivad esineda ühe aasta sees maksuvõlad. Samas on eeldatav, et sihtrühm on veelgi väiksem, sest esiteks – ettevõtjal peab olema korduvalt maksuvõlg ühes hankemenetluses – ja teiseks – võib eeldada, et riigihankes osalejatel on riigihanke tingimuste tõttu parem maksukäitumine.

Mõju sagedus on **väike**. Mõju avaldub kaudselt igas hankemenetluses, sest pea igas hankemenetluses kontrollitakse maksuvõla esinemist. Samas otsene mõju avaldub vaid nendel juhtudel, kui on ühe hankemenetluse ajal tekkinud mitu maksuvõlga, see on aga haruldane olukord.

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus nõuab ettevõtjalt suuremat hoolsust. Teadmine, et „teist võimalust“ nii lihtsalt ei anta, muudab ettevõtjate käitumist ja sunnib neid oma finantsdistsipliini rangemalt jälgima.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Muudatusega võib kaasneda selline olukord, kui näiteks maksuvõlga tekib uuesti hankekomisjoni protokoll koostamise ja otsuse vastuvõtmise vahepeal (ja see olukord erineb juba teist korda), siis igal juhul tuleks pakkuja riigihankest kõrvaldada või nõuda alltöövõtja või tuginetava asendamist. Esineb potentsiaalne risk, et mõni muidu usaldusväärne pakkuja kõrvaldatakse riigihankest või asendatakse alltöövõtja juhuslikult tekkinud ja pigem väikse maksuvõla tõttu. Seda riski maandab aga asjaolu, et maksuvõla tekkimine on ettevõtja enda kontrolli all olev asjaolu ning korrektne maksukäitumine ongi osa ettevõtja hoolsuskohustusest.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.14. Kavandatav muudatus – hankepassiga menetlustes kõik otsused korraka (§ 104)

Muudatusega antakse hankijale õigus kontrollida majanduslikult soodsaima pakumuse teinud pakkuja vastavust juba enne pakumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist. Kehtiv seaduse tõlgendus on nõudnud ranget toimingute järjekorda: esmalt eduka pakumuse otsus ja alles seejärel sisuline kontroll. Muudatusega võimaldatakse paindlikum lähenemine, lubades

¹²⁰ Maksu- ja Tolliameti statistika. Maksuvõla dünaamika. Kättesaadav siit: <https://ncfailid.emta.ee/s/8LHKaLkRMcXd4HM>

hankijal läbi viia kontroll pakkuja suhtes, kelle ta kavatseb edukaks tunnistada. See võimaldab hankijal teha kõik vajaliku kontrollitoimingud ja otsused üheaegselt, muutes hankemenetluse kiiremaks ja loogilisemaks.

Muudatus vähendab oluliselt hankijate töökoormust ja kiirendab märkimisväärselt hankemenetluse lõppfaasi. Kaob ära kunstlik ja ebapraktiline ooteaeg eduka pakkumuse otsuse ja sellele järgneva sisulise kontrolli vahel. Hankija saab nüüd, olles välja selgitanud parima pakkumuse, alustada kohe tõendite küsimist ka kontrolli, tehes seejärel kõik vajalikud otsused (kõrvaldamata jätmine, kvalifitseerimine, edukaks tunnistamine) ühes pakettis. See hoiab kokku hankija aega, vähendab administratiivsete toimingute arvu ja muudab menetluse sujuvamaks.

Pakkujate jaoks on muudatuse mõju positiivne, kuna see kiirendab hankemenetlust ja hankelepingsust järeldust. Lühem menetlusaeg tähendab pakkuja jaoks väiksemat ebakindlust ja kiiremat selgust hanketulemuste osas. Samuti väheneb teiste pakkuja ooteaeg, mis võimaldab neil oma ressursse kiiremini uutele riigihangetele suunata.

6.14.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Vt seletuskirja p 6.1.1.

Mõju sagedus on pigem **suur**. Mõju avaldub hankemenetluses, kus kasutatakse hankepassi ja kontrollitakse vaid edukat pakkuja. 2024. aastal korraldati 5933 hankepassiga riigihanget ligikaudse kogumaksumusega 6,4 miljardit.¹²¹ See moodustab kõikidest riigihangetest arvuliselt 67% (kogumaksumuse alusel 66%).

Mõju ulatus on **väike**. Muudatuse tulemusel saab hankija mitmeetapilise ja järjestikuse protsessi asemel tegutseda paralleelselt ja efektiivsemalt. See omakorda kiirendab menetlust, mis realiseerib paremini hankepassi kasutuselevõtuga taotletud eesmärki.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Ohud on minimaalsed. Muudatus ei vähenda kontrolli mahtu ega kvaliteeti, vaid muudab selle ajastust.

Teoreetiline risk on seotud olukorraga, kus hankija alustab kontrolli ja hiljem selgub, et ta on eksinud majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel, kuid see on hankija sisemise töökorralduse küsimus. Kaudne positiivne mõju on see, et see lühendab hankepassiga hankemenetluse üldist kestust ja aitab avaliku sektori ressursse tõhusamalt kasutada.

Küsimusi võib tekitada, kas ettepanek on kooskõlas § 3 üldpõhimõtetega, võib esineda võrdse kohtlemisega seotud riive – üks pakkujatest kellelt andmeid küsitakse, saab enne info, et osutub edukaks, kui teised pakkujad.¹²² Samas ei anna see teadmine edukale pakkujale eelist. Kaebetähtaeg algab otsuse tegemisest.¹²³

Positiivsest aspektist kaoks praktikast tarbetu ja formalistlik lähenemine, et edukat pakkuja ei ole olemas enne kui hankija on teinud vastava „ametliku“ otsuse.¹²⁴

6.14.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

¹²¹ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

¹²² Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 11. Riigi IT Keskuse tagasiside.

¹²³ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 11.

¹²⁴ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 11. Siseministeeriumi tagasiside.

Sihtrühm: Pakkujad.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on pigem **väike**. Menetluse lühenemine on pakkuja jaoks positiivne muutus.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Riskid puuduvad. Pakkujate õigused ei vähene, vaid nad saavad kiiremini tagasisidet hanketulemuste kohta.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.15. Kavandatav muudatus – ehitushangetes põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse ja alltöövõtjate kontrolli puhul piirmäära seadmine 500 000 eurole (§ 115, § 122)

Muudatus kaotab põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kohustusliku kontrolli ja ulatuslikud alltöövõtjate kontrollimise reeglid ehitushangetelt, mille maksumus jääb vahemiku 150 000–499 999 eurot. Hankijatel kaob kohustus kontrollida põhjendamatult madalat maksumust ja rakendada keerukat alltöövõtjate regulatsiooni, mis on aeganõudev ja vaidlusterohke. Senini kehtivas RHS redaktsiooni muudetavates sätetes on viidatud ehitustööde riigihanke piirmääradele, mis kehtiva korra järgi on 150 000 eurot. Eeldatava maksumusega ehitustööde riigihankeid, mis jäävad vahemikku 150 000–499 999 eurot korraldati eelmisel aastal 488, see moodustab 19% kõikidest 2024. aastal korraldatud ehitustööde riigihangetest. Rahaliselt mahus on see 4% kõikidest 2024. aastal korraldatud ehitustööde riigihangetest.

Suur osa ehitushankeid korraldatakse riigihangete registris, kuigi eeldatava maksumuse järgi oleks hankija saanud korraldada ehitustööde riigihanke asutusesiselt järgides hankekorda. 61% kõikidest eelmisel aastal korraldatud ehitustööde riigihangetest jäi alla 150 000 euro ning rahaliselt moodustasid need 2,5%.

Lisaks sellele muudatusega nähakse ette hankija kohustus üle 500 000 euro maksumusega ehitustööde riigihangetes kontrollida vaid neid alltöövõtjaid, kelle lepingu osa moodustab vähemalt 10% hankelepingu maksumusest. Hankijad võivad kehtestada riigihanke alusdokumentides ka madalama lävendi. Muudatus vähendab oluliselt hankijate töökoormust, eriti just suurte ja keerukate ehitusprojektide puhul, kus alltöövõtjate arv võib ulatuda üle 50.¹²⁵ Lauskontrolli asemel saab hankija keskenduda kõige olulisematele alltöövõtjatele. Hankijale lisandub kaalutusõigus, kas ja mis tingimustel kontrollida ka väiksemaid alltöövõtjaid.

Peatöövõtjatest pakkuja jaoks väheneb töökoormus, kuna nad ei pea enam koguma ja esitama andmeid kõikide oma alltöövõtjate kohta. See lihtsustab pakkumuse koostamist ja hilisemat hankelepingu haldamist.

Alltöövõtjate jaoks on mõju kahetine. Need, kelle osakaal on üle 10%, läbivad endiselt kontrolli, mis tagab teatud kvaliteedi ja usaldusvärsuse turul. Nende jaoks, kelle osakaal jääb alla 10%, väheneb töökoormus, kuid samal ajal vähendab see ka turu läbipaistvust ja võib seada ausad ettevõtjad halvemasse konkurentsiolukorda.

¹²⁵ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 14. Riigi Kinnisvara tagasiside.

6.15.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Ehitustööde riigihankeid korraldavad hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **keskmine**. Mõju laieneb kõigile Eestis tegutsevatele hankijatele, kes korraldavad ehitustööde riigihankeid. Ühes aastas korraldavad ehitustööde riigihankeid keskmiselt üle 250 erineva hankija (kõikidest hankijatest 10%), kellest iga üks korraldab riigihangete registris keskmiselt 9–10 ehitustööde riigihanget aastas.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Mõlema muudatuse mõju avaldub kui on täidetud järgmised eeldused: 1) tegemist on ehitustööde hankimisega, mille 2) eeldatav maksumus jääb alla 500 000 euro, ning 3) hankijal esineb kahtlus, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega või riigihankes kasutatakse alltöövõtjaid.

Statistiliselt on võimatu täpselt määratleda, mitme riigihanke puhul kaalus hankija pakkumuse põhjendamatult madalat maksumust. Üheks indikaatoriks võib pidada riigihangete vaidlustuskomisjoni praktikat. 2024. aastal menetles vaidlustuskomisjon 24 vaidlustust, mis puudutasid põhjendamatult madala maksumuse kontrolli. Kokku lahendas vaidlustuskomisjon 2024. aastal 258 vaidlustust. Seega ligi 9% vaidlustustest puudutasid põhjendamatult madala maksumuse kontrolli.

Mõju, mis puudutab alltöövõtjate 10% lävendit, avaldub neis ehitustööde riigihangetes, mille maksumus ületab 500 000 eurot. 2024. aastal korraldati 477 ehitustööde riigihanget või kontsessiooni, mis moodustab 5% kõikidest 2024. aastal korraldatud riigihangetest.

Mõju ulatus on **väike**. Hankijad peavad kohanema uue 500 000 euro suuruse piirmääraga, kuid see kohanemine seisneb menetluse lihtsustumises, mis ei tekita raskusi. Kohustuslike ja keerukate menetlustoimingute äralangemine väiksema eeldatava maksumusega riigihangetes vähendab hankijate töökoormust.

Hankijad ei pea kohanema alltöövõtjate 10% lävendiga, sest nad kontrollivad alltöövõtjad praegugi. Erinevus on vaid selles, et nad ei pea tulevikus kohustuslikus korras kontrollima umbes 80% riigihangetest alltöövõtjaid, kui nad seda kohustust riigihanke alusdokumentides ei sätesta. Kohustuslike kontrollide arvu vähenemine on märkimisväärne lihtsustus.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitav risk seisneb selles, et ilma kohustusliku kontrollita võivad hankijad aktsepteerida põhjendamatult madala maksumusega pakkumusi, mis võivad põhjustada hankelepingu täitmises probleeme ja kvaliteedi langust. Samuti on võimalik risk, et probleemne alltöövõtja jääb kontrollimata. Samas jääb hankijale õigus kontrolli vabatahtlikult kohaldada sätestades vastava korra riigihanke alusdokumentides.

Samuti võivad peatöövõtjad hakata teadlikult kasutama ebaausaid alltöövõtjaid just väiksemate, alla 10% kogumaksumuse piiri jäävate tööde tegemiseks, teades, et nende kohustuslik kontroll puudub. Samas jääb hankijale vabatahtlik kontrolli õigus.

Muudatusega saab mõnel määral lahenduse ka välismaiste alltöövõtjate kontroll, kelle kontrollimine võib osutuda hankijale ebasproportsionaalselt koormavaks.¹²⁶

¹²⁶ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 14. Tallinna Sadama tagasiside.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.15.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad ja alltöövõtjad, kes osalevad ehitustööde riigihangetes

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p. 6.1.2.

Ühe aasta jooksul osaleb keskmiselt 3,6% äriregistris registreeritud äriühingutest. Arvestades, et kõikidest 2024. aastal korraldatud riigihangetest 29% moodustasid ehitustööde riigihanked. Seega on sihtrühma suurus väike ($12\% * 29\% = 3,48\%$).

2024. aastal korraldati 8792 riigihanget, 1738 ettevõtjat osalesid nendes alltöövõtjatena.

Mõju sagedus on pigem **väike**, sest pakkujad on mõjutatud vaid siis, kui pakkumuse puhul esineb kahtlus põhjendamatult madala maksumuse osas või nendes toimingutes, mis puudutab alltöövõtjaid. Alltöövõtjate jaoks on samuti mõju sagedus pigem väike, sest nende puutumus riigihankega on pigem kaudne, läbi pakkuja.

Mõju ulatus on **väike**. Ettevõtjad ei pea esitama enam andmeid enda ja alltöövõtjate keskmise töötasu kohta, samuti selgitusi põhjendamatult madala maksumuse kahtlusega seoses, kui hankijal sellist kahtlust ei teki. Võimalik on kasutada väiksema töömahuga alltöövõtjaid paindlikumalt ja kaasata kiiremini, kuna hankijal pole kohustust sellist alltöövõtjat eelnevalt kontrollida. Kuna ka kehtiva seaduse järgi rakendub alltöövõtjatele kontroll, siis kohanemiskust ei tohiks olla.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **keskmine**.

Ebasoovitavaks riskiks võib pidada alltöövõtjatega seotud probleeme (tasumata arved, ebakvaliteetne töö, ebausaldusväärsed ettevõtjad töötavad riigihanke objektidel). See risk on samas kaudne ja hüpoteetiline. Samuti eksisteerib risk, et peatöövõtjad kasutavad teadlikult alla 10% piiri alltöövõtjaid, et vältida kontrolli.

Ebasoovitavat mõju maandab see, et halduskoormus väheneb. Pakkumuste ja hilisemate andmete esitamine muutub lihtsamaks ja odavamaks. Suurtel ehitushangetel väheneb alltöövõtjatega seotud aruandluskohustus.

Kaudselt võib suureneدا julgeolekurisk.¹²⁷ Samas võivad hankijad kehtestada ka allpool 500 000-eurost piirmäära kontrolli.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.16. Kavandatav muudatus – vabatahtlik põhjendamatult madala maksumuse kontroll kontsessioonilepingute hankemenetluses (§ 115)

Muudatusega muudetakse põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kontroll kontsessioonilepingute puhul vaikimisi vabatahtlikuks.

¹²⁷ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 14. Eesti Energia tagasiside.

Muudatus annab hankijatele suurema paindlikkuse ja kaalutusõiguse kontsessioonimenetlustes ning võimaldab hankijatele rakendada kontrolli vaid siis, kui nad näeb selleks reaalset vajadust ja on riigihanke alusdokumentides selle ette näinud, ja vältida formaalsusi muudel juhtudel.

Pakkujate jaoks muudab see muudatus hankemenetluse paindlikumaks, aga ka riskantsemaks. Ühelt poolt võimaldab kontrollikohustuse puudumine pakkujatel esitada julgemaid pakkumusi. Teisalt suurendab see konkurentsipurvet ja võib soodustada põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse tegemist. Tugevama turupositsiooniga pakkujad võivad kasutada põhjendamatult madala maksumuse kontrolli puudumist vahendina konkurentide (eriti uute turuletulijate) tõrjumiseks, teades, et hankija ei pruugi nende pakkumuse maksumuse põhjendatust kontrollida.

6.16.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad, kes korraldavad kontsessioonilepingu sõlmimise hankemenetlusi

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike**. Muudatus puudutab hankijaid, kes korraldavad kontsessioonilepingute hankemenetlusi. 2024. aastal korraldas kontsessioonilepingu sõlmimise menetlusi 33 unikaalset hankijat.

Mõju sagedus on **väike**. Mõju avaldub kontsessioonilepingu sõlmimise hankemenetlustes. 2024. aastal korraldati 55 kontsessiooni menetlust, kogumaksumusega 78 miljonit.¹²⁸

Mõju ulatus on **väike**. Muudatusega eeldatavasti ei kaasne hankijale erilisi kohanemisraskusi ega vajadust ennast täiendada. Teisalt aga põhjendamatult madala maksumuse kontrolli rakendamise või rakendamata jätmise kaalumise nõuab hankijalt teadlikku otsust, mis omakorda suurendab tema vastutust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Risk seisneb selles, et hankija võib jätta kontrolli tegemata olukorras, kus see oleks vajalik. Pakkujat võib osutada põhjendamatult madala maksumusega pakkumusega edukaks, mis omakorda tõstab riski, et pakkuja võib sattuda majandusraskustesse või hangitavat eset täita ebakvaliteetselt. Riski maandab see, et hankijal on endiselt õigus maksumuse põhjendatust kontrollida – aga mitte kohustus.¹²⁹

Üldiselt hangitakse ehitustööde kontsessioonina kalleid ja/või avalikke ehitisi (ujulad, tennisehallid jne), millel on turule ja avalikkusele märkimisväärne mõju, mistõttu oleks paslik hankijat mitte suunata kontrollima, kas pakutud hinnaga on võimalik kontsessioonilepingut nõuetekohaselt täita.¹³⁰

6.16.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes osalevad kontsessioonihangetel

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**.

Mõju sagedus on pigem **väike**.

¹²⁸ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

¹²⁹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 4.

¹³⁰ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 4. Tallinna Sadama tagasiside.

Mõju ulatus on pigem **väike**. Muudatus võib kaudselt mõjutada pakkujate strateegiat kontsessioonimenetlustes. Pakkumuse koostamisel tuleb arvestada suurema konkurentsisurve ja põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste riskiga.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Risk, et turuliidrid kasutavad muudatust oma positsiooni kindlustamiseks ja konkurentsi kahjustamiseks, on kaudne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

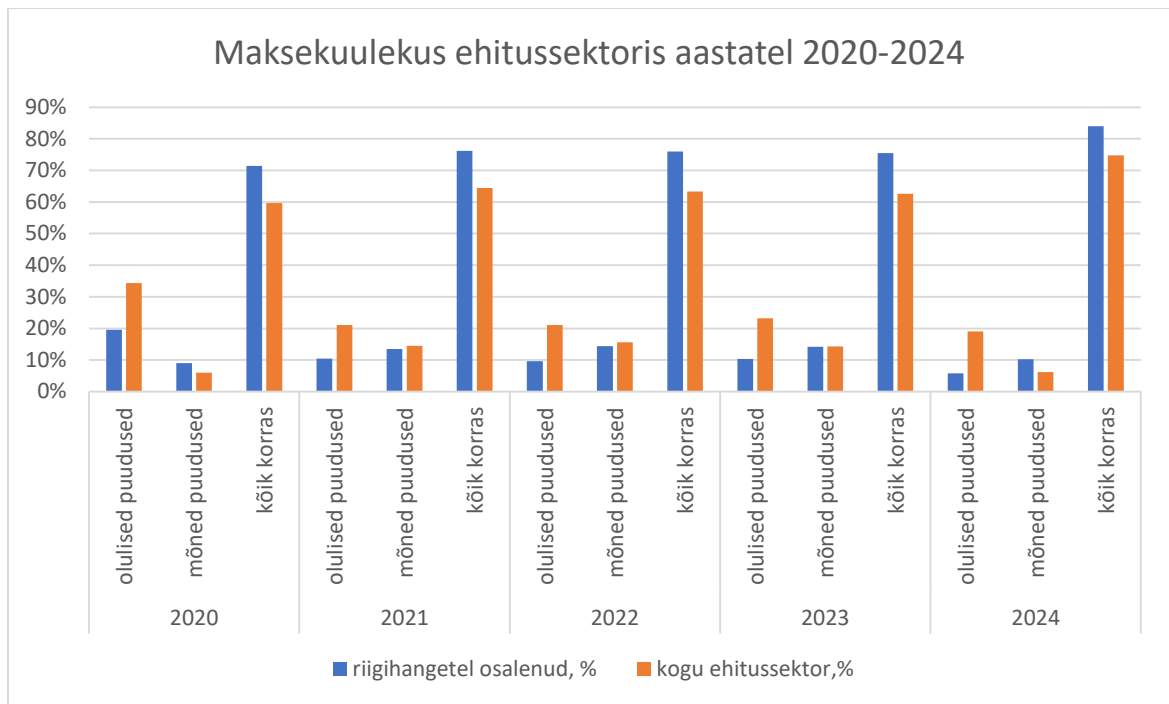
6.17. Kavandatav muudatus – ehitushangetes keskmise töötasu tõendi kaotamine (§ 115)

Muudatusega kaotatakse ehitustööde riigihangetes ära üks kahest kohustuslikust alusest, mis algatas põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kontrolli. Muudatuse tulemusel jääb alles vaid pakkumuse maksumuse erinevusel põhinev kontrollikohustus. Seega tunnistatakse kehtetuks sätted, mis reguleerisid töötasu andmete küsimist ja võrdlemist. Muudatuse eesmärk on kaotada hankijate jaoks ebaproportsionaalselt koormav ja väheefektiivne kohustus.

Muudatus vähendab hankijate töökoormust. Hankijad vabanevad kohustusest kohuda ja analüüsida palgaandmeid, võrrelda neid statistiliste keskmistega ja teha selle põhjal järeldusi ja järelepärimisi. See on aeganõudev ülesanne. Kehtiv regulatsioon on liigkoormav, kuna kohustus kontrollida rakendub isegi siis, kui laekub vaid üks pakkumus, ja ei sõltu pakkumuse hinnast. Selle kohustuse kaotamine muudab põhjendamatult madala maksumuse kontrolli loogilisemaks – see rakendub edaspidi vaid siis, kui reaalne kahtlus alapakkumuse osas, mis tuleneb otseselt pakkumuse maksumusest.

Selle muudatuse mõju on minimaalne, sest maksukuulekus ehitussektoris on riigihangetes osalevatel pakkujatel ligi 10% parem, kui neil ettevõtjatel, kes ei osale riigihangetes. Seda kinnitab ka allolev tabel 8:

Tabel 8



6.17.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Ehitustööde riigihankeid korraldavad hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **keskmine**. Vt seletuskirja punkti 6.15.1.

Mõju sagedus on pigem **keskmine**. Vt seletuskirja punkti 6.15.1. Mõju avaldub igas ehitustööde riigihankes, sest töötasu tõendi küsimine on lausaline.

Mõju ulatus on **väike**. Hankijatel ei tohiks olla kohanemiskursi, kuna neil jääb ära kohustus. Kohustuslike kontrollide arvu vähenemine on märkimisväärne lihtsustus.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**.

Risk, et hankija sõlmib hankelepingu ümbrikupalka maksva pakkujaga, on olemas, kuid see risk eksisteerib ka praegu. Hankijal tegelikkuses puuduvad reaalsed uurimisvõimalused. Ümbrikupalkadega võitlemine on Maksu- ja Tolliameti ülesandeks.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.17.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad ja alltöövõtjad, kes osalevad ehitustööde riigihanketes.

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p. 6.15.2.

Mõju sagedus on **väike**. Kui pakkujad osalevad ehitustööde riigihankes, siis peavad nad iga kord esitama töötasu tõendi, samas tegemist ei ole regulaarse ega igapäevase tegevusega. Tõendi esitamine on vaid üks osa hankemenetlusest.

Mõju ulatus on **väike**. Ettevõtjad ei pea esitama enam nii sageli andmeid enda ja alltöövõtjate keskmise töötasu kohta, samuti selgitusi põhjendamatult madala maksumuse kahtlusega seoses, kui hankijal sellist kahtlust muul alusel ei teki.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitavaks riskiks võib pidada ohtu, et konkurents ehitusturul muutub veelgi hinnapõhisemaks. Samas see ei ole kuigi tõenäoline, sest Eesti seadustes ei ole keeldu, nagu ei võiks pakkuja oma töötajatele maksta vähem kui 70% keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas. Nii ei ole tegelikkuses tõendi küsimisel mitte mingit reaalselt mõju. See ei aita vältida ümbrikupalka ega tõsta valdkonna töötasusid.¹³¹ Lisaks on riigihangetes vähe neid juhtumeid, kui keskmine töötasu on alla 70%, aga samas ei ole selget arusaama, mida hankija kontrollima või tegema peab, kui sellised olukorrad tegelikult esinevad.¹³²

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.18. Kavandatav muudatus – vabatahtlik töövõtjale maksete peatamise õigus (§ 122)

Muudatusega muudetakse hankija kohustus peatada maksed peatöövõtjale (kui alltöövõtja teatab tasumata arvetest) hankija kaalutusõiguseks. Muudatuse eesmärk on vabastada hankija kohustusest, mida praktikas on vähe rakendatud ning mis on osutunud ebatõhusaks ja paneb hankijale kohtunikule sarnaneva ülesande.

Muudatus vabastab hankijad keerulisest ja potentsiaalselt õigusvaidlusi tekitavast kohustusest. Muudatus annab hankijale paindlikkuse sekkuda vaid siis, kui ta peab seda vajalikuks ja põhjendatuks, kuid vabastab ta automaatselt kohustusest.

Kuigi praktikas on seda meetet vähe kasutatud ja selle tõhusus on olnud küsitav, oli see siiski olemasolev võimalus avaldada peatöövõtjale survet arvete tasumiseks. Kohustuse asendamine kaalutusõigusega tähendab, et alltöövõtja ei saa enam kindel olla, et hankija tema poolele asub ja maksed kinni peab. Muudatus nõrgendab alltöövõtja positsiooni ja suunab ta oma õiguste kaitsmiseks aeganõudvasse ja kulukasse kohtumenetlusse.

6.18.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Ehitustööde riigihankeid korraldavad hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **keskmine**. Vt seletuskirja punkti 6.15.1.

Mõju sagedus on **väike**. Sätte rakendamise olukordi esineb praktikas harva.

Mõju ulatus on **väike**. Kuigi sätet on praktikas vähe rakendatud, on kohustuse asendumine kaalutusõigusega hankija jaoks riske vähendav, mis omakorda vähendab hankija vastutust ja õiguslikku ebakindlust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk **puudub**.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

¹³¹ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 3.

¹³² Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 3. Riigi Kinnisvara tagasiside.

6.18.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad, kes osalevad ehitustööde riigihangetes

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p. 6.15.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**, sest mõju avaldub vaid nendes olukordades, kus peatöövõtja jätab arved tasumata.

Mõju ulatus on **väike**. Meede on praktikas harva kasutatav. Sellegipoolest on seadusliku kaitsemeetme kaotamine alltöövõtja jaoks riske suurendav muudatus.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**.

Ebasoovitavaks riskiks võib pidada ohtu, et peatöövõtjad kasutavad oma tugevamat positsiooni ära ja jätavad sagedamini alltöövõtjatele tasumata. Teadmine, et hankija ei sekku enam automaatselt, võib vähendada peatöövõtjate motivatsiooni oma kohustusi korrektselt täita. Samas on see risk minimaalne. Seni kehtinud regulatsiooni eesmärk oli tagada alltöövõtjate kaits. Meede ei ole aga alltöövõtjate kaitsmisel tegelikult tõhus ega otsene.¹³³

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.19. Kavandatud muudatus – hankelepingu muutmise teate esitamise tähtaja pikendamine (§ 123)

Muudatusega pikendatakse hankelepingu oluliste muudatuste kohta teate esitamise tähtaega riigihangete registrile seniselt kümnelt päeval kolmekümnele päevale. Muudatuse eesmärk on anda hankijatele mõistlikum ja praktilisem ajaraam teate korrektseks ettevalmistamiseks ja esitamiseks ning ühtlustada see teiste sarnaste teavitamistähtaegadega riigihangete seaduses. Kehtiv kümne päeva pikkune tähtaeg on sageli ebapiisav, et koguda kokku kogu vajalik teave hankelepingu muudatuse kohta, läbida asutusesisesed kooskõlastusringid, vormistada teade korrektselt registris. Tähtaja pikendamine 30 päevani annab hankijatele piisavalt aega, et tagada esitavate andmete õigsus ja täielikkus, mis omakorda vähendab vigade tegemise ohtu ja parandab registrisse laekuvate andmete kvaliteeti.

6.19.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. Vt seletuskirja p 6.1.1.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Samas suuremate ja pikaajalisemate hankelepingute muutmine on tõenäoliselt regulaarsem.

Mõju ulatus on **väike**. Tegemist on tehnilise ja detailse muudatusega. Mõju hankijatele on positiivne – vähendab töökoormust, lihtsustab aruandlust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk **puudub**. Muudatus ei kaota kohustust, vaid annab selle täitmiseks mõistlikuma aja.

¹³³ Lihtsustamise aruanne. Ettepanek 24.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.20. Kavandatav muudatus – lihthankemenetluse pakkumuste esitamise miinimumtähtaaja pikendamine (§ 125)

Sisuliselt seisneb muudatus lihthankemenetluses pakkumuste esitamise kohustuslike miinimumtähtaegade pikendamises: asjade ja teenuste puhul kümnelts päeval 15 päevale ning ehitustööde puhul 15 päevalt 25 päevale. Muudatusega ei kehtestata uusi tähtaegu, vaid võetakse lihthankemenetlusse üle seni riigihankemenetluses kehtinud tähtajad, mis on loogiline ja proportsionaalne samm.

Hankijate jaoks tähendab muudatus lihthankemenetluse potentsiaalset pikenemist vastavalt 5 ja 10 päeva võrra. Lihthankemenetluse ajalisest aspektis on muudatusel pigem negatiivne mõju, kuid selle kaalub ülesse tõenäosus paremate pakkumuste saamiseks ja suurema konkurentsi näol. Hankija säilitab ka kaalutusõiguse määrata sõltuvalt riigihanke keerukusest miinimumist pikemaid tähtaegu.

Pakkujate jaoks on tegemist olulise positiivse muudatusega, mis loob paremad eeldused läbimõeldud ja kvaliteetsete pakkumuste koostamiseks. Pikemad tähtajad vähendavad ettevõtjate ajasurvet, võimaldavad põhjalikumalt analüüsida riigihanke alusdokumente, leida koostööpartnereid, koostada sisuliselt kvaliteetsemaid ja konkurentsivõimelisemaid pakkumusi. Eriti kriitiline on see keerukamate riigihangete puhul, mis nüüdsest liiguvad lihthankemenetluse alla ja mille puhul 10- või 15-päevane tähtaeg oli selgelt ebapiisav. Muudatus soodustab ausat konkurentsi, kuna annab ka väiksematele, piiratud ressurssidega pakkujatele parema võimaluse osaleda suurema väärtusega lihthangetes.

2024. aastal oli lihthankemenetluse keskmine pikkus 46 päeva ning avatud menetlusele kulus 87 päeva.

6.20.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Hankijad

Mõjutatud sihtrühma suurus on **keskmine**. (v.t. seletuskirja p 6.1.1). Samas täpsemalt mõjutab muudatus hankijaid, kes korraldavad lihthankemenetlusi.

Mõju sagedus on **väike**. Muudatus mõjutab regulaarset hanketegevust, kuna igas riigihankes tuleb määrata pakkumuste esitamise tähtaeg. Seega on hankija kokkupuude muudatusega sagedane, teisalt aga hankijad on ka varasemas riigihankemenetluses rakendanud samasid tähtaegu.

Samas puudutab muudatus vaid lihthankemenetlust, 2024. aastal olid kõikides korraldatud riigihangetest 22% lihthankemenetlused. Kuna üks hankija korraldab (vt p 6.1.1.) ühes aastas keskmiselt 16–18 riigihanget, st ühes aastas korraldab hankija ($16-18 \times 22\% =$) 3–4 lihthanget aastas.

Mõju ulatus on **väike**. Hankijad ei pea kohanema uute tähtaegadega, kuna tähtaegade puhul on tegemist juba hankemenetluses kasutatud tähtaegadega. Seega oskavad ka hankemenetluse näitel planeerida lihthanke ajalist kestust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on eeldatavasti **väike**. Risk, et hankemenetlus venib põhjendamatult pikaks, on väike. Hankija kohustus määrata mõistlik pakkumuste esitamise

tähtaeg jääb kehtima. Pigem aitab muudatus vältida riski, et liiga lühikeste tähtaegade tõttu hanked ebaõnnestuvad või esitatakse vaid üksikuid pakkumusi.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.20.2. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju ulatus on **väike**. Pakkujate jaoks on kohanemine lihtne ja positiivne – tegemist on sama tähtajaga nagu siiani kehtinud hankemenetluses. Lihthangetes pikema tähtaja sätestamine võib määrata, kas ettevõtte üldse otsustab osaleda riigihankes või mitte. Seega on muudatusel pigem positiivne mõju.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**.

Riskid on minimaalsed. Teoreetiliselt võib pikem menetlus veidi aeglustada hankemenetlust, kuid suurt mõju see üldistele hanke tulemustele ei oma. Seda põhjusel, et riigihanke piirmäära ületavad riigihanked, mille puhul juba praegu pakkumuste esitamise tähtaeg on vastavalt 15 ja 25 päeva. Lisaks on hankijal endal kohustus määrata mõistlik tähtaeg, mis ei pea olema miinimumtähtaeg. Pikema tähtaja andmine on kvaliteedi ja konkurentsi huvides, mis kaalub üles minimaalse ajalise viivituse.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.21. Kavandatav muudatus – lihthankemenetluse ooteaja ja vaidlustamistähtaegade pikendamine ja ühtlustamine (§ 125, § 189)

Muudatusega pikendatakse lihthankemenetluses hankelepingu sõlmimisele eelnevat kohustuslikku ooteaega viielt tööpäevalt seitsmele tööpäevale ja vaidlustamistähtaeg pikendatakse kolmelt tööpäevalt viiele tööpäevale, seeläbi ühtlustatakse seni kehtinud tähtaegadega. Need muudatused on otsene ja vältimatu tagajärg lihthankemenetluse kohaldamisala laiendamisele suurema maksumusega ja keerukamatele riigihangetele. Pikemad tähtajad annavad pakkujaatele reaalse ja mõistliku aja riigihanke alusdokumentide sisuliseks analüüsimiseks, hankija otsuste põhjendatuse kontrollimiseks ning kvaliteetse ja argumenteeritud vaidlustuse koostamiseks. See on eriti kriitilise tähtsusega just nende hangete puhul, mis varem olid riigihanked ja nüüd liiguvad lihthankemenetluse alla.

Hankijatele ja riigihangete vaidlustuskomisjonile avaldub kaudsem mõju. Pikemad vaidlustustähtajad ja pikem ooteaeg lükkavad edasi hetke, mil hankija saab hankelepingu sõlmida ja asuda selle täitmisele. Pikemad tähtajad annavad ka hankijale endale rohkem aega oma otsuste läbimõtlemiseks ja vigade parandamiseks, mis võib vähendada vaidlustuste arvu. Riigihangete vaidlustuskomisjoni jaoks on mõju positiivne, kuna pikemad tähtajad võimaldavad pakkujaatel esitada paremini ettevalmistatud ja sisukamaid vaidlusi. See võib vähendada menetluslike puudustega või kehvasti põhjendatud vaidlustuste hulka, muutes vaidlustuskomisjoni töö sujuvamaks. Kuna vaidlustuskomisjoni ja hankijate mõju on pigem kaudne, siis ei hinnata eraldi ja põhjalikult muudatuse mõju viimasele kahele.

6.21.1. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Pakkujad

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**. Vt seletuskirja p 6.1.2.

Mõju sagedus on pigem **väike**. 2024. aastal vaidlustati 213 erinevat riigihanget, kokku oli vaidlustusi 258. See on marginaalne number võrreldes aastase riigihangete arvuga (umbes 2%).

Mõju ulatus on **väike**. Muudatus on küll põhimõttelise tähtsusega, kuna see mõjutab otseselt pakkujate õigust tõhusale õiguskaitsele. Samas ei ole tähtaegade pikendamine väga ulatuslik. Muudatusel on pigem positiivne mõju pakkujale lisaaja pakkumisega.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk **puudub**. Tõhusama õiguskaitse tagamine on süsteemi terviklikkuse seisukohast positiivne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

6.22. Kavandatav muudatus – riigihangete seaduses väärteokoosseisude kehtetuks tunnistamine

Kuna muudetavad säte on suunatud vaid hankijatele, keda saab karistusõiguslikult vastutusele võtta. See tähendab, et §-d 213–215 sätestatud väärteod on n-ö hankija väärteod. RHS-is ette nähtud menetlusnõuete järgimise kohustus on pandud hankijale (nt § 3, § 5 lõige 1, § 123 lõige 1). Ettevõtjaid, sh pakkujaid ega taotlejad, nende väärteokoosseisude alusel vastutusele võtta ei saa. Seega väärteokoosseisude kehtetuks tunnistamine pakkujaid vahetult ei mõjuta ja selles peatükis mõju neile ei käsitleta.

6.23.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Sihtrühm: Hankijad ja hankijate teenistujad, kohtuväline menetleja ja kohtud

Mõjutatud sihtrühma suurus on pigem **väike**, sest karistusõiguslikult on võimalik võtta vastutusele ainult eraõiguslikest juriidilistest isikutest hankijaid, KarS § 14 lõige 4 välistab RHS § 5 lõike 2 punktides 1–3 nimetatud (avaliku sektori) hankijate väärteovastutuse.

2024. aastal korraldasid avalik-õiguslikust juriidilisest isikust hankijad (§ 5 lõike 2 punktid 1–3), kes on karistusõigusliku vastutuse alt välistatud (KarS § 14 lõige 4), arvuliselt 58% kõigi riigihangete registris kajastatud riigihangete koguarvust ja selliste hankijate poolt registris kajastatud riigihangete maksumus kokku moodustas 78% kõikide registris märgitud riigihangete kogumaksumusest.¹³⁴

Mõju sagedus on **väike**. Seda põhjusel, et väärteomenetlusega võib olla põhjust kokku puutuda üksikutel hankijatel ja nende teenistujatel. Reeglina on hankijad õiguskuulekad ja hoolsad ning neil puudub kokkupuude väärteomenetlusega. Nõnda on §-des 213–215 sätestatud väärteo tunnustel väärteomenetlusi alustatud või kaalutud väärteomenetluse alustamist üksikute hankijate tegevusega seoses. Riigihangete registrist nähtuvalt korraldasid 2024. aastal 541 hankijat kokku 8792 riigihanke menetlust.¹³⁵ Väärteoteateid aga laekus samal aastal 3 hankija läbi viidud 6

¹³⁴ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

¹³⁵ PowerBI. Riigihangete statistika: [Riigihanked | Rahandusministeerium](#)

riigihankega seoses, millest omakorda on väärtemenetluse läbiviimist peetud põhjendatuks 2 teate ajendil (1 korral väärtemenetlust ei alustatud, sest samadel asjaoludel oli prokuratuur alustanud kriminaalmenetlust).¹³⁶

Mõju ulatus on väike, sest sihtrühmale üldiselt ei kaasne käitumise muutust ega kohanemiskursi. §-des 213–215 sätestatud väärtekoosseisud on siseviitelised, kuid ühtegi hankija tegevust riigihanke läbiviimisel reguleerivat RHS-i menetlusnormi väärtetähtsuse kaotamisega kehtetuks ei tunnistata. Veel vähem ei lisandu väärtekaristuse sätete kehtetuks tunnistamisega uusi nõuded riigihanke menetlusele, sh hankija poolsele aruandlusele vms. Muudatus ei tingi töökoormuse kasvu ega lisaväljaminekuid hankijatele. Küll aga kaasneb muudatusega positiivne mõju kohtuvälise menetleja ja potentsiaalselt kohtute töökoormuse vähenemisele (VTMS-is ette nähtud kohtuvaidluste korral), mis võimaldab senisest efektiivsemalt kasutada vabanevaid ressursse oma põhiülesannete täitmiseks. Rahandusministeerium näeb oma põhiülesannetena riigihangete valdkonnas poliitika kujundamist, nõustamis- ja koolitustegevust ning RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimise tagamiseks riiklikku ja haldusjärelevalve teostamist eelkõige rikkumiste ärahoidmisele või parandamisele suunatud tegevusena.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. RHS-is sätestatud menetlusreeglite adressaadina peavad hankijad lähtuma riigihanke menetluste läbiviimisel RHS-i vastavatest sätetest (nt § 15 lõige 2 ja 2. ptk, § 120 lõige 1, § 123 lõige 1). Nagu eelnevalt märgitud, ei mõjuta sanktsiooninormide kui sekundaarsete reaktsiooninormide kehtetuks tunnistamine käitumise- ehk primaarnormide ja menetlusnormide kehtivust. Seega peavad hankijad jätkuvalt täitma neidsamu nõuded riigihanke menetluses ja nende nõuete täitmine ei sõltu kuidagi sellest, kas nende rikkumine on väärtetona karistatav või mitte. Menetlusnõuete järgimine on edaspidi tagatud mittekaristuslike vahenditega, so vaidlustuse ja halduskohtule hankesjas kaebuse esitamisega ning riikliku ja haldusjärelevalvega.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju, pigem vastupidi – muudatusega kaasneb töökoormuse vähenemine ja ressursikokkuhoid kohtuvälisele menetlejale ja kohtusüsteemile. Seega ei ole mõju oluline.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõukohase seaduse jõustumisel ei ole eeldatavaid tulusid.

Eelnõu rakendamises on vajalik teha arendustöid riigihangete registris. Riigihangete register on kohustuslik riigihangete andmete avaldamise keskkond ja 98% hangetest elektrooniliste taotluste ja pakkumuste esitamise ning menetlemise keskkond. Registris peab olema võimalik riigihankeid korraldada ja neis osaleda RHS nõuetega kooskõlas. Hinnanguline ühekordne arenduskulu 2026. aastal on kuni 150 000 eurot, mis kaetakse Rahandusministeeriumi haldusala eelarvest.

Peamine arendusvajadus on seotud lihthanke piirmäära tõstmise tulemusena vajadusega võimaldada registris lihthanke teadete vastavus EL Teataja valideerimisreeglitega, et hankijad saaksid lihthanke teateid soovi korral EL Teatajale võrguväljaandes TED avaldamiseks saata. Arendustööd on vajalikud ka mõningate muude eelnõus kirjeldatud muudatustega, nt madalaima maksumuse hindamiskriteeriumi puhul ainult madalaima maksumusega pakkumuse vastavuse kontrolli võimaldamine või dünaamilises hankesüsteemis otsuste loogika muutuse tagamine. Lisaks on vajalikud mõned väiksemad muudatustest tulenevad vajalikud

¹³⁶ Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna statistika

seadistustööd, nt vaikumisi pakkumuste jõusoleku tähtaja määrang 3 kuud või osadeks jaotamata jätmise põhjendamise kohustuse eemaldamine alla rahvusvahelist piirmäära riigihangetes.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma 1. juunil 2026. Seadus ei jõustu üldises korras, sest RHS muudatuste korrektseks rakendamiseks on vajalik üleminekuaeg, mille jooksul saaksid hankijad, pakkujad ja teised huvitatud isikud tutvuda seaduse muudatustega, vajadusel viia läbi koolitusi jmt. Samuti eeldavad muudatused riigihangete registri arendusi, mille tegemine võtab aega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadetakse eelnõu infosüsteemide (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele. Samuti saadetakse eelnõu arvamuse avaldamiseks järgnevatele ettevõtjatele, asutustele, organisatsioonidele ja ettevõtjate liidule: AS Eesti Energia, Audiitorkogu, Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Eesti Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit, Eesti Haiglate Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Taristuehituse Liit, Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Töötukassa, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon MTÜ, Elektrilevi OÜ, Elering AS, Maksu- ja Tolliamet, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Ravimitootjate Liit, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Rektorite Nõukogu, riigihangete vaidlustuskomisjon, Riigikantselei, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Riigi Kinnisvara AS, Riigi Metsamajandamise Keskus, Riigi Tugiteenuste Keskus, Tallinna, Tervisekassa, Tervise Heaolu ja Infosüsteemide Keskus, Transpordiamet ja Turundajate Liit.

Algatab Vabariigi Valitsus

2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik