

Korruptsioonivaba Eesti tagasiside ELi riigihangete määruse eelnõule

Vastus Rahandusministeeriumi 25.09.2026 kirjale nr 12.2-1/3896-1

Üldhinnang

Korruptsioonivaba Eesti (KVE) toetab eelnõu eesmärki muuta hanked lihtsamaks ja andmepõhisemaks, kuid paindlikkus peab käima käsikäes läbipaistvuse ja järelevalvega. Eelnõu laiendab hankija kaalutlusõigust mitmes suunas korraga: läbirääkimised on lubatud kõigis menetlustes (art 33–34), parim hinna ja kvaliteedi suhe muutub vaikimisi hindamisviisiks (art 98), otsehangete alused laienevad (art 47) ning lepingumuudatuste piirid lõdvenevad (art 106).

Igal muudatusel eraldi võetuna võib olla hea põhjus. Koos võivad need aga teatud juhtudel suurendada soosimise, kokkumängu ja korruptsiooni riski, eriti väikese haldusvõimekusega hankijate juures. Samale koosmõjule juhtis tähelepanu ka Euroopa Komisjoni õiguskontrollikomitee, kes osutas oma 8. juuni 2026 arvamuses riskidele, mis kaasnevad läbirääkimiste ja kvaliteedipõhise hindamise samaaegse laiendamisega.

KVE ettepanek Eesti seisukohaks: toetada paindlikkust ainult tingimusel, et eelnõu tugevad läbipaistvuse ja terviklikkuse sätted (andmeruumid, riskianalüüs, huvide konflikti reeglid) kirjutatakse määrulesse endasse, mitte ei jäeta rakendusaktide ega liikmesriikide valikuks.

Vabariigi Valitsus on toetanud hankijate kaalutlusõiguse suurendamist, sh laiemat läbirääkimiste kasutamist ja paindlikkust lepingute muutmisel, seades tingimuseks läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise tagamise (8. jaanuari 2026 seisukohad, p 1.2). KVE ettepanekud lähtuvad samast tingimusest: enamik neist ei piira paindlikkust, vaid täpsustab, kuidas läbipaistvus ja võrdne kohtlemine määrules ka sisuliselt tagada. Lepingumuudatuste puhul (art 106) peab KVE siiski vajalikuks sisulist piiri või sõltumatut eelkontrolli, sest avaldamine üksi riski ei maanda.

Olulisemad positiivsed muudatused

KVE hinnangul on eelnõu suurim edasimineku see, et hankeandmed muutuvad kogu lepingu elutsükli ulatuses kohustuslikuks ja võrreldavaks. Eesti peaks neid sätteid toetama ja kaitsma nende nõrgendamise eest läbirääkimistel.

- **Riiklikud hankeandmeruumid (art 134–135).** Andmeruum peab sisaldama lisaks hanketeadele ka pakkujaid, alltöövõtjaid, pakkumusi, lepinguid, üksikmaksid, ELi rahastust, riskitegureid ja tegelike kasusaajate teavet (art 134 lõige 5). Andmed säilivad vähemalt 10 aastat ning andmete esitamata jätmise eest tuleb kehtestada trahvid (art 134 lõiked 6 ja 9).
- **Alla piirmäära lepingud.** Vähemalt 10 000 euro väärtusega lepingute sõlmimise ja lõppemise andmed tuleb esitada andmeruumi (art 134 lõige 4). Just väikehangetes ja kohalikes omavalitsustes on korruptsioonirisk suur ning andmed seni killustatud. KVE on teadlik, et Eesti eelistab jätta alla piirmäära hangete korraldamise liikmesriikide pädevusse (valitsuse seisukohad, p 1.3). Andmete esitamise kohustus ei piira aga menetluse korraldamise vabadust, vaid tagab võrreldava ülevaate.
- **Hankesätete alt väljajäävad lepingud.** Sidusettevõtetele ja avaliku sektori koostöös raames sõlmitud lepingute kohta tuleb avaldada osapooled, eesmärk ja erandi põhjendus

(art 134 lõige 3 punkt c). Eestis, kus omavalitsuste ja riigi äriühingutele antakse lepinguid otse, on see oluline samm.

- **Terviklikkuse juhtimine (art 140).** Hankijad peavad enne lepingu sõlmimist kasutama andmepõhist riskianalüüsi tööriista (nt Arachne+ või riiklik analoog), dokumenteerima kõrge riskiga mustrid ja võetud meetmed ning nõudma sel juhul hankega seotud töötajatelt terviklikkuse deklaratsiooni.
- **Huvide konflikti laiem määratlus (art 94).** Isiklik huvi hõlmab ka poliitilisi ja emotsionaalseid sidemeid ning reeglid laienevad otsustusorganite liikmetele, kes menetlust ise ei vii läbi, kuid võivad tulemust mõjutada. See katab näiteks volikogu ja nõukogu liikmed.
- **Otsuste jälgitavus (art 109).** Dokumenteerida tuleb ka läbirääkimised ja sisemised otsused ning nende päritolu ja kinnitamise ajalugu; tuvastatud huvide konfliktid ja terviklikkuse rikkumised kantakse toimikusse.
- **Alltöövõtu läbipaistvus (art 24).** Pakkuja peab alltöövõtjad pakkumuses nimetama ning kogu lepingu edasiandmine alltöövõtjale on keelatud.
- **Kõrvaldamise automatiseerimine (art 25, 28–29).** Korruptsiooni- ja rahapesusüüteod on kohustuslikud kõrvaldamisalused, mis kehtivad ka ettevõtte võtmeisikute kohta. Karistus-, maksu- ja tegelike kasusaajate registrid ühendatakse elektroonilise sobivusteenusega, mis muudab kontrolli süsteemseks.
- **Avalik järelevalve (art 137).** Liikmesriik peab igal aastal avalikustama hangesüsteemi hinnangu, sh terviklikkuse riskid ja suurte taristuprojektide muudatused, ning struktuursete puuduste korral koostama tegevuskava.

Peamised probleemkohad

1. Otsehangete alused laienevad (art 46–48)

Art 47 punkt c lubab ilma konkurentsita ja eelneva avaldamiseta sõlmida lepinguid ka üle ELi piirmäära messide, konverentside, seminaride, ürituste, festivalide, filmi-, raadio- ja teleteenuste, uudisagentuuriteenuste ning hotelli-, restorani- ja toitlustusteenuste kohta. Sellel alusel ei ole summapiiri ega muid tingimusi; tagantjärele tuleb avaldada vaid tulemuse kokkuvõtte (art 46 lõige 1). Kehtiva direktiivi järgi kuuluvad need teenused lihtsustatud korra alla (direktiivi 2014/24/EL lisa XIV), mis nõuab üle 750 000 euro väärtusega lepingute puhul siiski hanketeate avaldamist. Eelnõus on need lihtsustatud korra loetelust (lisa VI) välja jäetud ja viidud otsehanke alla. Need on korruptsiooni ja poliitilise soosimise seisukohalt tuntud riskivaldkonnad: kommunikatsiooni- ja meediateenuste ning ürituste kaudu on võimalik avaliku raha eest teha mainekampaaniaid või suunata lepinguid hankijale lähedastele ettevõtetele. Eelnõu põhjendab otsehanget piiratud piiriülese mõõtmega ainult toitlustusteenuste puhul (põhjendus 24); ürituste ja meediateenuste kohta põhjendus puudub. Piiratud piiriülene huvi ei õigusta ka iseenesest konkurentsi täielikku kaotamist.

Lisaks on julgeolekualus (art 47 punkt a alapunkt iv) ja kriisialus (art 48 lõige 2) sõnastatud laialt. Kriisi ajal loetakse kiireloomulisus automaatselt tõendatuks nii kauaks, kui kriis kestab, ilma aja- ega summapiiranguta. COVID-19 kriisi ajal tuvastati Euroopas just kiirhangetes olulisi korruptsiooni- ja ebatõhususe riske.

2. Lepingumuudatuste piirid lõdveneavad (art 106)

- Kehtiva direktiivi (2014/24/EL art 72) järgi võib iga muudatus lisatööde ja ettenägematute asjaolude tõttu suurendada hinda kuni 50%. Eelnõus see ülempiir puudub; üle 50% muudatuse puhul tuleb vaid eelnevalt avaldada kokkuvõtte (art 106 lõige 6).
- De minimis muudatuse piir on kõigile lepingutüüpidele 15% (art 106 lõige 2). Kehtiv direktiiv lubab asjade ja teenuste puhul 10% ning nõuab lisaks, et muudatus jääks alla ELi piirmäära.
- Võrdlusväärtust indekseeritakse inflatsiooniga (art 106 lõige 8). Kehtiv direktiiv arvestab indekseeritud hinda vaid siis, kui leping sisaldab indekseerimisklauslit (art 72 lõige 3); eelnõu järgi arvestatakse klausli puudumisel võrdlusväärtust keskmise inflatsiooniga, mis suurendab muudatuste ruumi veelgi.
- Sõltumatu eelkontroll suurte taristuprojektide üle 50% muudatustele on liikmesriigile vabatahtlik (art 138 lõige 2).

Madala hinnaga võitmine ja hilisem lepingu “kasvatamine” muudatustega on levinud korruptsiooniskeemi muster. Eelnõu avaldamisnõue on vajalik, kuid ei asenda sisulist piiri. KVE mõistab, et lepingute muutmisel on vaja senisest rohkem paindlikkust, ning pakub seetõttu ülempiiri taastamise asemel ka teise võimaluse: suurte muudatuste kohustusliku sõltumatu eelkontrolli (vt tabel).

3. Kaalutlusõigus hindamisel ja läbirääkimistel ilma piisavate kaitsemeetmeteta (art 33, 98)

Põhjenduses 42 loetletakse head kaitsemeetmed: hinna ja kvaliteedi eraldi hindamine, nelja silma põhimõte, individuaalsed hinnangud enne ühist arutelu, dokumenteeritud auditijälg ning kõrge väärtusega lepingute punktide põhjenduste avaldamine. Artiklis 98 endas on aga vaid üldine nõue “piisavate kaitsemeetmete” kohta. Põhjendused ei ole siduvad, seega jäävad need meetmed sisuliselt vabatahtlikuks.

Läbirääkimised on lubatud kõigis menetlustes. Nende dokumentatsioon tuleb küll salvestada ja teha kättesaadavaks andmeruumis (art 109 lõige 1), kuid eelnõu ei taga sõnaselgelt sellele ligipääsu vaidlustajale ega vaidlustusorganile. Toimiku säilitamise tähtaeg jääb eelnõus endiselt kolmeks aastaks alates lepingu sõlmimisest (art 109 lõige 1, vrd direktiivi 2014/24/EL art 84), mis on lühem kui paljude lepingute kestus ja korruptsioonisüütegude menetlemise vajadus. Määrus lubab siseriiklikult kehtestada pikema tähtaja ja Eesti võiks seda võimalust kasutada.

Dünaamilises menetluses valitakse pakkujad juhusliku valiku algoritmiga (art 38 lõige 3). Algoritmi kirjeldus ja valikute logid peavad olema auditeeritavad.

Eelnõu ei sisalda ühtegi meedet ühe pakkumusega hangete vastu, kuigi Euroopa Kontrollikoja andmetel kasvas ühe pakkumusega menetluste osakaal 23,5%-lt (2011) 41,8%-ni (2021) (eriaruanne 28/2023) ja eelnõu seletuskiri viitab sellele probleemile.

4. Andmete avalikkus jääb lahtiseks (art 110–111, 134–135)

Eelnõu määrab, milliseid andmeid kogutakse, kuid mitte seda, millised neist on avalikud. See jääb komisjoni rakendusaktidesse (art 110 lõige 7, art 134 lõige 8, art 135 lõige 3). Mitteavalikele andmetele pääsevad näidisloetelu järgi hankijad, konkurentsiasutused, kontrollikojad ja rahapesu andmebürood; kodanikuühiskonda, ajakirjanikke ja teadlasi ei mainita.

- **Tegelikud kasusaajad.** Kasusaajate teave kuulub andmeruumi (art 134 lõige 5 punkt k), kuid selle avalikkus on määramata. Eestis on kavas piirata avalikku ligipääsu tegelike kasusaajate andmetele. Hankelepingu võitja tegelik omanik on avaliku huvi küsimus: KVE kasutab ka ise hanke- ja kasusaajate andmete sidumist erakonna rahastamise riskide tuvastamiseks (ausriik.ee).
- **Identifitseerimine.** Avalikes kokkuvõtetes nõutakse vaid “asjaomaste organisatsioonide tuvastamist” (art 110). Ilma kohustuslike registrikoodideta ei ole andmeid võimalik usaldusväärselt siduda äriregistri, kasusaajate või erakonnaannetuste andmetega.
- **Avaldamisest kõrvalejätmine.** Art 111 lõige 2 lubab teabe avaldamata jätta avaliku huvi, ärihuvi või konkurentsi kaitseks. Alus on lai ja eelnõu ei nõua avaldamata jätmise põhjendamist; kõrvalejäetud teave tuleb küll esitada andmeruumi mitteavalikuna.

5. Puudub seos rikkumisest teavitajate kaitsega

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv (EL) 2019/1937 hõlmab ka riigihankeid ning Eestis on see üle võetud tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadusega. Eelnõu ei seo seda kaitset aga hankeregulatsiooniga, kuigi hankerikkumised avastatakse sageli just siseteavituse kaudu. Määrus võiks selgelt viidata hanketöötajate ja pakujate töötajate kaitsele ning siduda teavituskanalid art 140 terviklikkuse juhtimisega.

6. Julgeolek kui läbipaistvuse erand (art 26, 47, 93)

Julgeolekukaalutlused on õigustatud, kuid eelnõu võimaldab ettevõtet kõrvaldada mitteavalike hinnangute alusel (art 26 lõige 1 punkt g), piirata teabe andmist (art 93 lõige 3) ja sõlmida lepinguid otse (art 47). Ilma aruandluseta on oht, et julgeolekualust kasutatakse ka juhtudel, kus konkurentsi piiramine ei ole julgeoleku tagamiseks hädavajalik. Otsuse põhjendus peab olema kättesaadav vaidlustusorganile ja auditile ning selliste otsuste arv ja maht avalikustatud.

Halduskoormuse ja rakendamise riskid

Suurim rakendusrisk on see, et kaalutlusõigus kasvab kiiremini kui hankijate võimekus seda ausalt kasutada.

- **Väikesed hankijad.** Läbirääkimised ja kvaliteedipõhine hindamine nõuavad oskusi, mida paljudel omavalitsustel ja väiksematel asutustel ei ole. Art 139 kohustab looma tugistruktuure, sh terviklikkuse ja huvide konflikti ennetamise nõustamise. Eesti peaks kavandama sellele rahastuse juba praegu, mitte pärast määruse jõustumist.
- **Riskianalüüsi tööriist.** Art 140 kohustab kõiki hankijaid kasutama andmepõhist riskianalüüsi. Eesti vajab ühte tasuta tööriista, mis on seotud riigihangete registri ja tulevase andmeruumiga, et kohustus ei jääks formaalseks linnukeseks.
- **Andmete kvaliteet.** Andmeruumi väärtus sõltub sellest, kas hankijad sisestavad lepingu-, muudatus- ja makseandmed täielikult ja õigeaegselt. Art 134 lõikes 9 nõutud trahvid tuleb Eestis kehtestada nii, et need oleksid ka tegelikult rakendatavad.
- **Automaatne kõrvaldamine.** Elektrooniline sobivusteenus vähendab koormust, kuid on vaid nii usaldusväärne, kui usaldusväärsed on sellega ühendatud registrid. Kui kasusaajate register ei ole ajakohane või kui võtmeisikute kontroll ei ulatu tegelike kasusaajateni, võib automaatkontroll luua vale kindlustunde.

- **Saavutatut ei tohi kaotada.** Eestil on juba praegu võrdlemisi avatud e-hankekeskkond ja avaandmed. Üleminek andmeruumi mudelile ei tohi vähendada praegu avalikult kättesaadava teabe hulka ega masinloetavust.
- **Üleminekuaj.** Määrust hakatakse kohaldama kaks aastat pärast jõustumist ja andmebaaside ühendamise tähtaeg on 15. juuni 2029 (art 29). Selle aja jooksul tuleb Eestis üle vaadata riigihangete seadus, avaliku teabe seaduse seos hankeandmetega ning huvide konflikti reeglid korruptsioonivastases seaduses.

Teemad, mille osas Eesti võiks ELi tasandil muudatusi taotleda

Artikkel	KVE ettepanek	Põhjendus
Art 47 p c	Jätta välja vähemalt kommunikatsiooni-, meedia- ja ürituste teenused; ülejäänutele nõuda vähemalt kolme pakkumuse küsimist	Tuntud poliitilise soosimise riskivaldkond; konkurentsi täielik kaotamine ei ole proportsionaalne
Art 48	Piirata kriisialusel sõlmitud lepingute kestust ja mahtu (vaid otseselt kriisi lahendamiseks vajalik) ning nõuda järelauditit	COVID-19 ajal tuvastati kiirhangetes olulisi korruptsiooniriske
Art 106	Taastada iga muudatuse 50% ülempiir või muuta üle 50% muudatuste sõltumatu eelkontroll kohustuslikuks (art 138 lg 2); taastada 10% piir asjadele ja teenustele	Lepingu "kasvatamine" pärast madala hinnaga võitmist
Art 106, 110	Avaldada kõik muudatused (ka alla 15%) andmeruumis koos muudatuse teksti ja põhjendusega	Kumulatiivsete muudatuste jälgimine
Art 98 lg 3	Tõsta põhjenduse 42 kaitsemeetmed artiklisse: eraldi hindamine, nelja silma põhimõte, individuaalsed hinnangud, auditijälg, punktide põhjenduste avaldamine	Kvaliteedipõhine hindamine suurendab subjektiivsust
Art 33, 109	Läbirääkimiste protokollid kättesaadavaks vaidlustajale ja vaidlustusorganile; toimiku säilitamine vähemalt lepingu kehtivuse ajaks ja 10 aastat pärast selle lõppu (kooskõlas art 134 lg 6)	Korruptsioonisüütegude avastamine võtab aega
Uus säte	Ühe pakkumusega hangetes kohustuslik põhjendus ja turuanalüüs; näitaja art 137 seire kohustuslikuks osaks	Euroopa Kontrollikoja tähelepanek
Art 110, 134 lg 8	Sätetada määruses endas avalike andmete miinimum: hankija, kõik pakkujad ja võitja registrikoodiga, maksumus, leping, muudatused, maksed, alltöövõtjad; tasuta, masinloetav, avaandmete standard (nt OCDS)	Avalikkus ei tohi sõltuda rakendusaktidest
Art 134 lg 5 p k	Hankelepingu võitja ja alltöövõtjate tegelikud kasusaajad avalikuks; vähemalt õigustatud huviga ligipääs ajakirjanikele, vabaühendustele ja teadlastele (nagu direktiivis (EL) 2024/1640)	Avaliku raha saaja omanik on avaliku huvi küsimus

Artikkel	KVE ettepanek	Põhjendus
Art 111 lg 2	Kitsendada avaldamata jätmise aluseid; nõuda iga kord põhjendust ja avaldada kõrvalejäetud teabe liik	Alus on lai ja põhjendamiskohustus puudub
Art 140	Muuta terviklikkuse deklaratsioon standardiks kõigile hindamiskomisjoni liikmetele, mitte ainult kõrge riski korral; lisada viide direktiivile (EL) 2019/1937	Ennetus peab olema reegel, mitte erand
Art 26, 47, 93	Julgeolekualusel tehtud otsuste põhjendus kättesaadavaks vaidlustusorganile ja auditile; nende arv ja maht avalikustada art 137 aruandes	Julgeolek ei tohi saada konkurentsi vältimise vahendiks
Art 38, 133 lg 6 p f	Algoritmilise valiku kirjeldus avalik ja valikulogid auditeeritavad	Juhusliku valiku usaldusväärsus

Lugupidamisega

Miriam Tõnismägi

Tegevjuht

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti