

## **Esmane ülevaade riigihangete seaduse olulisematest muudatusettepanekutest**

2024. a analüüsis Rahandusministeerium millised võimalused on riigihangete seaduse muutmiseks ning analüüsi tulemusel on kavas alkatada seaduse muutmise eelnõu eesmärgiga vähendada hankijate töö- ja pakkujate halduskoormust.

### Hetkeolukord

Eestis kehtivad riigihangete reeglid on suuremas osas üle võetud Euroopa Liidu riigihanke direktiividest. Direktiivide sätted kohalduvad alates rahvusvahelisest riigihanke piirmäärast.

Riigihangete rahvusvahelised piirmäärad eurodes on järgmised:

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

Arvestades Euroopa Liidu õiguse esimuslikkust, on Eestil kaalutlusruum riigihangete seaduse muutmisel osas, mis:

- reguleerib alla eeltoodud piirmäärasid jäävaid hankeid;
- on sätestatud direktiividest rangemalt;
- on direktiivide kohaselt jäetud liikmesriigi otsustada.

Eestis kehtib lisaks rahvusvahelisele piirmäärale kaks siseriiklikku riigihangete piirmäära:

- riigihanke piirmäär;
- lihthanke piirmäär.

Riigihanke piirmääraga võrdsed või seda ületavate hangete puhul kehtib praktiliselt sama menetlus, mis rahvusvaheliste riigihangete puhul. Lihthankemenetluses on mõnevõrra paindlikumad reeglid, peamiselt lühemad tähtajad ja läbirääkimiste võimalus.

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

Siseriiklikud piirmäärad eurodes kehtivad hetkel järgmiselt<sup>1</sup>:

	Riigihange					Lihthange				
	Asjad/ teenused	Ehitustöö	Sotsiaalteenus	Eriteenus	Kontsessioon	Asjad/ teenused	Ehitustöö	Sotsiaalteenus	Eriteenus	Kontsessioon
Klassi- kaline sektor	60 000	150 000	300 000	60 000	60 000/ 300 000 <sup>2</sup>	30 000	60 000	x	x	60 000
Võrgusti- ku- sektor	x	x	300 000	60 000	60 000/ 300 000 <sup>2</sup>	60 000	300 000	x	x	60 000
Kaitse- ja julgeole- ku- sektor	x	x	300 000	300 000	x	60 000	300 000	x	x	x

Möödunud aastal koostas Advokaadibüroo TGS Baltic Rahandusministeeriumi tellimusel [analüüsi](#) riigihangete reeglite lihtsustamiseks (edaspidi *TGS Balticu analüüs*). Detsembris valminud lõpparuandes esitati 40 ettepanekut riigihangete seaduse muutmiseks ning riigihangete registri arendamiseks.

Lõpparuanne hõlmab enamasti väiksemaid seaduse muudatusi, mis iseseisvalt ei mõjuta hankija tööd märkimisväärselt, kuid annavad efekti kogumis. Siiski on ka mõningad põhimõttelised muudatusettepanekud, mille soovime enne eelnõu koostamist hankijate ja pakkujatega läbi arutada. Nende osas soovime kuulda poolt ja vastu argumente, milline mõju oleks muudatustel teie tegevusele, kas mõju oleks positiivne või negatiivne. Teised ettepanekud esitame loeteluna. Nende kohta ootame sarnast infot kirjalikult. Viimaseid arutame koosolekul nii palju kui planeeritud aeg võimaldab.

## 1. Olulisemad muudatusettepanekud

### 1.1. Asendada senised kaks siseriiklikku piirmäära ühega ning kohaldada alla rahvusvahelise piirmäära hangetele lihthankemenetluse korda (RHS § 15)

Hetkel kehtib nõ 3-astmeline riigihangete süsteem, kus menetlusreeglite rakendamine sõltub sellest kas riigihange ületab lihthanke, riigihanke või rahvusvahelist piirmäära. Vaid võrgustiku- ja kaitse- ning julgeoleku sektoris ei rakendu tavahangetes riigihanke piirmäär.

<sup>1</sup> Tabelist on ülevaatlikkuse huvides välja jäetud ideekonkursi riigihanke piirmäär 60 000 eurot.

<sup>2</sup> Piirmäära suurus sõltub kontsessioonilepingu esemest.

**Ettepaneku sisuks** on kaotada riigihanke piirmäär ning kohaldada lihthankemenetlust klassikalises sektoris kuni rahvusvahelise piirmäärani. See lihtsustaks ligikaudu 39% hangete läbiviimist, mõjutades samas ainult 11% rahaliste vahendite kasutamist<sup>3</sup>. 2024. aastal avaldati RHR-is kokku 8791 hanget, nendest 2590 siseriiklikku avatud menetlust. Järelikult oleks 25903405 hanke menetlus paindlikum ning kiirem. 2024. aasta andmetel oli lihthanke menetluse pikkuseks hanketeate avaldamisest lepingu sõlmimiseni 45 päeva ja avatud hankemenetlusel 70 päeva.

<b>Positiivne mõju</b>	Vähendab oluliselt hankijate halduskoormust
	Riigihangete seadus lihtsustab tänu regulatsiooni vähenemisele
	Lihthankemenetlus võimaldab läbirääkimisi, mis võivad soodustada poolte jaoks kasulikuma tulemuseni jõudmist. Ühtlasi annavad läbirääkimised võimaluse pakkumustes väheoluliste paranduste või täienduste tegemist vähendades hangete nurjumist ning pakkumuste tagasi lükkamist.
	Mida paindlikumad on seadusest tulenevad menetlusreeglid, seda lihtsam on katsetada ka uudsete lahenduste ostmist, ehk soodustab innovatsiooni.

<b>Riskid</b>	Läbipaistvuse vähenemine, kuna läbirääkimistega hankemenetlused on vähem läbipaistvad kui avatud ja piiratud hankemenetlused. <i>(Leevendada saab läbirääkimiste keskkonna loomisega eRHR-is.)</i>
	Kaebetähtaja lühenemine, mis võib raskendada hankijate ja pakkuja teadevahetust. <i>(Leevendada saab tähtaegade üle vaatamisega.)</i>
	Suureneb risk EL vahendite kasutamisel täiendavate finantskorrektsioonide tegemiseks nõuete rikkumise korral, eriti riigihanke eeldatava maksumuse määramisega eksimisel. Samas kui menetlus on paindlikum, esineb ka vähem rikkumisi.

Lõpparuande võrdlusriikides Soomes, Rootsis ja Portugalis on kasutusel üks siseriiklik hanke piirmäär ning menetlus alla rahvusvahelise piirmäära hangetes on märgatavalt lihtsam.

*Alternatiivselt, tõsta riigihanke ja lihthanke piirmäärasid. 2024. aasta mais hindasime tarbijahinnaindeksi baasil lihthanke ja riigihanke piirmäära tõstmist. Sellest tulenevalt saaks 2024. aasta andmete põhjal ning võttes aluseks trendi arvutuse (lineaarsel meetodil) kaaluda 2026. aastal piirmäärade kehtestamist järgmiselt:*

- 1) asjade ja teenuste lihthanke puhul – ca 50 000 eurot;
- 2) asjade ja teenuste riigihanke puhul – ca 100 000 eurot.

Aasta		Lihthange	Riigihange
-------	--	-----------	------------

<sup>3</sup> Hangete kogumaksumus oli 2024. a ligi 5 mld eurot. Riigihanke piirmäära ületava, kuid alla rahvusvahelist piirmäära jäävate hangete tulemusel sõlmitud lepingute kogumaht oli 526 mln eurot. Statistikast on väljas kaitse- ja julgeoleku sektor, sest seal puudub juba praegu siseriiklik riigihanke piirmäär ning muudatus neid hankeid ei mõjutaks.

	<i>THI muutus<sup>4</sup></i>	<i>Asjad ja teenused</i>	<i>Ehitustööd Teenuste kontsessioon</i>	<i>Asjad ja teenused Ideekonkurss Eriteenused Eriteenuste kontsessioon</i>	<i>Ehitustööd</i>	<i>Sotsiaalteenused Teenuste kontsessioon Sotsiaalteenuste kontsessioon Ehitustööde kontsessioon</i>
<b>01.09.2017</b>		<b>30 000</b>	<b>60 000</b>	<b>60 000</b>	<b>150 000</b>	<b>300 000</b>
2018	3,4%	31 020	62 040	62 040	155 100	310 200
2019	2,4%	31 740	63 840	63 840	158 700	317 400
2020	-0,5%	31 590	63 180	63 180	157 950	315 900
2021	4,9%	33 060	66 120	66 120	165 300	330 600
2022	21,40%	39 480	78 960	78 960	197 400	394 800
2023	12,1%	43 110	86 220	86 220	215 550	431 100
2024	5,0%	44 610	89 220	89 220	223 050	446 100
<b>2025</b>	<b>7,55%</b>	<b>46 875</b>	<b>93 750</b>	<b>93 750</b>	<b>234 375</b>	<b>468 750</b>
<b>2026</b>	<b>7,55%</b>	<b>49 140</b>	<b>98 280</b>	<b>98 280</b>	<b>245 700</b>	<b>491 400</b>

## 1.2. Vabatahtlike kõrvaldamisaluste kontrollimise vabatahtlikuks muutmine (RHS § 95 lg 4)

Kõrvaldamisalused on ebausaldusväärsete ettevõtjate riigihangetest välja jätmiseks. Need on näiteks korruptsiooni, terrorismi, inimkaubanduse, keskkonnakaitse, maksu- vm valdkondades toimunud üleastumistega seotud.

Kõrvaldamisalused jagunevad kaheks: kohustuslikeks (hankija peab kõrvaldama, RHS § 95 lg 1) ja vabatahtlikeks (hankija kaalutlusotsus, RHS § 95 lg 4).

See kaalutlusõigus ei hõlma aga hankija õigust otsustada, kas üldse ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid kontrollida. Hankijal on praegu kohustus kaaluda iga vabatahtliku kõrvaldamise aluse puhul, kas see esineb ja kas see õigustab pakkuja kõrvaldamist.

**Ettepaneku sisuks** on võimaldada hankijal otsustada, kas üldse ja milliseid vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid ta kontrollib. Hankija saab ise otsustada missuguste hangete puhul millised vabatahtlikud kõrvaldamise alused tema jaoks olulised on. Muudatuse tulemusel ei pea hankija enam kontrollima igas hankes kõiki vabatahtlikke kõrvaldamisaluseid, vaid ainult neid, mille ta riigihankes ette nägi.

<b>Positiivne mõju</b>	Vähendab oluliselt hankijate halduskoormust, kuna ei pea kontrollima kõiki vabatahtlikke kõrvaldamise aluseid.
	Hankija ei pea põhjendama oma otsust pakkuja jätkamise või kõrvaldamise kohta, kui vastavat kõrvaldamise alust pole ette näinud.
	Suurendab hankemenetluse paindlikkust, kuna hankija saab ise otsustada, millised vabatahtlikud kõrvaldamise alused missuguste hangete puhul on tema jaoks olulised.
	Vähendab pakkujate halduskoormust, kes ei pea esitama tõendeid ja selgitusi, heastamismeetmeid.
	Lühendab hankemenetlust, sest väheneb tõendite ja selgituste küsimise ning vastuste andmise vajadus.

<sup>4</sup> Alusandmetena on kasutatud Statistikaameti kodulehel avaldatud „Tarbijahinnaindeksi muutus“. Tarbijahinnaindeksi muutus on võetud võrdluses aastatega 2017 (2018-2024). Leitav siit: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks> 2025. ja 2026. aastate THI on arvestatud eelnevate aastate keskmisena, mis moodustab 7,55%.

<b>Riskid</b>	Hankijad ei rakenda ühtegi vabatahtlikku kõrvaldamise alust, mis võib anda konkurentsieelise ebaausatele ettevõtjatele.
	Avalikke vahendeid suunatakse ettevõtjatele, kes ei vääri neid, näiteks keskkonna-, sotsiaal- või tööõigusealaste rikkumiste tõttu.

Meile teadaolevalt esineb EL liikmesriikides nii kehtivat kui ka ettepanekus esitatud lahendust. Saatsime ettepaneku arvamuse avaldamiseks suurematele hankijatele ja pakkujate esindajatele. Kõik küsitatud hankijad: AS Eesti Energia, Eesti Raudtee, Riigi Tugiteenuste Keskus, Riigi Kinnisvara AS ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus toetasid ettepanekut, märkides ära halduskoormuse vähenemist ning asjaolu, et kõikides menetlustes ei ole otstarbekas kasutada kõiki vabatahtlikke kõrvaldamisaluseid. Muudatus annaks hankijatele võimaluse valida kõrvaldamisest just konkreetse riigihanke menetluses kohased kõrvaldamisalused. Hankijad märkisid, et nad jätkaks mugavusest pakkuja kontrollivõimaluse kasutamata, sest usaldusväärse partneri leidmist peetakse oluliseks. Leitakse, et pigem tehakse muudatuse jõustumise korral arukamaid ja rohkem läbi mõeldud valikuid. Kõikide vabatahtlike kõrvaldamisaluste lauseline kontroll ei pruugi praktikas mingit lisaväärtust anda. Samas ettevõtjaid esindav Kaubandus- ja Tööstuskoda ettepanekut ei toetanud avaldades muret ebaausatele ettevõtjatele konkurentsieelise andmise riski suurenemise üle, kui vabatahtlikke kõrvaldamisaluseid üldse ei kohaldata.

*Alternatiivselt realiseerida ettepanek ainult alla rahvusvahelise piirmäära hangetes<sup>5</sup>.*

### **1.3. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kontrollimine vabatahtlikuks allpool rahvusvahelist piirmäära (RHS § 115)**

Hankija on kohustatud kontrollima pakkumuse maksumust, kui see on hankelepingu eset arvestades põhjendamatult madal. See kontroll eeldab hankijalt ja ettevõtjatelt mitmeid tegevusi ning on aeganõudev. Samas on kontroll muutunud formaalseks ja vähemõjusaks ning on vaidluste allikaks.

Regulatsioon ei täida eesmärki peamiselt kolmel põhjusel:

- Alapakkumuse tuvastamise peamine meetod on pakkumuse hinna ja majandusliku väärtuse võrdlus, mis on keerukas majanduslik hinnang. Hankija ei ole valdkonnas tegutsev isik ning tal on keeruline (kui mitte võimatu) alapakkumust sisuliselt tuvastada. Seega sõltub hankija otsus paljuski pakkuja põhjendamisoskusest ja pealiskaudselt veenvusest.
- RHS ei keela ristsubsideerimist. See aga tähendab, et hangetes, kus riigihanke alusdokumentides pole ristsubsideerimist otsesõnu keelatud, on pakkujal alati võimalik põhjendada oma madalat hinda võimalusega ristsubsideerida kahjum muude, hankelepingu väliste tuludega.
- Tekitab palju vaidlusi ning kaebajad on edukad üksnes siis, kui hankijal pidi tekkima kahtlus maksumuse põhjendatuses, aga ta jättis kontrollimenetluse teostamata.

<sup>5</sup> Lihthankemenetluses on kehtiva korra kohaselt vabatahtlike kõrvaldamisaluste kasutamine juba praegu vaba. Perioodil 01.08.2019 kuni 31.12.2024 korraldatud 14 712-s lihthankemenetluses kasutati vabatahtlikke kõrvaldamisaluseid ligikaudu 15% juhtudest. Riigihanke piirmäära ületavates hangetes aga kohustuslik. 2024. aasta andmetel hõlmaks muudatus 2590 siseriiklikku avatud hankemenetlust, kokku maksumusega 616 miljonit eurot.

**Ettepaneku sisuks** on muuta põhjendamatult madala maksumuse kontrollimine vabatahtlikuks.

<b>Positiivne mõju</b>	Vähendab hankijate töökoormust ja ettevõtjate halduskoormust.
	Kiirendab hankemenetluse läbiviimist.
	Vähendab vaidluste hulka.

<b>Riskid</b>	Vähendab hankija võimalusi end reaalsete alapakkumuste eest kaitsta.
	Suurendab riski, et hankeleping ei ole jätkusuutlik madala kasumlikkuse tõttu ja et pakkuja ei ole võimeline selle hinnaga hankelepingut täitma.
	Hankija kaalutusotsus, seega vähendab hankemenetluse läbipaistvust.

Referentsriikidest Soomes kehtib regulatsioon vaid üle rahvusvahelise piirmäära; Rootsis ka alla; Portugalis sätestab hankija hankedokumentides mida ta peab põhjendamatult madalaks maksumuseks. TGS Balticu analüüsis esile toodud kommentaarides on nii pooldavaid kui skeptilisi seisukohti.

*Alternatiivselt, kaotada ehitustööde hankelepingutes keskmise töötasu tõendi ning selgituse nõudmise kohustus lähtuvalt pakkumuste maksumuse vahe protsentidest ja makstud töötasust.*

**1.4. Võimaldada hankijal kontrollida vaid majanduslikult soodsaima pakkumuse vastavust, kui pakkumusi hinnatakse üksnes maksumuse alusel.**

Hankija kontrollib kõigi kvalifitseeritud pakkujate vastavust või nn pöördmenetluse korral pärast pakkumuste avamist kõikide pakkumuste vastavust. Seejärel hinnatakse vaid vastavaks tunnistatud pakkumusi.

**Ettepaneku sisuks** on võimaldada hankijal kontrollida vaid parima vastavust, kui pakkumusi hinnatakse üksnes maksumuse alusel. Paraku ei ole muudatus rakendatav hangetes, kus on kasutusel kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid (s.t ei hinnata ainult maksumust). Nimelt võivad tuvastamata mittevastavad pakkumused saada põhjendamatult kõrgemaid hindaid, sest tekitavad hindamisel vale pingerea.

<b>Positiivne mõju</b>	Vähendab hankijate töökoormust.
	Kiirendab hankemenetluse läbiviimist.
	Vähendab ka pakkujate töökoormust, kuna ei pea vastama kõikidele päringutele.

<b>Riskid</b>	Võib tekkida olukord, kus edukas pakkumus on mittevastav ja hankija peab alustama uut hindamist.
	Õiguskaitse nõrgenemine, kuna pakkujatel on ühe võrra vähem võimalust vaidlustada (vastavuse otsuse vaidlustamine)
	Selleks, et vastavust mitte hinnata, võivad hankijad seada hindamiskriteeriumiks vaid maksumuse/hinna.

Soomes ja Rootsis puudub kohustus kontrollida kõikide pakkumuste vastavust. Hankija otsustab ise kas, millal ja kuidas pakkumuse vastavust kontrollida. Portugalis on Eestiga sarnane regulatsioon, kus hankija on kohustatud kontrollima kõikide pakkumuste vastavust. TGS Balticu analüüsi andmetel toetas valdav osa tagasisidet andnud hankijatest ettepanekut, kuid märkisid, et väärtuspõhistes hangetes ei ole meede kasutatav.

## 2. Väiksema mõjuga muudatused

Väiksema mõjuga muudatuse ettepanekud	Võimaldada avaliku sektori hankijal, kes on samaaegselt võrgustiku sektori hankija, kohaldada võrgustikusektori riigihangete piirmäärasid.
	Võimaldada hankijal teha hankepassiga menetlustes kõik otsused korraga.
	Kohustada hankijat tegema ettevõtja kohta dünaamilise hankesüsteemiga liitmise otsus vaid siis, kui ettevõtjat süsteemiga ei liideta.
	Kaotada hankija kohustus pidada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses läbirääkimisi.
	Kaotada alla rahvusvahelise piirmäära jäävates riigihangetes kohustus põhjendada, miks hankija otsustas riigihanget osadeks mitte jaotada.
	Võimaldada võrgustikusektori hankijatel kohaldada alla rahvusvahelist piirmäära hankijatevahelise koostöö erandit.
	Võimaldada hankijal enamates olukordades esitada hankelepingu täitjale lisatellimus.
	Lua võrgustikusektori hankijale täiendavad õigused väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamiseks, kui hanke maht jääb alla rahvusvahelise piirmäära.
	Laiendada hankija võimalusi taotleda vaidlustusmenetluses hankelepingu sõlmimiseks loa andmist.
	Pikendada hankelepingu muutmise kohta registrile teate esitamise tähtaega.
	Kohustada hankijat esitama raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute andmeid raamlepingu lõppedes, mitte iga 12 kuu kohta. Alternatiivselt, võimaldada koondandmeid esitada alates raamlepingu kehtivusest, mitte alates raamlepingu sõlmimisest.
	Eemaldada kohustus veenduda, et teade hanketeate muutmise kohta on edastatud kõikidele pakkujatele, taotlejatele ja teistele temale teadaolevatele riigihankest huvitatud ettevõtjatele.
	Sätendada vaikimisi pakkumuste jõusoleku tähtaeg ja siduda tagatise tähtaeg pakkumuste jõusoleku tähtajaga.
	Lühendada hankija päringule vastamise tähtaega
	Kohustada hankijat kontrollima ehitustööde riigihangetes alltöövõtja kõrvaldamise aluseid vaid juhul, kui tema osa hankelepingu täitmisel on suurem kui 10%. Alternatiivselt, kohustada väiksema osaga alltöövõtjaid kontrollima vaid siis, kui tekib kahtlus.
	Muuta töövõtjale maksete peatamise õigus vabatahtlikuks.
	Kohustada hankijat minikonkurssidel kontrollima kõrvaldamise aluste esinemist ainult siis, kui raamlepingu maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga.