



RIIGIHANKELEPINGUD

Riigiasutused sõlmivad tööde teostamise ja teenuste osutamise tagamiseks lepingud. Nende lepingute kogumaht 2448 miljardit eurot annab tunnistust sellest, et Euroopa riigihanked on majanduskasvu, töökohtade loomise ja innovatsiooni oluline tõukejõud. Tänu 2014. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud riigihangete pakatile kasvab ELi SKP 2,88 miljardit eurot aastas. Lisaks võimaldavad riigihankeid käsitlevad ELi direktiivid sõlmida lepinguid varasemast suuremas mahus, vähem kui 200 miljardi euro asemel ligikaudu 525 miljardi euro väärtuses.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 ja 34, artikli 53 lõige 1 ning artiklid 56, 57, 62 ja 114.

EESMÄRGID

Riigihankelepingutele kuulub liikmesriikide majanduses märkimisväärne roll – nad moodustavad hinnanguliselt enam kui 16% liidu SKPst. Enne ühenduse õigusaktide rakendamist sõlmiti ainult 2% riigihankelepingutest välisriikide ettevõtjatega. Teatavates sektorites, näiteks ehituses, avaliku sektori ehitustöodel, energeetikas ning telekommunikatsiooni ja rasketööstuse valdkonnas on neil lepingutel tähtis osa ja nende puhul on olnud tavaks eelistada seaduste või halduseeskirjade alusel kodumaiseid tarnijaid. Selline avatud ja tõhusa konkurentsi puudumine oli üks takistus ühtse turu väljakujundamisel ning see suurendas avaliku sektori hankijate kulusid ja pärssis teatavate võtmetähtsusega tööstusharude konkurentsivõimet.

Siseturu põhimõtete kohaldamine nende lepingute suhtes tagab majanduse ressursside parema jaotuse ja avaliku sektori vahendite otstarbekama kasutamise, sest tihedama konkurentsi tingimustes saavad avaliku sektori asutused parima võimaliku kvaliteediga tooteid ja soodsaima hinnaga teenuseid. Euroopa turul parimate tulemustega ettevõtjate eelistamine ergutab Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet ning tugevdab läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtete järgimist, mis omakorda vähendab pettuste ja korruptsiooni ohtu.

SAAVUTUSED

Ühendus on vastu võtnud õigusaktid, mille eesmärk on kooskõlastada siseriiklike eeskirju, millega kehtestatakse hanketeade avalikustamise ja pakkumuste hindamise objektiivsete kriteeriumidega seotud kohustused. Riigihankeid käsitlevaid



normatiivakte on vastu võetud 1960. aastatest saadik, kuid hiljem otsustas ühendus neid lihtsustada ja kooskõlastada ning võttis vastu neli direktiivi^[1]. Kolm neist liideti lihtsustamise ja suurema selguse eesmärgil ehitustööde riigihankelepinguid, asjade riigihankelepinguid ja teenuste riigihankelepinguid käsitlevaks direktiiviks 2004/18/EÜ ning lisaks võeti vastu vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektorit käsitlev direktiiv 2004/17/EÜ. [Direktiiviga 2009/81/EÜ](#) kehtestati kaitseotstarbeliste hangete erieeskirjad, et lihtsustada pääsu teiste liikmesriikide kaitsetööstuse turgudele.

REFORM

Parlament ja nõukogu võtsid 2014. aastal vastu uue riigihangete paketi, mis hõlmab [direktiivi 2014/24/EL](#) riigihangete kohta (millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/18/EÜ) ning 26. veebruari 2014. aasta [direktiivi 2014/25/EL](#), milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid (ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ). Uue riigihangete paketi paneb punkti uus kontsessioonide käsitlev [direktiiv 2014/23/EL](#), millega luuakse nõuetekohane õigusraamistik kontsessioonide andmiseks, kindlustatakse kõigile ELi ettevõtjatele reaalne ja mittediskrimineeriv juurdepääs ELi turule ning tagatakse suurem õiguskindlus.

Riigihangete väliskomponenti on samuti arvesse võetud komisjoni 2012. aasta ettepanekus võtta vastu määrus kolmandate riikide kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihangete siseturule ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi liidu kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanketurgudele.

[Komisjon võttis 2012. aasta aprillis vastu e-hangete strateegia](#)^[2] eesmärgiga minna e-hangetele täielikult üle 2016. aasta keskpaigaks. Parlament ja nõukogu võtsid 16. aprillil 2014 vastu [direktiivi 2014/55/EL](#), mis käsitleb e-arveldamist riigihangete puhul^[3].

3. oktoobril 2017 avaldas komisjon kaks teatist: „Kuidas rakendada Euroopa riigihanked kogu Euroopa teenistusse“ ([COM\(2017\)0572](#)) ja „Investeermise soodustamine suurte taristuprojektide hankeaspektide vabatahtliku eelhindamise kaudu“ ([COM\(2017\)0573](#)). Selleks et Euroopa riigihankeid (riigihangete strateegia paketti) veelgi parandada, avaldas komisjon ka [soovituse](#) riigihankevaldkonna kutseliseks muutmise kohta – „Riigihankevaldkonna kutseliseks muutmise raamistiku ülesehitamine“.

MÕISTED

Riigihankelepingud – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille eesmärgiks on ehitustööd, toodete tarnimine või teenuste osutamine.

[1]Direktiivid 92/50/EMÜ, 93/36/EMÜ, 93/37/EMÜ ja 93/38/EMÜ.

[2][COM\(2012\)0179](#).

[3]ELT L 133, 6.5.2014, lk 1.



Avaliku sektori hankijad – riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud või ühe või mitme sellise omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku moodustatud ühendused.

Kontsessioonid – rahaliste huvidega seotud lepingud, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad ehitustööde tegemise või teenuste osutamise ja korraldamise ühele või mitmele ettevõtjale, kui tasu seisneb kas ainult õiguses ekspluateerida neid lepingu esemeks olevaid ehitustöid või teenuseid või sellises õiguses koos tasuga.

RIIGIHANKEMENETLUS

Kõik menetlused peavad olema kooskõlas ELi õiguse põhimõtetega, eelkõige kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabadusega, samuti nendest tulenevate põhimõtetega, nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus ja läbipaistvus. Samuti tuleb järgida konkurentsi, konfidentsiaalsuse ja tõhususe põhimõtteid.

A. Menetluse liigid

Hankemenetlused peavad vastama eri liiki menetlustele, mille kasutamisel võetakse aluseks künnisesüsteem koos iga hankelepingu hinnangulise väärtuse arvutamise meetoditega, samuti tuleb kohaldatavate menetluste puhul järgida direktiivides ette nähtud suuniseid. Avatud hankemenetluse puhul võib pakkumuse esitada iga huvitatud ettevõtja. Piiratud hankemenetluse korral võivad pakkumuse esitada üksnes kutsutud taotlejad. Konkurentspõhise läbirääkimistega hankemenetluse puhul võib iga ettevõtja esitada osalemistaotluse, kuid ainult kutsutud taotlejad võivad pärast teabe hindamist esitada esialgse pakkumuse. Võistleva dialoogi menetluse puhul võib iga ettevõtja esitada osalemistaotluse, kuid üksnes kutsutud taotlejad võivad dialoogis osaleda. Seda menetlust kasutatakse siis, kui avaliku sektori hankijad ei suuda kindlaks teha vahendeid oma vajaduste rahuldamiseks või hinnata, millist lahendust võib turg pakkuda. Hankeleping sõlmitakse ainult ühe hindamiskriteeriumi – parima hinna ja kvaliteedi suhte alusel. Uus menetlus, innovatsioonipartnerlus, on loodud juhaks, kui vajatakse innovaatilist lahendust, mis ei ole turul veel kättesaadav. Avaliku sektori hankija otsustab luua innovatsioonipartnerluse ühe või mitme partneriga, kes viivad läbi eraldiseisvat teadus- ja arendustegevust, et pidada hankemenetluse käigus läbirääkimisi uue innovaatilise lahenduse üle. Teatud juhtudel ja teatavates olukordades võivad avaliku sektori hankijad sõlmida riigihankelepinguid läbirääkimistega hankemenetluse korras, seda eelnevalt välja kuulutamata.

B. Hindamiskriteeriumid

Avaliku sektori hankijad peavad sõlmima riigihankelepingud majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel. Riigihanke eeskirjade reformiga võeti kasutusele uus hindamiskriteerium, mis põhineb majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõttel (nn MEAT-kriteerium), mille eesmärk on tagada parim hinna ja kvaliteedi suhe (mitte madalaim hind), st selle puhul võetakse arvesse ehitustööde, kaupade või teenuste kvaliteeti ja hinda või olulusringi kulusid. Selle kriteeriumiga tähtsustatakse kvaliteeti, keskkonnavalaseid ja sotsiaalseid kaalutlusi ning innovatsiooni.



C. Avaldamise ja läbipaistvuse eeskirjad

Hankemenetlustega tuleb tagada vajalik läbipaistvus igas etapis. Selleks avaldatakse hankemenetluste olulised elemendid ning jagatakse teavet taotlejate ja pakkujate kohta, samuti tehakse kättesaadavaks piisav dokumentatsioon menetluse kõigi etappide kohta.

D. Õiguskaitsvahendid

Käsitlemaks juhtumeid, kui avaliku sektori hankijad on rikkunud riigihanke-eeskirju, on õiguskaitsvahendite direktiiviga ([direktiiv 2007/66/EÜ](#)) ette nähtud tõhus läbivaatamise kord, mis hõlmab nii riigihangete direktiive kui ka kontsessioone käsitlevat direktiivi. Ühtlasi on õiguskaitsvahendite direktiiviga kehtestatud kaks olulist uuendust. Lepingu sõlmimise otsusele järgnev ooteaeg annab pakkujatele võimaluse otsusega tutvuda ja otsustada, kas algatada läbivaatamismenetlus. Selle vähemalt kümnepäevase ajavahemiku jooksul ei või avaliku sektori hankijad lepingule alla kirjutada.

E. Muud riigihangetega seotud küsimused

Uute eeskirjadega edendatakse keskkonnahoidlikke riigihankeid olulusringi käigus tekkivate kulude arvestamise abil ning võimalusega viidata konkreetsele märgisele või ökomärgisele. Samuti on olulised sotsiaalsed aspektid, kusjuures erisätted käsitlevad sotsiaalset kaasamist, sotsiaalseid kriteeriumeid ja allhankeid, ning direktiividega nähakse ette lihtsustatud kord teenuste riigihankepingute jaoks. Bürokratia vähendamine ja VKEde juurdepääsu parandamine riigihangetele on samuti kesksel kohal. Uute eeskirjadega võeti kasutusele Euroopa ühtne hankedokument ja ettevõtja kinnitused. VKEde juurdepääsu riigihangetele parandatakse eelkõige võimalusega jagada hankepingud osadeks ja aastakäibe nõuete piiramisega. Uute direktiividega muudetakse e-riigihanked järk-järgult kohustuslikuks ja kehtestatakse erieeskirjad elektrooniliste ja koondhangete puhul kasutatavate meetodite ja vahendite kohta, näiteks raamlepingud, dünaamilised hankesüsteemid, elektroonilised oksjonid jms. Direktiivid hõlmavad ka sisehankeid käsitlevat Euroopa Kohtu kohtupraktikat, mis võimaldab avaliku sektori hankijatel sõlmida teatavatel tingimustel hankepinguga ettevõtjaga hankemenetlust kohaldamata. Lisaks tugevdavad uued õigusaktid kehtivat õigust, mis puudutab huvide konflikte, soosiklust ja korrupsiooni.

KONTSESSIOONID

Kontsessioone reguleeriv uus kord on üldistest riigihanke-eeskirjadest palju spetsiifilisem.

Direktiivi kohaldatakse ainult selliste kontsessioonilepingute suhtes, mille väärtus on viis miljonit eurot või sellest suurem, ja teatavad kontsessiooniliigid jäävad direktiivi reguleerimisalast välja, sealhulgas joogiveega seotud kontsessioonid. Erinevalt üldistest riigihankemenetlustest on avaliku sektori hankijad vabad järgima kontsessioonilepingute menetluse puhul riiklikke standardeid või oma eelistusi. Nad peavad järgima teatavaid põhireegleid, näiteks kontsessiooniteate avaldamine, teabe andmine miinimumnõuete ja hindamiskriteeriumide kohta, kehtestatud nõuete järgmine ning neid mittetäitvate taotlejate kõrvalejätmine jne. Lisaks ei saa kontsessiooni



andmise menetluses pidada läbirääkimisi kontsessiooni eseme, hindamiskriteeriumide ega miinimumnõuete üle. Kontsessioonilepingud on ajaliselt piiratud ja nende pikendamist tuleb hinnata lepingu muutmise menetluse korras.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Enne riigihangete paketi vastuvõtmist 15. jaanuaril 2014 võttis parlament vastu mitu resolutsiooni, sealhulgas 18. mai 2010. aasta resolutsiooni uute arengute kohta riigihangetes, 12. mai 2011. aasta resolutsiooni võrdse juurdepääsu kohta avaliku sektori turgudele ELis ja kolmandates riikides ning 25. oktoobri 2011. aasta resolutsiooni riigihangete ajakohastamise kohta. Nendes resolutsioonides toetas parlament eelkõige lihtsustavaid meetmeid ning nõudis suuremat õiguskindlust. Parlament oli arvamusel, et lepingu sõlmimisel ei tohiks madalaim hind olla ainus hindamiskriteerium, vaid arvesse tuleks võtta ka majanduslikku soodsust, sealhulgas säästvuse kriteeriumeid (olelusringi kulud ning keskkonna- ja sotsiaalsed kriteeriumid).

Uuringud näitavad, et parlamendi hiljutisest seadusandlikust tegevusest saadav hinnanguline kasu ulatub 2,88 miljardi euronil aastas, seda eelkõige tänu suuremale dunaamilisusele ja muudele majanduslikele kasuteguritele. Ühtlasi võimaldavad riigihankeid käsitlevad ELi direktiivid sõlmida lepinguid varasemast suuremas mahus, vähem kui 200 miljardi euro asemel ligikaudu 525 miljardi euro väärtuses^[4].

Osana jõupingutustest parandada veelgi Euroopa riigihankeid võttis Euroopa Parlament 2018. aastal vastu resolutsiooni riigihankestrateegia paketi kohta ning nõudis digitaaltehnoogiate paremat kasutuselevõttu liidu riigihangetes, lihtsustusmeetmeid VKEde ja sotsiaalsete ettevõtete jaoks, ELi tarnijate juurdepääsu parandamist kolmandate riikide riigihanketurgudele ning ostjate kutseliseks muutmist^[5].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Andreea Dobrita
04/2019

[4]Uuring „Contribution to Growth: European Public Procurement. Delivering economic benefits for citizens and businesses“ (2019) (Euroopa riigihangete panus majanduskasvu ning sellest kodanikele ja ettevõtetele tulenev majanduslik kasu), mille siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni tellimisel koostasid poliitikaosakond A ja Münsteri Ülikool, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf)

[5]Uuring „Contribution to Growth: European Public Procurement. Delivering economic benefits for citizens and businesses“ (2018) (Euroopa riigihangete panus majanduskasvu ning sellest kodanikele ja ettevõtetele tulenev majanduslik kasu), mille siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni tellimisel koostasid poliitikaosakond A ja Hulli Ülikool, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626088/IPOL_STU\(2018\)626088_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626088/IPOL_STU(2018)626088_EN.pdf)

