

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Tanel Salumaa  
**HANKEPROTSESSI PROBLEEMID LIHTHANGETES**  
Magistritöö

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Tanel Salumaa*  
“ ..... “ ..... 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele  
*Juhendaja Veiko Lember*  
“ ..... “ ..... 2014

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2014  
Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

## **LÜHIÜLEVAADE**

Magistritöö eesmärk on anda ülevaade hankeprotsessi probleemidest lihthangetes. Autor on valinud riigihangete valdkonnast lihthanked, kuna seda reguleerivad peaausjalikult üksnes riigihangete üldised põhimõtted, mistõttu on oluline hankija diskretsiooni võimekus (kompetents). Nimetatud kompetents peab tulema toime riskide haldamisega. Riskide all peab magistritöö autor silmas võimalikke üldpõhimõtete rikkumisi hangete korraldamisel. Põhilise järelalusena on hankeprotsessis funktsionaalsuse ja eesmärgipärasuse tagamisel vajalik silmas pidada ja edendada kolme esmast hankekorraldust toetavat võimekust: professionaliseerumist, administratiivset võimekust ning kultuurilist aspekti. Nimetatud võimekuste roll on leevendada hankeprotsessis üldiste põhimõtete rikkumise riske. Professionaliseerumine võimaldab kumuleerida valdkonna kogemust. Administratiivne võimekus tagab korraldusliku struktuuri. Kultuuriline aspekt juhib tähelepanu hankeprotsessi eesmärgipärasuse vajadusele, kuna sõltuvalt hanke korraldamise piirkonnast võivad ilmnedatavad, millised suunavad üldiste põhimõtete tõlgendamisel erinevatele järelalusetele.

**Võtmemõisted: riigihanked; lihthanked; hankeprotsess; toetavad võimekused.**

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	5
1. Riigihangete valdkonna varasem teadmus .....	8
1.1 Formaalne keskkond ja lihthangete loogika selles.....	8
1.2 Protsessi vaade: üldised põhimõtted kui suunanäitajad.....	10
1.2.1 Planeerimine.....	11
1.2.2 Menetluse läbiviimine.....	12
1.2.3 Lepingute sõlmimine ja täitmine .....	13
1.3 Toetavate tegurite vaade: asjaomased võimekused.....	14
1.3.1 Hanget teostava ametniku situatsioon: professionaliseerumine.....	16
1.3.2 Administratiivne võimekus.....	18
1.3.3 Kultuurilised tegurid.....	20
1.4 Võimalikud järeldused teoreetilisest osast.....	21
2. Lihthangete praktika Eestis.....	24
2.1 Uurimismetoodika.....	24
2.2 Lihthangete statistiline taust.....	25
2.2.1 Lihthangete ulatus riigihangetes.....	25
2.2.2 Vaiete ulatus lihthangetes .....	28
2.2.3 Üldiste hankepõhimõtete rikkumiste esinemine vaietes.....	30
2.3 Võimalikud järeldused empiirikast.....	34
2.4 Võimalikud soovitusel.....	37
Kokkuvõte.....	40
Summary.....	43
Kasutatud kirjandus.....	46
Lisa 1 Kvantitatiivsed andmed riigihangete registrist.....	51
Lisa 2 Autori hinnang riigihangete üldpõhimõtete rikkumiste esinevusele lihthangetes.....	52

## Sissejuhatus

Riigihanke menetlus on vahend avalike huvide tagamiseks. Sellega teostatakse avalikus sektoris vajalike ressursside soetamist ning tagatakse seeläbi avalikule sektorile pandud ülesannete toimivus avalike teenuste pakkumisel. Tulenevalt seotusest avaliku sektoriga on ka loomulik, et selle teemavaldkonna vastu pööratakse ühiskonnas suurt tähelepanu, kuivõrd tegemist on iga kodanikku puudutava küsimusega vähemalt kaudsel moel. Isegi kui ei olda hankemenetluses osalised, on hankemenetluse tulemused tarbitava avaliku teenuse kaudu kõigile kättesaadavad.

01.05.2007 jõustus Eestis riigihangete seaduse redaktsioon, mille põhiline ajend oli küll kohaliku seaduse harmoniseerimine Euroopa Liidu õigusaktidega, kuid millega anti samas ka valdavalt selgemini sõnastatud suunised ning ka laiemad õigusandlikud võimalused avalike teenuste korraldamisel. Kuna uues situatsioonis muutus hankemenetluses osalejate formaalne keskkond olulisel määral, siis, nagu iga mahukama muudatuse korral, leidub tegelikkuses erinevaid tõlgendusi ning lahenduskäike.

Autor leiab teemavaldkonna olevat käsitlemisväärseks, kuna sel on märkimisväärne roll selles, kuidas seoses avalike teenustega on ressursse korraldatud. Töö keskendub riigihangete valdkonnas lihthangetele. Tegemist ei ole küll otseselt uuendusliku terminiga või hankemenetluse korraldamisse lisandunud iseärasusega, kuid teema on siiski põhjusel, et riigihangete üldpõhimõtteid mõistetakse erinevalt, tõusetanud mitmeid rakenduslikke küsitavusi, mis võib tähendada võimalikke ohukohti. Seda juhul, kui ei peeta silmas riigihangete valdkonna üldpõhimõtteid või ei suudeta orienteeruda laienenud võimaluste kasutusalas.

Ülejäänud menetlusliikide puhul on kehtivas seadusandluses otsesed viited ja tegevussuunised pea igaks olukorraks, millistesse võib hankemenetlust korraldades hankija isik sattuda. Alla

rahvusliku piirmäära jäävate lihtmenetluste korral on otsustusvabadus antud diskretsioonina valdavalt hankija isiku kätte, kes peab hankemenetluse käigus suutma leida mõistliku kompromissina tegevuste õigustatud tasakaalustatuse. Diskretsioon võib seejuures kalduda kas seaduses tugevamini reguleeritud menetlusliikide või hankija isikliku eelistuse poole. Esmapilgul võib tunduda, et otsustusvabadus muudab situatsiooni hõlpsamaks. Kui aga menetluse läbiviimisel tekivad tarnijaga vaidlusküsimused, ei ole lihthangete korral olukord võrreldav muudele menetlusliikidele omasega. Kuna toimimisjuhisenä ei saa viidata seaduse konkreetsele sättele võrreldavalt mõne muu menetlusliigiga, võib väita, et kesksed on need tegurid, mis **mõjutavad hankija suutlikkust**. Lahenduseks võib olla **hankija isiku kompetents**, mis väljendub erinevate võimekuste kaudu, milleks on kokkuvõtvalt võime arendada eesmärgipärast dialoogi, vajaduse korral suutlikkust juhtida protsessi ka siis, kui hankijal puuduvad tehnilised pädevused (näiteks hankeobjekti spetsifikatsiooni mõistes), et jõuda hankeprotsessis parima võimaliku tulemuseni, lähtudes üldtunnustatud juhtimisvõtetest ja riigihangete olemuslikust eesmärgist (üldpõhimõtetest). Eelnevast tulenevalt on töö uurimusküsimus järgmine: **millised probleemid on tekkinud lihthangete menetlemisel ja kuidas neid leevendada?**

Uurimismeetodina on kasutatud peamiselt olemasoleva dokumentatsiooni analüüsi (riigihangete vaidlustuskomisjoni otsused, kohtuotsused, riigihangete registri kanded jne). Dokumendianalüüsi kasutamine uurimismeetodina suudab tagada adekvaatse vastuse uurimisküsimusele, kuna vaiete praktika ja kõiki hankijaid Eestis hõlmav andmekogu riigihangete registri näol on avalikult kättesaadav. Dokumendianalüüsi käigus on planeeritud anda esmalt riigihangete registri andmete põhjal empiirikasse sissejuhatav taust. Seejärel on analüüsitud Eesti vaiete kaasuseid, et saada võimalikke järeldusi ja selgitusi püstitatud uurimisküsimusele vastamiseks.

Magistritöö on jaotatud kahte ossa. Esimene osa annab varasemate teoreetiliste teadmiste kirjeldamisega lühida ülevaate kehtivast formaalsest keskkonnast Euroopa Liidu tasandil ja kirjeldab teadusallikate vahendusel varasemat teadmust. See hõlmab teoreetilise raamistikuna hankealast juhtimiskompetentsi ja sellealaseid soovitusi võimalikeks lahenduseks. Teoreetiline sisend empiirilise osa lahendamiseks seisneb riskikohtade esiletoomises (üldpõhimõtete kohase kasutuse vajadus hankeprotsessis) ja peamiste teemat avavate toetavate võimekuste väljatoomises (professionaliseerumine, administratiivne võimekus ja kultuuriline aspekt). Oluline on märkida, et kuna hankeprotsess on menetlusliigiti üldiselt samane, ei ole lihthangete puhul üldise toimimisloogika puhul erisusi. Protsess seisneb lühidalt nimetatuna planeerimises,

hanke menetlemises ja lepingu täitmises. Küll aga on lihthangete puhul juhisteks üksnes üldised põhimõtted.

Teine osa annab ülevaate Eesti lihthangete vaiete praktikast, mis kirjeldab empiirilisi aluseid, et teha järeldusi ja anda võimalikke praktilisi soovitusi. Empiirilise osa avamiseks kasutatav andmestik riigihangete registrist on oma iseloomult küll kvantitatiivne, kuid teemasse süvenemine eeldab samas järeldustena kvalitatiivset hinnangut (näiteks üldistavad järeldused vaideotsustest). Vastavalt eelkirjeldatud uurimismeetodile on planeeritud saada hinnangud uurimisküsimusele vastamiseks vaiete praktika analüüsi kaudu. Empiirilise osa eesmärk on selgitada asjassepuutuvust ja saada kinnitust teoreetilisest raamistikust selgunud toetavate tegurite olulisusele riigihangete üldpõhimõtete kasutamisel lihthangetes Eesti näitel.

Kokkuvõtteks võib nentida, et ühiskonna ootuste muutlikkuse tõttu on riigihangete valdkond pidevalt muutustes. Seetõttu on oluline, et valdkonda organiseerivad ametnikud oleksid mõtteviisilt innovatiivsed ja kursis ühiskonna ootustega. Seeläbi võib oodata ka efektiivseimat võimalust tagada tegevuse tulemuslikkus ja eesmärgipärasus.

## **1. Riigihangete valdkonna varasem teadmus**

Riigihangete valdkond on oma sisult mitmekesine. Varasema teadmuse kohta ülevaate loomisel on esmalt keskendutud käesoleva töö keskmes olevale lihthanke olemusele. Järgnevalt on käsitletud nii riigihangete üldpõhimõtete seonduvust hankeprotsessis kui ka protsessi toetavaid võimekusi. Käesoleva magistritöö teoreetilisest peatükist selgub seega nõ staatiliste tegurite (üldpõhimõtete tähendus ehk riskid hankeprotsessis) seandumine nõ dünaamiliste teguritega (hankeprotsessi toetavad võimekused).

### **1.1 Formaalne keskkond ja selles olevate lihthangete loogika**

Alla riigihangete piirmäära jäävaid hankeid (lihthankeid) on reguleeritud üldsõnaliselt. Teemat suunavad peaaugjalikult üldpõhimõtted, mis tulenevad Euroopa Liidu aluslepingutest ning hankedirektiividest<sup>1</sup>. Kuna üldpõhimõtted on käesoleva magistritöö uurimisfookuses ainsad kohustuslikud suunised, mis kujundavad valdkonna formaalset ehk normatiivset keskkonda, siis on need siinkohal ka varasemast teadmusest esile toodud. Arrowsmith (et al., 2011, 59-62, 147, 298) on käsitlenud kokkuvõtlikult järgmisi hankepõhimõtteid:

1. hankijal tuleb jälgida soetatava eseme väärtuse suhet võrreldes rahalise kuluga (säätlikkuse aspekt);
2. hankijal tuleb hange läbi viia läbipaistvana;
3. hankija peab tagama hankeprotseduuride mittediskrimineerivuse;
4. hankijal tuleb hankes ära kasutada turul olemasolev konkurents;

---

<sup>1</sup> näiteks Maastrichti leping; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ



5. hankijal tuleb läbi hankeprotseduuride vältida turuosaliste vahelist huvide konflikti;
6. hankijal tuleb toetada jätkusuutliku keskkonna põhimõtet (nõ „rohelist“ hanked).

Kui rakendada hankes üksnes riigihangete üldiseid põhimõtteid, võib samas tekkida olukordi, kus hankijale näib vähemalt esmapilgul situatsioon alareguleerituna. Soloveicikas (2009) on tõstatanud sama küsimuse, käsitledes Euroopa Liidu hankepõhimõtete ülekandmist Leedu õigusaktidesse – lihtsustatud hangete puhul saab (kiiremaks ja tõhusamaks menetlemiseks) lähtuda üldistest põhimõtetest, samas nimetab ta, et hankijate seas on tavapärane mittekohustuslike nõuete liiane kasutamine lihthangetes (kohustuslikud üle piirmäära olevates riigihangetes). Soloveicikas (2009) ei ole nimetatud suundumust siiski lähemalt käsitletud ja hindab valdkonna normatiivset olukorda üldisemalt vähemalt heaks.

Leidmaks tasakaalu selles, kuidas kasutada analoogina rangemalt reguleeritud menetlusliikidele kohalduvaid nõudeid, on oluline mõista lihthangete loogikat. Lihthangete puhul on esmatähtis kiirem ja tõhusam menetlus. Seaduseandja on loonud piirmäärad<sup>2</sup>, millest alates on hinnanguliselt loetud tõhusaks (sh kulu) juhinduda eeskätt riigihangete üldistest põhimõtetest. Analoogia kohaldamine rangemate nõuetega menetlusliikidele omistatavatest regulatsioonidest peaks seega olema täiendavalt põhjendatud, kuivõrd hankemenetluse läbiviimine tähendab administratiivset kulu nii pakkujale kui ka hankemenetluse korraldajale endale. Olukorda saab defineerida kui seaduseandjapoolset detsentraliseerimist. Hankemenetluse läbiviijal endal tuleb seega kaalutleda, milline on proportsionaalne administratiivne keerukus ja kulukus, et tagada hanke soovitud eesmärk – näiteks võib see olla parim hinna ja kvaliteedi suhe.

Järgnevalt on kavas käsitleda üldpõhimõtete valguses hankemenetluse protsessi ülesehitust. Oluline on märkida, et kuna hankeprotsess on menetlusliigiti üldistatult samane, ei ole lihthangete puhul üldise toimimisloogika puhul sisulisi erisusi. Selle protsessi üldised põhimõtted on olulised, et leida menetluse korraldamisel tegevussuuniseid.

## **1.2 Protsessi vaade: üldised põhimõtted kui suunanäitajad**

Anderson (et al., 2009) on märkinud, et kogu hankeprotsess peab moodustama ühtse funktsionaalselt loogilise terviku. Samuti eeldatakse, et eelnimetatud protsess loob pakkujate omavahelise konkurentsi, välistades seejuures võimaliku kokkumängu või muu korruptiivse ilmingu, s.t on tõhusalt eesmärgipärane. Kui vaadelda protsessi eri etappe, on hea silmas pidada

---

<sup>2</sup> Kehtivad piirmäärad avaldab Euroopa Komisjon muutmise korral oma veebilehel

nende üldist sobivust protsessi tervikuna. Sõltumata riigihanke maksumusest ja lähtudes asjaolust, et igale riigihankele kohalduvad kohasust tagavad põhimõtted, võib eeldada vähemalt mõistlikkusest lähtuvalt, et hanke läbiviimisele kui protsessile saab omistada üheseid olulisi protsessuaalseid nõudeid. Mukhopadhyay (2011) on teinud samasuguse järelduse: sõltumata geograafilisest või kultuurilisest erinevusest saab protsessiloogikast tulenevalt eristada riigihangete korraldamisel vähemalt kolme faasi: soetusvajaduse kirjeldamine ja hanke planeerimine (spetsifikatsiooni koostamine ja turuolukorraga tutvumine), võimalike tarnijate leidmine ja lepingu sõlmimine (hankemenetluse läbiviimine) ning viimaks lepingu täitmine. Katsumuseks peab Mukhopadhyay (2011) eelkõige just menetluse läbiviimise osa ja lepinguni jõudmist, tuues esile märksõnadena majanduslikku tõhusust, ausust ning läbipaistvust (võib hinnanguliselt lugeda samaseks Euroopa Liidus kehtivate põhimõtetega tõhusast ja läbipaistvast hankekorraldusest).

Dorn (et al., 2008) on oma artiklis kirjeldanud Euroopa Liidus kehtivat õiguslikku riigihangete korraldust ja hinnanud selles sisalduvaid riske. Kuna riigihangete valdkonda iseloomustab eelkõige materiaalsete ressursside korraldamine, siis on selles ka mitmekesiseid võimalusi kalduda üldisest heast tavast kõrvale, mis võib tuleneda kas teadmatusest või sihilikust korruptiivsest käitumisest. Oma töös on Dorn (ibid.) pidanud keskseks küsimuseks, kuidas iga liikmesmaa on „tõlgendanud“ kesket õigusnormi. Samuti on eeldatud, et ohtude esile toomine on mõistetavam protsessipõhise planeerimise struktuuri kaudu vastavalt Euroopa Liidu direktiivis 2004/18 sätestatule – planeeriv faas, turuseisundi menetlemine (hankemenetluse läbiviimine) ning tsükli lõpetuseks lepingu kohane täitmine.

Seega oleks esmalt võimalik hinnata riigihanke korraldamise kohasust kui protsessi ladusat toimivust ja eesmärgipärasust – võttes fookusesse alla riigihanke piirmäära asuvad hanked (lihthanked), võib eesmärgipärasust protsessi toimimisel hinnata riigihangete üldiste põhimõtete kaudu. Võtmeküsimuseks jääb see, mida ja millal on oluline silmas pidada, et tagada vajalik kohasus riigihanke korraldamisel kui protsessil? Millised on võimalikud ohud ja riskid? Järgnevalt on protsessiosad vaadeldud hinnanguliselt ilmnedu võiva lõikes.

### **1.2.1 Planeerimine**

Kuigi näiliselt võib planeeriv faas tunduda esmapilgul ohutuim (üldjuhul väliselt ametlikku suhtlust ei ole), siis ei pruugi see tegelikkuses selliselt kujuneda. Pigem on olukord vastupidine –

edasine sõltub just loodud tingimustest, mis on hanke aluseks. Seetõttu on soovituslik osata planeerivas faasis hinnata võimalikult täpselt tulevikuvõimalusi. Eelkõige võib siin silmas pidada soetusvajaduse kirjeldamist ehk tehnilise spetsifikatsiooni kokku panemist ja selle sobitamist hankija ressursivõimalustega. Siin on mitu võimalikku ohukohta: kas ei ole hankijal endal piisavat kompetentsust või ei võeta vaevaks selle küsimusega detailsemalt tegeleda. Dorn (et al., 2008) on viidanud samuti, et tehnilise kirjelduse kokkupanemisel võib esineda võimalikke arusaamatusi, mis tulenevad standardite vms ühildamatusest jne. Sõltumata sellest, millega eksitakse, on tulemus suure tõenäosusega üks – soetusvajadust ja sellega seonduvat ei hinnata enam objektiivselt ja seega võidakse hakata eelistama erasektorile omast ärielist huvi. Bakker (et al., 2007) on sarnaselt nentunud, et juhul, kui hanke eesmärki saab pigem ammendavalt kirjeldada, on ka muud edasised hankega seonduvad tegevused (pakkumuste tehnilise vastavuse või kulukuse hindamine vms) hõlpsamalt tehtavad. Deasy (et al., 2014) on veel leidnud, et sageli on samas hankija organisatsioonis samaste tegevuste juures rollid ja vastutus küllaltki erinevad. Sellist olukorda ei saa pidada planeerimise juures sarnaste küsimuste lahendamisel kasuteguriks. Hankijal on soovituslik läheneda hankekorraldusele süsteemselt (Batenburg; et al., 2006). Seega on üldiste põhimõtetega seonduvalt juba hankeprotsessi planeerivas etapis oluline võimalikult ammendavalt kirjeldada hanke eset või eesmärki (et tagada läbipaistvus selles, mida soetatakse). Asjaolu on märkimisväärne, kuna võimaldab hankijal enamasti juba enne hankemenetluse alustamist tutvuda turul konkurentsiolekorruga (kas hanke ese on üldse turul olemas; milline on eeldatav maksumus). Tundes eeldatavat turusituatsiooni on hankijal suurem tõenäosus planeerida asjakohasemalt rahaliste vahendite otstarbekat ja säästlikku kasutust, sealhulgas valida sobiv menetlusliik administratiivsete kulude optimaalsuse tagamiseks. Kui ollakse ühtlasi varakult läbi mõelnud hankeeseme sisu, on tõenäolisem, et pakkujate võrdne kohtlemine on edaspidigi tagatud (tingimused on üheselt mõistetavad). Proportsionaalsed piirangud ja nõuded hankemenetluses ei anna üksnes võimalust kohelda pakkujaid võrdselt, vaid suurendab ka tõenäosust, et konkurentsi ärakasutamine on suurem (kaasatakse rohkem pakkujaid). Hankeeseme tehnilise spetsifikatsiooniga seonduvalt on samuti hea silmas pidada, et juba planeerivas faasis on võimalik läbi mõelda ka keskkonnasäästlikkuse aspekt või nõue, mis toetab mõnel muul viisil mõnd muud poliitikat. Lähtudes riigihangete üldiste põhimõtete seas nimetatud keskkonnasäästlikkusest, võib pidada oluliseks ka muid laiemaid poliitilisi eesmärke (mis täiendavad hankeeseme soetamise hinna ja kvaliteedi suhte aspekti).

### 1.2.2 Menetluse läbiviimine

Kui soetusvajadus on planeeritud, on järgmine etapp pakkumuste päringud ja selle põhjal pakkumuste esitamine (hankemenetluse läbiviimine). Tutvudes Euroopa Liidu riigihangete direktiiviga 2004/18, võib selgelt märgata, et põhiline regulatiivne rõhk on koondunud just sellele faasile (seda küll hangetes, mis on üle piirmäära), millega on püütud takistada väärti käitumist – nõuded peavad tagama riigihangete valdkonnas üldise läbipaistvuse ja konkurentsipõhisuse. Juhul, kui need erinevad õigusandlikust korrast, võib kujunenud situatsioon tuletada kõrvalekaldeid objektiivsetest, põhjendatud ja legitiimsetest valikutest. Siinkohal võib mõista hankemenetlustest eelkõige võistlevat dialoogi ja lihtmenetlust. Mõlemad on oma iseloomult paindlikud ja annavad hankemenetluse läbiviijale tõlgendamisel suhteliselt vabad käed. Eelkõige puudutab see antud töö raames siiski magistritöö uurimusküsimusse jäävat lihtmenetlust, kuivõrd õigusandlik kord annab käitumisjuhustena peamiselt vaid üldised põhimõtted.

Hankemenetluse läbiviimine on otseses sõltuvuses planeerimisfaasis kogutud teabest ja tehtud valikutest. Valitud menetluslik ja samuti hankemenetluses eeldatav soetusmaksumus puudutavad otseselt rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutuse põhimõtet. Samuti on siinkohal vajalik märkida, et soetuse valimine üksnes hinna põhjal võib olla optimaalne üksnes juhul, kui eseme tehniline spetsifikatsioon on pakkujaid ebaoproportsionaalselt piiramata sedavõrd ammendav, et puudub sisuline vajadus hinnata muid omadusi, nt hankeeseme kvaliteet vms. Kuna alati ei pruugi tehniline kirjeldus sedavõrd piisavaks kujuneda, on üldjuhul siiski vajalik komplekssem hindamissüsteem, mis tagaks hinna ja kvaliteedi tasakaalu. Davis (et al., 2012) on märkinud, et kvaliteedi all on soovituslik mõista avaliku teenuse toimivust, mille tarbeks soetus tehakse. Oluline on tasakaalu leidmine ka läbipaistvuse põhimõttes – hankemenetluse faasis mõistetakse üldjuhul läbipaistvust kui selget ja põhjendusi sisaldavat dokumenteerimiskohustust, sealhulgas muude otsuste kajastamise kõrval ka esmalt tehnilise kirjelduse kajastamist ning sellest tulenevalt hankeeseme soetuse juures hinnatavaid ja oluliseks peetavaid kriteeriume. Tasakaal on soovituslik leida eelkõige lihthangete loogika seisukohast

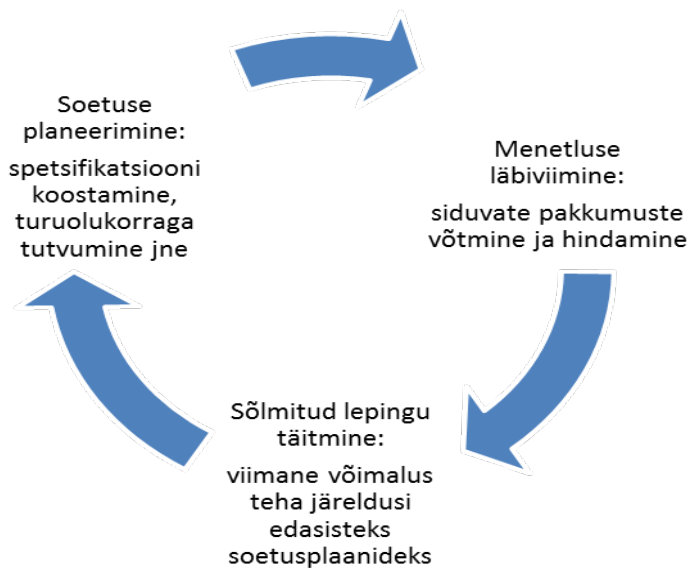
tulenevalt. Hankijal on teoreetiliselt valida diskretsiooni baasil hankija isiku suva ja rangemate normatiivsete nõuetega menetlusliikide analoogia kasutamise vahelisel skaalal. Tehtud valik peab soovituslikult olema eesmärgipärane – administratiivne keerukus/kulukus ei muuda menetlust vähemtõhusaks, seejuures on aga siiski võimalik tagada piisav selgus seoses hankemenetluse eesmärgi ja selle nimel tehtuga. Angeles ja Nath (2007), kes on käsitlenud peamiselt hangete korraldamise e-keskkondi, on märkinud, et kui toimimise keskkond on üheselt arusaadav, võib eeldada ladusamat protsessi. Läbipaistev hange võimaldab suurema tõenäosusega tagada olemasoleva konkurentsi ärakasutamist, kuivõrd igal huvitatud pakkujal on võrdne võimalus osaleda ja kasutada teadaolevat infot parimal võimalikul moel (näiteks tehniline kirjeldus ei välista põhjendamatult pakkujaid või ei piirata pakkujate ringi põhjendamatult muul moel neid iseloomustavate tunnuste kaudu, nt käive vms). Info kättesaadavust ja selle põhjendatust võib pidada võtmefaktoriks (Callender; et al., 2006). Lisaks konkurentsi ärakasutamise momendile on ebaproportsionaalsete piirangute välistamine vajalik ka pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte seisukohast lähtuvalt. Võrdse kohtlemisega kaasneb paljuski huvide konflikti välistamise põhimõtte, mille puhul on hea järgida seda, et juhul, kui planeerimise faasis on turuseisundi selgitamisel (eeldatava maksumuse väljaselgitamine vms) saanud mõnele osalejate ringile saanud teatavaks infot, mis asetab ta edaspidise hankemenetluse käigus võimalikku eelisseisundisse, siis on vältimatu korraldada hankemenetlus selliselt, kus igale pakkujale on teatavaks tehtud kogu asjasse puutuv teave. Vastasel korral võib eeldada et hankemenetlus ei ole kohane huvide konflikti tõttu. Pakkujad on huvitatud hankes osalemisest, kui tunnetavad osalemise tõhusust ja mõttekust (McManus 1991).

Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte rakendamist soodustab kahtlemata see, et hankeeseme tehniline kirjeldus on juba planeerimisfaasis hästi läbi mõeldud. Samas on võimalik seda põhimõtet toetada ka muul moel – näiteks nõuda kvalifitseerumiseks pakkujatelt nende tootmistegevuses vastava sertifikaadi vms olemasolu. Riigihangete valdkonna heast korraldatusest sõltuvad paljud muud valdkonnad, lisaks keskkonnaaspektile ka näiteks (ühis)transport vms (Rendon; et al., 2008).

### **1.2.3 Lepingute sõlmimine ja täitmine**

Viimane faas puudutab kogutud ja sobivaimaks hinnatud teabe põhjal (pakkumused) lepingu sõlmimist ja selle täitmist. Siinkohal on oluline jälgida, et kokkulepitu saaks teoks nii, nagu see on planeeritud ja ennetada kõiki võimalikke kõrvalekaldeid. Kuivõrd sõlmitud hankelepingut ei

ole valdavalt võimalik hiljem muuta (hilisem muutmine võib minna vastuollu hanke üldpõhimõtetega), siis nii mõistlikkuse põhimõttest lähtudes kui ka tulenevalt õigusandlikust normist on vajalik eelnevad protsessiosad teostada nii, et need on eelnevalt läbi mõeldud. Lepingu täitmise faas on selles protsessis ühtlasi võimalus koguda jooksvalt teavet edasisteks planeerimistegevusteks. Kuna riigihangete korraldamine võib tähendada paljude erinevate ametite kaasamist – vaja on näiteks insenere, arhitekte, raamatupidajaid jne – siis on oluline mõista kogu hanketsükli kompleksust ja sellest johtuvat arvestamisvajadust (Thai 2001).



Koostaja: Tanel Salumaa

Joonis 1. Hankeprotsess

Hankeprotsessi võib kokkuvõtlikult kujutada kolmeosalise skeemina (Joonis 1.). Seejuures ei saa aga protsessis takistusteta minna üle järgmisesse etappi, kui eelnevas protsessiosas ei ole juhitud riigihangete üldistest põhimõtetest. Siinkohal on kasulik märkida, et planeerimisel on soovituslik vahet teha analüüsil ja sünteesil (Mintzberg 1994). Märksõna analüüs seondub suurema tõenäosusega kvantitatiivsusega, mistõttu see ei pruugi anda igal juhul vajalikke järeldusi. Nii on oluline mõista ka asjaolusid, mis toetavad hankeprotsessis üldpõhimõtete kasutust, mida käsitlet järgnevalt.

### 1.3 Toetavate tegurite vaade: asjaomased võimekused

Varasemas teoreetilises kirjanduses on välja käidud erinevaid variante ja soovitusi riigihangete korraldamiseks. Love (et al., 2008) hindavad, et riigihangete raamistiku seadmisel on otsuste tegemiseks vajalik anda soovituslikke juhiseid, mitte üksnes eeldada, et igaks võimalikuks kujunevaks olukorraks on olemas normatiivsed ettekirjutused. Rolfstam (et al., 2011) näevad koguni probleemina seda, et tavaline on olukord, kus riigihangete valdkonda puudutav argumentatsioon taandub pelgalt õigusaktide analüüsile. Raymond (2008) soovitabki hinnata lähenemise kohasust ennekõike praktikast tulenevate võtmepunktide kaudu ja toob taaskord esile üldisemate märksõnadena finantsilise otstarbekuse, eetika, konkurentsi, läbipaistvuse ja mõõdetavuse (üldistatult samased riigihangete üldpõhimõtetega Euroopa Liidu tasandilt). Bolton (2003) rõhutab samal teemal – igasugune hindamine peab esile tooma protsessi kitsaskohad, millele asjaomastel ametnikel tuleb täiendavalt tähelepanu pöörata.

Eelnevates töö peatükkides on kirjeldatud lihthangete loogika olemust ja sellise vajadust teatud maksumusega hangete puhul (administratiivse tõhususe saavutamiseks). Samuti on välja toodud hankemenetluse protsessis sisalduvad võimalikud ohud ja riskid – miks ja millal on riigihangete üldpõhimõtete silmas pidamine määrava tähtsusega ühes või teises hankeprotsessi osas. Siinkohal on senini jäänud vastuseta käesoleva töö mõistes staatiliste tegurite (hankeprotsessi riskide) kõrval dünaamiliste tegurite lähem ülevaade ja olulisus – kuid teada on üldine eeldus protsessi latusaks toimimiseks (hanke üldpõhimõtete kohane kasutamine). Samas mistahes nõuete kohane täitmine eeldab tuge nende toimimise keskkonnast, milleks oleks selles kontekstis üldpõhimõtete optimaalne kasutus. Toetavate võimekuste eelduslik ülesanne on tagada tasakaal (diskretsiooni korras) üldpõhimõtete meelevaldse kasutamise ja detailsemate regulatsioonidega menetlusliikide analoogia kasutamise vahel.

Siinkohal ongi hea märgata diskretsiooni rolli – see on otsustusruum haldusõiguses (riigihanked kui sellise eriosa). Kehtiv õigusruum rõhutab kohase halduse vajadust. Tuleb tagada ühetaoline kohtlemine, avalikkus ja läbipaistvus ning proportsionaalsus. Eelnimetatud on esile toonud Riigikohus<sup>3</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 valguses – õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

---

<sup>3</sup> Riigikohtu 19.04.2010 otsus haldusasjas 3-3-1-4-10, punkt 12; Riigikohtu 15.12.2005 haldusasjas 3-3-1-59-05, punkt 17

Edasiolevalt on kavas käsitleda hankeprotsessis diskretsiooni mõjutavaid ja protsessi toetavaid peamisi võimekusi: professionaliseerumist, administratiivset võimekust ning kultuurilist aspekti. Nimetatud võimekused on autori hinnangul ja varasema teoreetilise kirjanduse põhjal selgunult hanke üldpõhimõtete rakendamisel esmatähtsad ning tulenevalt olemusest piisavad lihthankeid puudutavate võimekuste teema avamiseks.

### **1.3.1 Hanget teostava ametniku situatsioon: professionaliseerumine**

Badenhorst-Weiss (et al., 2010) on selgitanud, et kutseala tuntakse eelkõige sellise spetsiifilise professionaalsuse kaudu, mis eeldab teatava selgelt eristuva kvaliteedistandardi või distsipliini olemasolu, millega saaks seda kutseala eristada teistest kutsealadest või eelkõige nimetada eraldiseisvaks kutseks.

Kuigi olemuslikult ei ole riigihangete valdkonnas midagi, mis oleks hiljuti esile kerkinud, on tegemist alaga, mis seob toimimisel komplekselt küllaltki erinevaid valdkondi: hanke toimimistsüklis on tegevused, mis puudutavad raamatupidajat, logistikut jne (iga osaline peab suutma edukalt tegutseda). Seda võib tõenäoliselt pidada ka põhjuseks, miks on kohati keerukas käsitletavat ala (riigihangete valdkonda) ühel või teisel moel defineerida. Callender (et al., 2007) on viidanud veel, et riigihangete valdkonnale seatavad ootused on sõltuvuses ka turul toimuvatest arengutest. See omakorda viitab riigihangete valdkonna dünaamilisusele – professioni kirjeldav ei oma ajas muutumatut olemust. Prier (et al., 2010) on siiski märkinud, et riigihangete valdkond on muutumas üha spetsialiseerunumaks. Prier (ibid.), käsitledes oma töös atesteerimisega kaasnevat, on leidnud, et kindlad suunised saanud atesteeritud ametnikud on varmamad ise märgatud kitsaskohti esile tooma.

Murray (2009) on oma töös käsitlenud riigihangetealast korraldust kokkuvõtlikult poliitilise (poliitikute) vastutusena. Ta nimetab hankijate rolliks valijatele antud suuniste täitmist, vastasel juhul on vääralt käitunud, mis on demokraatlikus ühiskonnas ka mõistetav. Riigihanked, sh ka lihthanked, peavad tagama, et avaliku huvid oleks rahuldatud. Normatiivse ehk õigusandlikku korra valmistavad selleks valitud isikud (poliitikud/politiiline valik). Brammer ja Walker (2011) on lahanud küll kesksamalt üksnes nõ rohelisi hankeid, kuid on samuti märkinud, et kui on olemas organisatoorne initsiatiiv juhtkonnalt, läheb sellega üldjuhul kaasa kogu meeskond.



Hinnanguliselt jääb siiski Murray (2009) või Brammeri ja Walkeri (2011) lähenemine liiga ühekülgseks. Tavaliselt on mistahes toimimise keskkonnas asuvad osad üksteisest sisulises sõltuvuses. Sarnaselt Polidano (2000) kirjeldatuga vajab ka poliitiliste valikute tegemine kvaliteetset eelinfot rakendusüksuselt ja vastupidi. Rakendusüksuse toimimine vajab langetatud üldiseid valikuid.

Head ülevaadet keskkonnast on võimalik saada ja mõistmisest tulenevat motivatsiooni leida juhul, kui on tagatud ülevaate saamise ja motivatsiooni leidmise võimalused. See võib olemuslikult seonduvana tagada hinnanguliselt ka riigihangete valdkonna kui professioni kujunemise. Professionaliseerumine võib seega hinnanguliselt olla teostatav igapäevase praktika üldistamisega Polidano kirjeldatud informatsiooni vahetamise skeemi abil.

Gelderman (et al., 2006) on nimetanud järgmised märksõnad, mis vajaksid tähelepanu, et mõista hankeprotsessi toimimise tõhusust: hankija tunneb normatiivset keskkonda (sh poliitika); tajutakse normatiivsest keskkonnast tulenevat võimalikku ebaefektiivsust; sellest sõltub hankija ja tarnijate motivatsioon.

Arvestades ka riigihangete üldistes põhimõtetes käsitletut (mõistetavad vähemalt käesoleva töö kontekstis kui poliitilised suunised), on ilmne vajadus tagada situatsioon, kus oleks ka realselt võimalik teadvustada võimalikke kitsaskohti. Kitsamalt riigihangete valdkondlik atesteerimine kui selline eeldaks samas tõenäoliselt küsimuse käsitlemist laiemalt kui pelgalt normatiivse legaalkesksti tundmist (näiteks seadusalksti lugemisvõimalus Riigi Teatajas). Samuti võib lugeda mingis valdkonnas väärkäitumise (korruptsiooniohu) välistamisel tõhusaks vahendiks võimalike küsimuste suuremat teadvustamist, s.t märgatakse olulist efektiivsuse ja tõhususe seisukohalt. Seega võib pidada esmatähtsaks kujundada olukord, mis tagab professionaalsuse, kus poliitiliste valikute sisu (hanke üldpõhimõtted) seonduv üheselt ja mõistetavalt igapäevase praktikaga. Ka lähtudes eelnevalt viidatud Geldermani (et al. 2006) nimetatud märksõnadest, on normatiivse keskkonna tundmine hinnanguliselt piisav, kui teatud olukordades tajutakse normatiivse suunise ebaefektiivsust. Näiteks diskretsioonist tuleneva valiku langetamisel hõlmatakse analoogiana lihthankes üksnes vältimatult vajalikus ulatuses seda, mis on omane detailsemate suunistega hankemenetlusele. Seejuures hinnatakse üldpõhimõtete riivet.

Riigihangete valdkonna professionaliseerumist võib olla jätkuvalt keerukas üheselt defineerida kutse või distsipliinina vms (kuna see on seotud hulga muude valdkondadega). Kuid nimetatud

valdkond võib olla siiski realiseeritav tõhusa info edastamise ja mõistmise kaudu (Polidano ja Geldermanni lähenemised). Eelkõige Polidano<sup>4</sup> lähenemine hõlmab endas eeskätt administratiivse võimekuse temaatikat, so ei ole keskendunud otsesõnu professionaliseerumisele, kuid võib olla siiski heaks lähtekohaks mõista ka professionaliseerumise võimalusi. Käesolevas kontekstis on järgnevalt kavas nendega oluliselt seonduvana käsitleda administratiivse võimekuse aspekti.

### 1.3.2 Administratiivne võimekus

Riigihangete üldpõhimõtete kohast kasutust toetavatest võimekustest on kahtlemata kandev roll ka suutlikkusel viia ellu langetatud poliitilisi valikuid. Valikute all on käesolevas töös kitsamalt mõeldud hanke üldpõhimõtteid, mis suunavad mõne konkreetse hanke eesmärgipärasusele jõudmist. Suutlikkuse administratiivse võimekuse kontekst erineb professionaliseerumisest eeskätt korraldusliku olemuse tõttu. Kui professionaliseerumist võib mõista kitsamalt kompetentsile keskendumisena, siis administratiivne võimekus keskendub eelkõige regulatsioonide elluviimise korralduslikule aspektile. See hõlmab nii rakendusasutuse struktuuraset jaotust korraldusliku poole pealt kui ka mistahes muul moel korralduslikke olukordi regulatsioonide vahetel kohaldamisel subjektile. Näiteks võib struktuurase jaotuse osas käsitleda detsentraliseerimist – detsentraliseerituse astme võimalikkus kajastamas administratiivset võimekust.

Samas ei saa ka administratiivset võimekust sarnaselt eelolevaga käsitlust leidnud professionaliseerumisega pidada sõltumatuks nähtuseks. Kui näiteks Murray (2009) on keskendunud poliitilisele või poliitikate olulisusele süsteemi kandvuse hindamisel, siis Polidano (2000) näeb sisulist sõltuvust poliitika võimekuse ning rakendusüksuse (täitevvõimu, *implementation authority*) suutlikkuse vahel, mis moodustab loogilise tervikuna avaliku sektori võimekuse. Ta nimetab poliitika võimekuse rolliks vastutust üldiste poliitiliste valikute langetamisel, aga ka lahutamatu koordineeriva ja teadvustava tegevuse (iga otsus peab sellise täitmiseks üheselt mõistetav olema). Teisalt ei ole vähemoluline rakendusüksuse (täitevvõimu) roll viia tehtud valikud ellu, aga ka anda poliitika kujundajatele tagasisidena teavet, mis on loogilise sõltuvusena aluseks poliitiliste valikute langetamisel. Kirjeldatud terviku (avalik sektor)

---

<sup>4</sup> Polidano (2000), samuti Painter ja Pierre (2005) viidatuna käesolevas töös edasiolevalt, on käsitlenud administratiivse võimekuse kõrval ka valdkonnapoliitika ja riigi võimekusi. Käesolevas töös on keskendunud administratiivsele võimekusele, kuna lihthangete temaatikas on käsitlusel otseselt administratiivne elluviimise protsess

toimivuse tõhusust on Polidano (2000) pidanud võtmefaktoriks (*operational efficiency*). Painter ja Pierre (2005) on teemat arendades nimetanud samuti sarnaseid indikaatoreid: administratiivset võimekust ressursside haldamise rollis, poliitika võimekust valikute langetamisel ning riigi võimekust koondada eelnevale sotsiaalset ja majanduslikku toetust.

Seega, kuigi administratiivne võimekus on oma rakendusliku iseloomu tõttu esmatasandil mõjutamas riigihangete üldpõhimõtete elluviimist, on samas oluline mõista, et sellel on olemas sõltuvussuhe ka täiendavatest tasanditest.

Käsitledes administratiivsele võimekusele antud hinnanguid varasemas teoreetilises kirjanduses, on samas viidatud tavana detsentraliseerimist, ka nõ õhemat riiki (Painter ja Pierre, 2005). Ühelt poolt väheneb seeläbi avaliku sektori rolli kandvus, teisalt muutub üha olulisemaks allesjäänu läbimõeldus. Lisaks on Andrews (et al., 2007), käsitledes lähemalt ootusi detsentraliseerimisele, sel teemal järeldanud, et tegemist ei saa olla universaalse lähenemisega, mis sobitub igasse kultuurilisse või poliitilisse tausta. Detsentraliseeritusega kaasatav suurem hulk osalisi on algse idee poolest küll tõhususe, vähema korrupsiooni vms mootoriks, kuid Andrews (ibid.) saadud järelduste põhjal ei pruugi vastata tulemused ootustele eelkõige nõ „arenevatel turgudel“.

Administratiivne võimekus ei ole detsentraliseerimise olukorras enam seotud küll otsese kvantitatiivse mahuga, küll aga on soovituslik rakendada poliitilisi valikuid, mis on rõhutatult selgitava iseloomuga. Näiteks ei ole tõenäoliselt mõistlik oodata mittetulundusühingult hankeregulatsioonide kasutamisel samast võimekust kui ministeeriumi tasemel – kasvõi olemasolevate ressursside tasandil või ka Andrews (et al. 2007) viidatud kultuurilise tausta tõttu, samuti eelnevalt töös käsitletud Polidano (2000) kirjeldatud tasandite võimaluste/rollide tõttu. Seeläbi võib osutada optimaalseks tegevuste korralduslik külg, kus detsentraliseerituse korral on hanketegevus kujundatud arvestades normi subjekti võimalusi. Kui võtta arvesse Euroopa Liidu konteksti seoses ühisturu temaatikaga, on riigihanget silmas peetud kui strateegilist vahendit poliitikate elluviimisel. Nii on Essig (et al., 2011) oma raportis Euroopa Komisjonile käsitlenud poliitikate rakendamise tõhustajatena näiteks nõ „sotsiaalselt vastutustundlikke“ hankeid kui vahendit sotsiaalpoliitika elluviimisel. Samuti on ta vaadelnud keskkonnapoliitika teemal „rohelisi hankeid“ või laiemalt turu toimivuse elujõulisuse teemat, märksõnaga innovatsioon. Raporti eesmärk ei olnud aga hinnata ainiti senitehtu tõhusust (laiema strateegia rakendumist), küll aga hinnata hankijate ja pakkujate seisukohti eelviidatud hankele strateegilise lähenemise

mõju administratiivsest küljest. Vaadates pakkujate kui erasektori esindajate hinnangut, siis on oodatav, et iga uusi täiendavaid nõudeid esitav lähenemine (kriteeriumid hankes) põhjustab mõningast vastuseisu. Samas on viidatud ka avaliku sektori osas, et ligi pooltel respondentidest põhjustab hangete strateegiline kasutamine täiendavat ressursikulu.

Kui näiteks eeskätt rahaliste vahendite säästliku kasutamise põhimõtte ei seondu vähemalt esmapilgul otseselt mõne poliitilise valikuga, siis Essigi (et al., 2011) raportist nähtuvalt mõistetakse näiteks keskkonnasäästlikkuse põhimõtte suunist olemuslikumana. See omakorda väljendub ka eelviidatud raportist saadud tagasisidemes – tunnetatakse suuremat ressursikulu, mis võib tähendada seega ka riigihangete üldiste põhimõtete kontekstis vajadust tõhusama administratiivse võimekuse järele.

Järeldada võib administratiivse võimekuse rolli olulisust situatsioonis, kus esineb vajadus toetada seatud poliitilisi valikuid. Valikute mõistmise võib hinnanguliselt seonduvana lugeda eelolevaga käesolevas töös käsitlemist leidnud professionaliseerumisega kätketuks. Korraldusliku momendi (administreerimine) võib lugeda realiseeritavaks, kui mõistetakse saadud suuniseid.

### **1.3.3 Kultuurilised tegurid**

Olles märkinud professionaliseerumise ning administratiivse võimekuse vahelist seondumist, tuleb samas soovituslikult eeldada ka normatiivse keskkonna enese ühest mõistetavust (selle töö kontekstis tähendab see eelkõige hanke üldpõhimõtted). Ühest mõistetavust võivad piirata erinevate piirkondade tavad, nii kultuuriline kui ka poliitiline taust. Kuigi varasemas teoreetilises kirjanduses on leitud, et hanke läbiviimisele kui protsessile saab omistada ühest protsessuaalset funktsionaalsust, sõltumata geograafilisest või kultuurilisest erinevusest (Mukhopadhyay, 2011), on hanke korraldamise kohasust ilmestavate regulatsioonide mõistmisel siiski varasemas teoreetilises kirjanduses järeldatud ka erinevaid lähenemisi.

Thai (2005) näeb üldistatuna probleemina piirkondlike tavade võimalikke vastuolusid võrreldes laiemate rahvusvaheliste suundumustega. Schnitzer (2010) on järeldanud üheselt mõistetavuse eelduseks laiemat Euroopa Liidu ülest mitmepoolset kokkulepet. Ka eelviidatult Dorn (et al., 2008) on kritiseerinud, et direktiivide ülevõtmisel tekitab ebakindlust liikmesriikide endi direktiivide nõ „lugemine“ ehk tõlgendamine, sh ka hankeeseme kirjeldamisel esinevat selgusetust erinevate tehniliste spetsifikatsioonide ja standardite ühildumatuse küsimuses.

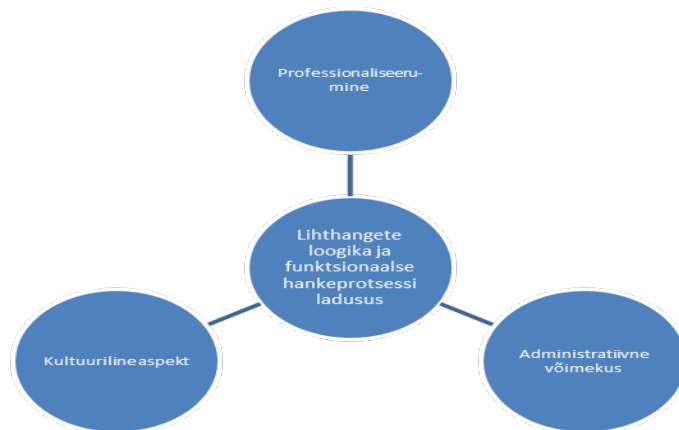
Seega võib olukorda mõista ka kui vajadust üheselt mõistetavuse järele üldistes riigihanke põhimõtetes Euroopa Liidus laiemalt, kuna tegu on Euroopa Liidust pärinevate hankealaste suunistega. Millisel moel saaks samas vajalikku üheselt mõistetavust tagada? Seejuures tuleks arvestada liikmesmaade mõningasi erisusi taustas ja seeläbi lähenemiste ning tõlgenduste võimalikke variatsioone.

Lawther (2009) on viidanud vajadusele muutuvmas maailmas järjest enam tagada oskust pidada läbirääkimisi, kuivõrd sõlmitava lepingu poolte vahelised huvid peavad olema tasakaalus. Avaliku sektori esindaja roll on tagada läbirääkimistel avaliku huvi kaitsmine. Kauffmann ja Lightfoot (2009) rõhutavad veel, et avalikus sektoris on oluline tähele panna, et osutatava teenusega seoses on harilik selle mittemateriaalne või mittefüüsiline väärtus.

Seega oleks oluline avaliku huvi tagamisel ka nõ kultuurilise aspekti juures või antud magistritöös kitsamalt käsitletavalt riigihangete üldiste põhimõtete tagamisel mõista, et ootused ei ole alati kvantitatiivselt mõõdetavad ja tagamist võiks mõtestada kui tasakaalu lepingupoolte vahel. Hankija isikule seatud ootus eeldab seega võimekust näha läbi võimalikud kriteeriumid hankesituatsioonis: lähtekohana võib siinjuures näha käesolevas töös käsitletud professionaliseerumist ja ka administratiivset võimekust. Üksteisest sõltuvad võimekused toetavad ühtse tervikuna eesmärgipärasust – üldiseid hankepõhimõtteid. Toetavate võimekuste abil on mõistlik tagada hankeprotsessi kohane funktsionaalsus.

#### **1.4 Võimalikud järeldused teoreetilisest osast**

Riigihangetega või kitsamalt lihthangetega seonduvalt on selguse huvides oluline mõista hankeprotsessi toetavaid võimekusi ja nende omavahelist sõltuvust. Esmalt on kokkuvõtlikult välja toodud teoreetilisest kirjandusest selgunud asjaolud-tegurid, mida on üldistavalt edaspidi kirjeldatud (Joonis 2).



Allikas: autori järelused teoreetilisest kirjandusest

Joonis 2. Hankeprotsessi mõjutavad tegurid

Siinkohal ei ole esmalt ilmselt võimalik rääkida lihthangete puhul otseselt finantsalasest mastaabiefektist (kuigi võrgustikusektori hankijad on siiski õigustatud valima lihtmenetlust ka üldisest piirmäärast kulukama hanke puhul), mis tuleneb asjaolust, et ka seadusest tulenevad piirmäärad näevad ette lihtmenetluste väiksema finantsulatusena. Samas võib eeldatavate tehingute koguarvu lugeda hinnanguliselt siiski oluliseks. Just see nimetatud kvantitatiivsus hõlmab endas kahtlemata riigihangete üldpõhimõtete mõistmise olulist tähendust praktikas. Seega võib alla rahvusliku piirmäära jäävaid lihthankeid pidada ilmselt üldiste põhimõtete elluviimisel võtmefaktoriks. Kuna lihthanked on omal moel märgilise tähendusega detsentraliseerituse ilming, tagab nende ulatuse võimalikkus (piirmäärade võimalikkus) ja toimivus vähemalt kaudselt ulatuslikumad hanked – eksisteerib nõ „garantiikirjana“ valdkonna rakendamise juures.

Võimaluseks võib hinnata varasema teoreetilise teadmuse baasil lähenemist (toetavate võimekuste silmaspidamist) ka hankija organisatsioonis. Kuigi riigihangete puhul on nähtud teoreetilisest kirjandusest küsitavusi selle kui eraldiseisva kutse äratundmisel, on samas nõ äratundmist peetud vajalikuks, kuivõrd olulise avaliku ressursi paigutajana on tegemist vastutusriikka alaga. Kuna **riigihankijat** ei tajuta veel võrreldavana mõne üldlevinud kutsega nagu arst või advokaat, siis on ka sellise võimaluse hindamine selle võrra mitmekesisem ja komplekssem. Professionaliseerumine kui teadmuse kogunemine on kahtlemata möödapääsmatu vajadus rakendusliku olukorra (administratiivse võimekuse) lahendamisel. Täiendavalt on kaht eelnevat võimekust mõjutamas rakendamise asukoht kultuuriliste eripäradega, mis loob

omakorda teatavat varieeruvust. Nimetatud tegurid on teoreetilisest kirjandusest selgunud kui põhilised ja esmased aspektid (kandev roll), millega arvestamist võib lugeda vältimatuks ning mis on seega hinnanguliselt teema avamiseks piisavad.

Järgnevalt on magistritöös kavandatud saada dokumendianalüüsi kaudu kinnitust teoreetilisest raamistikust kujunenud arusaamadele (kohtulahendid ja vaidlustuskomisjoni otsused võimalikke kitsaskohti kajastamas).

## **2. Lihthangete praktika Eestis**

Empiirilises osas on keskendunud Eestis tehtule lihthangete valdkonnas. Kavas on saada kinnitust teoreetilises osas esile kerkinud võimekuste olulisusele, vastates sellega uurimisküsimusele. Esmalt on kirjeldatud kasutatud uurimismetoodikat, misjärel on kajastatud ülevaatenähtena kvantitatiivset andmestikku, et anda sissejuhatavat taustainfot Eesti kaasuse osas. Lähtudes olemasolevast kvantitatiivsest infost, on planeeritud kvalitatiivse analüüsi ja hinnangu abil saada selgust, kuidas andmeid mõista, tuginedes seejuures varasema teadmusele teoreetilisele raamistikule.

### **2.1 Uurimismetoodika**

Jälgides riigihangete statistilist käekirja Eestis, on magistr töö autor võtnud andmete üldkogumist valimisse ajavahemiku 2007–2013 ehk siis alates uue riigihangete seaduse jõustumisest ülevaate koostamise hetkeni. Empiirilise analüüsi uurimismeetodiks on andmeanalüüs – statistilised andmed pärinevad ja on kogutud Rahandusministeeriumi hallatavast riigihangete registrist seisuga 14.10.2013. Kasutatav infokogum on oma olemuselt avalik andmekogu, mis hõlmab laialdast riigihangete praktikast hankemenetluses osalenute tegevuse kajastamise kaudu. Seetõttu annab andmebaasist pärineva teabe kasutamine hea võimaluse empiiriliseks analüüsiks eeldusel, et see on esindamas usaldusväärset olulist osa tervikpildist Eesti Vabariigi näitel.

Andmete analüüsimisel on kasutatud kirjeldavat statistikat. Kirjeldav statistika on võimalus, mis annab võimaluse võtta andmeid kokku ülevaatlikul kujul (Niglas 1997). Oma olemuselt sobitub nimetatud uurimismeetod andmete analüüsiks, mis aitab kirjeldada empiirikat ja teha uurimistöö seisukohalt olulisi järeldusi. Andmete analüüs sisaldab erinevaid kvantitatiivseid tunnuseid nagu vaidlustuste esinemise sagedus või vaideotsuste erinevate tulemuste sagedus, milliste põhjal teeb magistr töö autor edaspidi kirjeldatud järeldused ja soovitused kui hinnangud olemasolevate andmete baasil.



Statistiliste andmete analüüsimisel on kasutatud valimvaatlusest saadud ülevaadet, kuivõrd 2013. aasta kohta ülevaate koostamise tervikpilt veel puudub (samas puudutab olulist osa aastast). Samuti tuleb märkida, et hangetes maksumusega alla 10 000 eurot, ei ole riigihangete registrist võimalik infot saada, kuivõrd avaliku sektori hankijal puudub seadusest tulenev kohustus nimetatud määra allapoole jäävat hanketegevust registris kajastada. Ka on valim piiratud aastatega 2007–2013, kuivõrd nimetatud ajavahemikus on Eestis kehtiv oluliselt Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viidud riigihangete seaduse regulatsioon kui sõnaselgemalt väljendatud juhise. Seega ei saa kasutatava andmekogu iseloomu tõttu lugeda andmeobjektide vaatlust kõikehõlmavaks, vaid mõningate kitsenduste tõttu kättesaadavaks valimiks.

Eeltoodust lähtuvalt võib pidada andmeanalüüsi tugevuseks kasutatud andmekogu usaldusväarsust kui ka hõlmavust Eesti lõikes, mis annab kindlustunde, et infokogu põhjal tehtud järeldused on võimalikult objektiivsed ning tagavad sisuka ülevaate. Võimaliku nõrkusena võib andmeanalüüsi juures esile tuua aga just valimit kitsendavad ja eelnevalt väljatoodud piirangud kui valimit iseloomustavad. Samas ei ole aga mõistlik ega võimalik koguda ka riigi tasandil statistilist ja avaldatud infot näiteks soetuste osas alla 10 000 euro samal viisil nagu kulukamate soetuste puhul, kuivõrd see nõuaks ebaproportsionaalselt mahukat administratiivset panust. Valimiga seotud aastad ei hõlma kogu riigihangete praktikast Eestis, mis küll kitsendab valimit, kuid nõrkusena ei langeta siiski hinnanguliselt andmekogu usaldusväarsust, kuna ajaline valimiperiood annab ülevaate ca kuue aasta pikkusele praktikale, mida võib hinnanguliselt pidada küllaldaseks, et saaks teha sisulisi järeldusi kujunenud suundumustest. Vaiete hindamisel on valitud peamiselt andmeallikaks riigihangete vaidlustuskomisjoni lahendid kui esmase tasandi lahendid, mis sisaldavad hinnanguliselt intervjuudega võrreldaval määral arvamuste paljusust ja mis võimaldab saada autori kvalitatiivsetele hinnangutele kinnitust täiendava arvamusena.

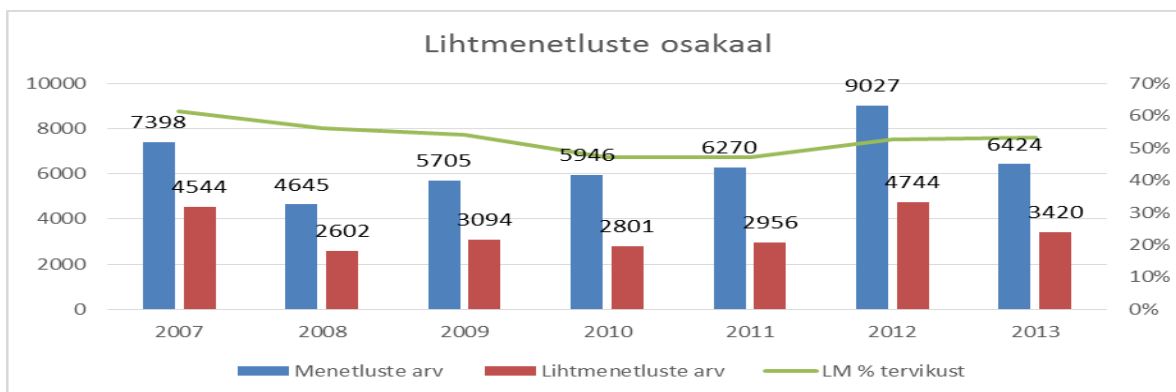
## **2.2 Lihthangete statistiline taust**

Lihthankeid puudutavate mahtude selgitamiseks on järgnevalt käsitletud statistilist tausta. Nimetatud teave avab Eesti kaasuse lihthangete teema sissejuhatuseks, andes võimaluse edasiolevalt teha kvalitatiivseid järeldusi.

### **2.2.1 Lihthangete ulatus riigihangetes**

Luues statistilisi üldistusi alla rahvusliku piirmäära jäävate hangete ehk lihtmenetluste osas, võib valimi aastate tendentsina märkida, et kõigist menetlustest moodustavad alati pea poole

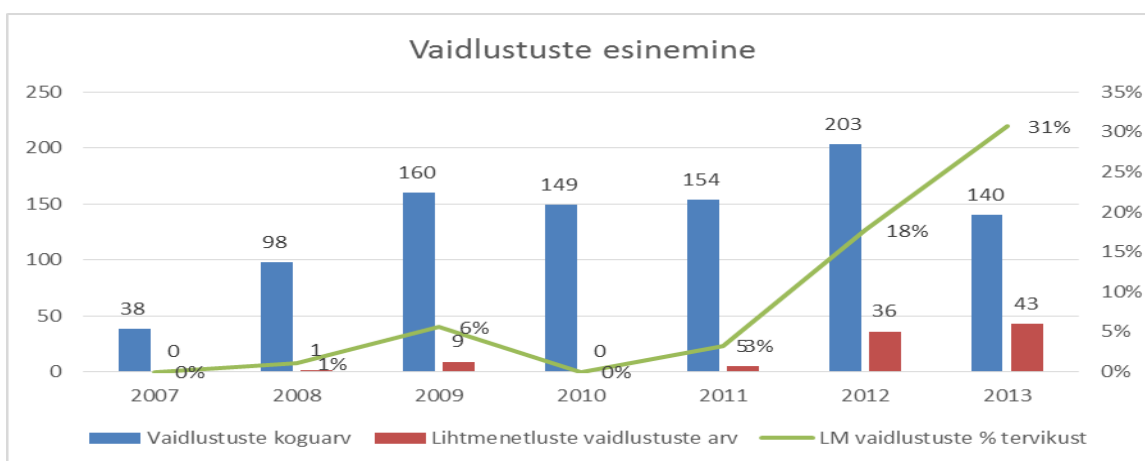
lihtmenetlused (Graafik 1), mis teeb uurimisfookuses olevast menetlusliigist kvantitatiivsest mahust lähtuvalt mahukaima liigi. Nimetatud osakaal annab võimaluse eeldada olulist tõenäosust, et just käesoleva magistritöö uurimisfookuses oleva menetlusliigi puhul on reaalne, et esinevad võimalikud probleemkohad.



Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

Graafik 1. Lihtmenetluste osakaal menetluste tervikust aastatel 2007–2013.

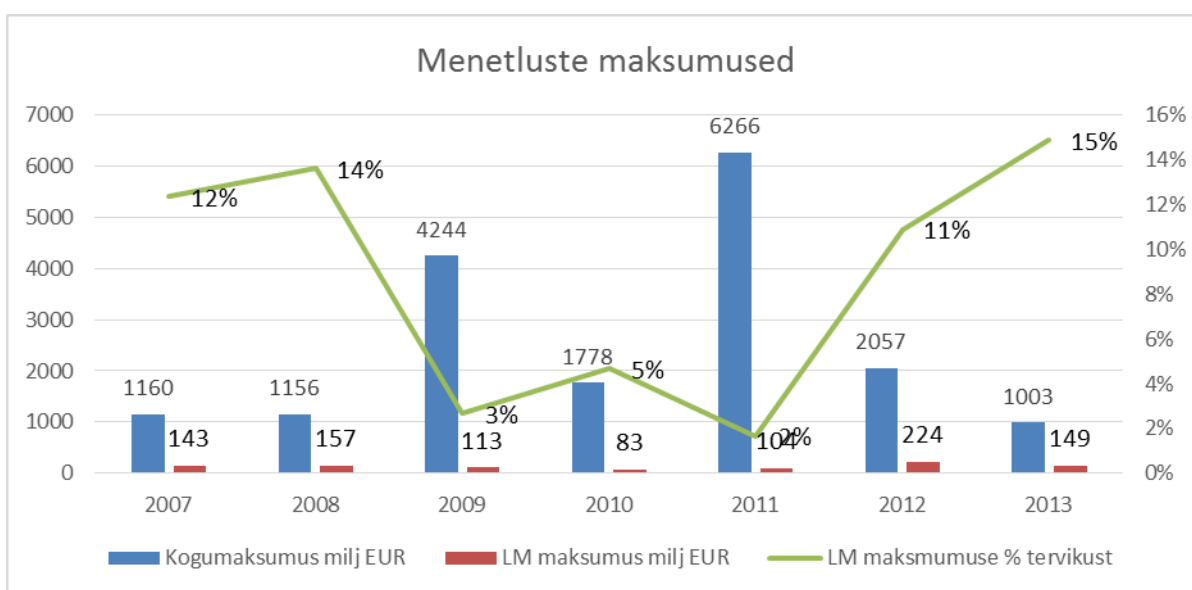
Vastuolulise tendentsina võib aga esile tuua lihthangetega kaasneva vaidlustuste praktika, mis näitab, et uue riigihangete seaduse jõustumisest alates 2007. aastal lihtmenetluste vaidlustamised alguses peaaegu puudusid (Graafik 2). Muutust tendentsis võib kohata alates aastast 2012, mil kujunes järsk vaiete kasv. Kasvutendents on nähtav ka aastal 2013, kus juba kolmandik vaidlustusi puudutas lihtmenetlusi.



Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

Graafik 2. Vaidlustuste esinemine menetluste tervikust aastatel 2007–2013

Vaidlustuste oluline pikaajaline puudumine lihtmenetluste hulgas võib olla selgitatav osaliselt alla rahvusliku piirmäära jäävate hangete kogumaksumuse suhteliselt tagasihoidliku osakaaluga võrreldes kõigi hankemenetluste maksumusega (osakaalud sõltuvalt vaadeldud aastast 2–15%; graafik 3) – so tegemist ei oleks ilmselt finantsiliselt perspektiivika vaidlusega võrreldes suuremate maksumustega opereerivate menetlusliikidega (lähtudes kasumimarginaali taotlevast pakkujast). Lihtmenetluse osakaalu suhteliselt suur kõikumine (tendentsist erinevad eelkõige aastad 2009 ja 2011; Graafik 3), saab olla ilmselt selgitatav Eesti Haigekassa tegevusega. Nii on näiteks Rahandusministeerium oma „Riigihangete 2011. aasta statistilises ülevaates“ viidanud Eesti Haigekassale kui olulisele mahtude kujundajale teatud aastatel.



Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

### Graafik 3. Lihtmenetluste maksumuse osakaal riigihangete tervikust aastatel 2007–2013

Tõenäolisem põhjus võib olla siiski riigihangete vaidlustuskomisjoni tööpraktika, mis asus muutumisele alles aastal 2009. Näiteks 24. aprilli 2009 vaideotsuses nr 57-09/112851 on komisjon märkinud järgmist, mille magistritöö autor peab olulisuse vajalikuks tõttu esitada tsitaadina:

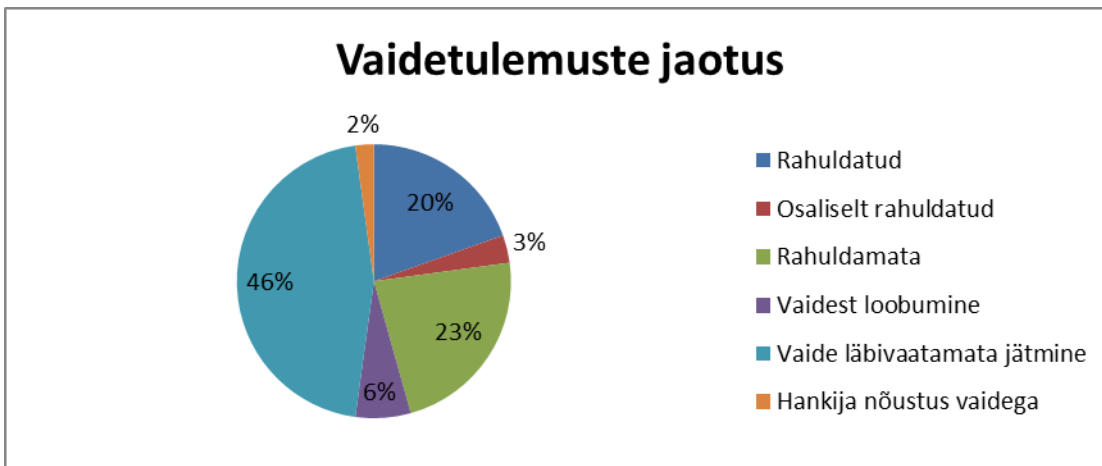
„10. novembri 2008. a kohtumääruses nr 3-3-1-63-08 on Riigikohtu Halduskolleegium jõudnud järeldusele, et RHS §-is 19 sätestatud lihtsustatud korras tellitava teenuse puhul on tegemist hankemenetlusega, mille vaidlustamine on võimalik vaidlustuskomisjonis. Tuginedes Riigikohtu eelnimetatud lahendile on Tallinna Ringkonnakohus 29.12.2008.a määruses nr 3-08-2294 asunud seisukohale, et ka riigihanke läbiviimisel RHS § 16 lg 4

alusel on tegemist hankemenetlusega RHS-i tähenduses, mida on võimalik vaidlustada vaidlustuskomisjonis. Kuna nii RHS § 16 lg 4, kui lg 1, sätestavad analoogselt hankija õiguse viia riigihanke piirmäärast madalama maksumusega hanked läbi nn lihtmenetlusena, kuuluvad ka RHS § 16 lg 1 alusel korraldatavad riigihanked vaidlustamisele vaidlustuskomisjonis. RHS ei kehtesta vaidlustuskomisjonile eri menetluskorda RHS § 16 lg 1 alusel läbi viidavate riigihangete peale esitatud vaidlustuste menetlemiseks, mistõttu vaidlustuskomisjonil tuleb ka sellistes riigihangetes hankija tegevuse peale esitatud vaidlustuste korral juhendada RHS ptk-s 7 kehtestatud menetlusnormidest.“

Samas, kuivõrd alles alates aastast 2012 on märgata vaidlustuste olulist kasvu lihtmenetlustes (nähtuvalt Graafik 2), kusjuures lihtmenetluste osakaal ei ole hangetest tervikuna protsentuaalselt ega kvantitatiivselt märkimisväärselt tõusnud, siis ei ole ilmselt võimalik pidada nii menetlusliigi maksumust kui ka vaidlustuskomisjoni varasemat seisukohta (enamasti lihtmenetlusi töös ei olnud) ainuomaseks faktoriks vaidlustuste arvu kujunemisel, vaid teatud ulatuses võib hinnata vaidlustuse esinemise tõenäosust kujundavaks muid asjaolusid – uuenenud praktika juurdumine omab ajakulu, kuid eelkõige on oluline tähendus riigihangete kontekstis **hankealaste põhimõtete rakendamisest tulenevatel erimeelsustel**. Nimetatut toetab ka seaduseandja suuniseks kujunemine riigihangete seadusesse jõustumisega 2012. aastal. Riigihangete seadusesse lisatud § 18<sup>2</sup> käsitleb lihthangete korraldamist, muuhulgas rõhutades, et juhul, kui ei ole koostatud hankedokumenti, juhindutakse üksnes riigihangete üldistest põhimõtetest.

### **2.2.2 Vaiete ulatus lihthangetes**

Võttes aluseks riigihangete registris kajastuvad andmed, on esinenud vaidlustuste tulemused lihthangete osas aastatel 2007–2013 olnud üldistavalt järgmised (Graafik 4) – ca poole puhul ei vaadatud vaiet läbi (vaidetähtaja ületamine vms), ca veerandi puhul jäeti vaie rahuldamata või vaidlustaja soovis loobuda ning samuti ca veerandi puhul rahuldati vaie täielikult või osaliselt, kuid esines ka hankijapoolset vaidega nõustumist.



Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

Graafik 4. Lihtmenetluste vaidetulemuste jaotus aastatel 2007–2013

Esmajoones on riigihangete üldpõhimõtete kui peajasaliku juhise kasutust ja seonduvaid kitsaskohti lihthangete puhul võimalik jälgida just vähemalt osaliselt rahuldatud vaiete korral. Esmapilgul võib paista selliste juhtumite esinemissagedus tagasihoidlik – viimase 6 aasta jooksul 21 korral. Samas, lähtuvalt Graafikust 4, on selliste osakaal 23% lihthankeid puudutavatest vaietest (hinnanguliselt oluline osa lihthangetega seonduvatest erimeelsustest). Ka on oluline arvestada Graafikust 2 selgunut, mis tõdes, et pikaajaline oli praktika, kus lihthangete puhul oli vaidemenetluste esinemine erinevail põhjustel pärsitud – siiski on viimastel aastatel aga vaidemenetluste arv oluliselt kasvanud.

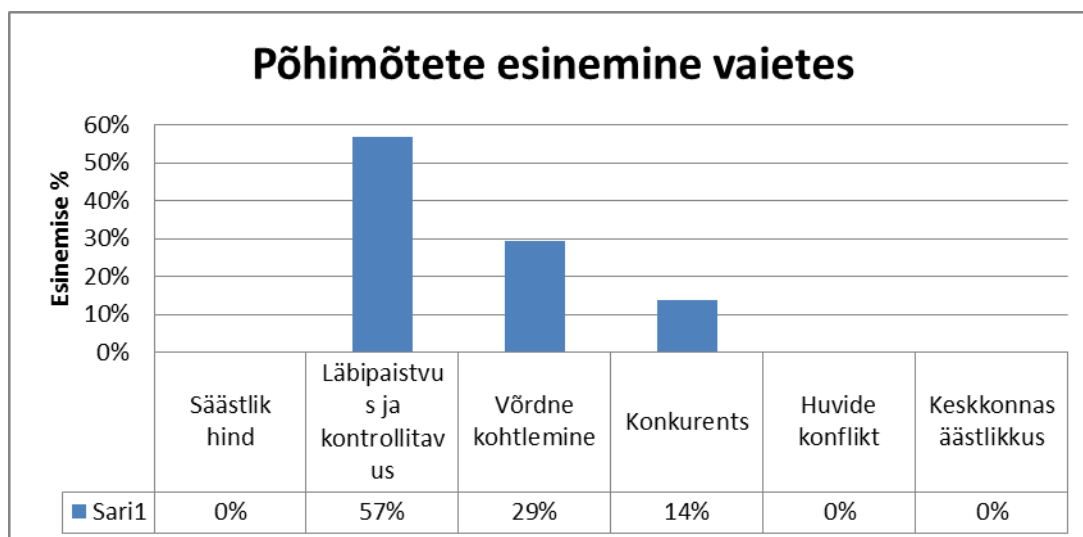
Seega, kuigi Eesti kontekstis ei saa rääkida seoses riigihangetega äärmuslikust olukorrast – ka üldistatuna vaadates on näiteks aasta 2012 põhjal kõikide hankemenetluste arv 9027 (Graafik 1 põhjal) ning vaidlustatud neist 203 (Graafik 2 põhjal), mis teeb mõne protsendipunkti – leidub siiski probleemseid hankeid, mis ei anna avaliku sektori hankijale täielikku alust enesega rahuloluks. Vajalik on jätkuvalt töötada tõrkevabama hankekeskkonna nimel. Vaidlustatud hankeid võib ilmselt pidada osaks hankepraktika puudustest. Vaidlustamata jätmise ei tähenda automaatselt, et vaidlustamata jäänud osas ilmtingimata puuduseid ei eksisteeri. Seega peab autor oluliseks pidada silmas vaidlustatud osas ilmnenut ning teha neist järeldusi ka olukorras, kus üldine vaidekvantiteet ei ole suur.

Mõneti on leidnud vaidepraktika kitsaskohad käsitlust ka rahuldamata vaiete osas, kuid sel puhul võib eeldada esmajoones siiski hankija korrektset tegevust. Vaidlustaja vaidest loobumise korral, hankija vaidlustusega nõustumise korral või vaide läbivaatamata jätmise puhul ei toimunud

vaidlustuskomisjonis situatsiooni üle sisulist arutelu, mistõttu ei saa nende kohta ka täpsemat teavet. Mis aga taaskord ei tähenda automaatselt hankepraktika korrektsust (eelkõige suure osakaaluna läbivaatamata vaided).

### 2.2.3 Üldiste hankepõhimõtete rikkumiste esinemine vaietes

Edasiolevalt keskendub autor kujunenud riigihangete üldpõhimõtete rikkumiste esinemisele vaietes. Nimetatud esinevust võib hinnata heaks võimaluseks uurida võimalikke riskiallikaid – kui eeldada, et üldpõhimõtted on lihthangete ainus olemus, on oluline teadvustada võimalikud kitsaskohad praktikasse rakendumisel. Samas, kuna paljuski ei viidata vaidelahendites otsesõnu konkreetsele üldpõhimõttele, on edasiolev magistritöö autori koondatud hinnang läbitöötatud vaidelahenditele (ülevaade töö lisas 2; kokkuvõte Graafik 5).



Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

Graafik 5. Põhimõtete rikkumiste esinemise hinnanguline sagedus lihthangete vaietes aastatel 2007–2013

Kujunenut hinnates jääb ülekaalukalt silma läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte rikkumiste esinevus (Graafik 5.). Kuigi lihtmenetluse korral ei ole hankija kohustatud jälgima riigihangete seadusest tulenevat hankemenetluse korda, on vaidlustuskomisjoni (VAKO) hinnangul riigihangete seaduse II-s peatükis sätestatud hankemenetluse kord oluliseks allikaks sama seaduse §-s 3 sätestatud üldpõhimõtete sisustamisel. Vastupidisele seisukohale asumine eeldaks, et riigihangete seaduse II-s peatükis sätestatud hankemenetluse kord ei ole riigihanke

korraldamise üldpõhimõtete koostõlas. Selline seisukoht ei saaks olla koostõlas ilmselt seaduse mõttega<sup>5</sup>. Nii on analoogia kasutamine olnud üldiseks suundumuseks vaiete lahendamisel. Kuigi VAKO seisukoht toetab ka lihtmenetluse korral võimalust juhinduda hankemenetlust reguleerivatest sätetest riigihangete seaduse II-s peatükis nimetatuna ilma seadusest tuleneva kohustuseta<sup>6</sup>, on siiski täiendavalt oluline lisada tulenevalt VAKO tõlgendusest riigihanke ja muudest õiguse üldpõhimõtete kohta, et ilma vastavat vajadust põhjendamata, ei ole hankijal õigust rakendada normi hüpoteesi kumulatiivseid elemente valikuliselt<sup>7</sup>, et jõuda normi õigusliku tagajärjeni. Vaidemenetluse praktikas on seega esile toodud menetluse formaliseeritust võimaluse piires ka lihtmenetluse osas – näiteks kui hankija on näinud ette kvalifitseerimistingimused, ei ole võimalik ilma eelnevat läbimata jõuda pakkujate edukaks tunnistamiseni<sup>8</sup>. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse seisukohalt on samuti käsitletud seda, et hankija on kohustatud järgima enda kehtestatud menetlusreegleid, sealhulgas hindama pakkumusi vastavalt lihthanke dokumendis nimetatud kriteeriumitele<sup>9</sup>. Iga hankija otsus peab olema põhjendatud, samuti on kohane üldpõhimõtete rakendamine üksnes juhul, kui pakkujal on pakkumuse esitamisel ka teada, milliste hindamiskriteeriumite alusel otsuseid menetluses tehakse<sup>10</sup>. Üldpõhimõtete sisustamist läbipaistvuse ja kontrollitavuse osas saab seeläbi mõista ka kui hankija subjektiivsete eelistuskriteeriumite välistamist. Hankija esitatud hindamiskriteeriumid peavad olema eesmärgipärased. Näiteks kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärk on tuvastada pakkujate eeldatav suutlikkus hankelepingut täita. Jättes kriteeriumid piisavalt sisustamata, ei pruugi osutada võimalikuks nende tuginemine otsuste langetamisel<sup>11</sup>. Seeläbi on oluline jälgida, et otsuste langetamiseks kasutatavad kriteeriumid oleksid üheselt arusaadavad, so kasutatakse üksnes neid andmeid dokumentides, mis tõendavad vastavust nõutule<sup>12</sup>. Samuti tuleb juhinduda terminoloogilisest selgusest kindlas valdkondlikus suunas üheselt mõistetavuse tagamiseks<sup>13</sup>. Riigihangete vaiete puhul on tulnud vaidlustuskomisjonil käsitleda siiski ka hankija otsuste vaagimisel faktiliste asjaolude puudumist, so iga otsus peab olema põhjendatud tõendatava pinnalt<sup>14</sup>. Hankijal on õigus otsustada pakkumuses sisalduvate

---

<sup>5</sup> VAKO 22. juuni 2009 otsus nr 129-09/114210

<sup>6</sup> VAKO 01. septembri 2011 otsus nr 167-11/125136

<sup>7</sup> VAKO 29. mai 2009 otsus nr 92-09/113821

<sup>8</sup> VAKO 11. oktoobri 2012 otsus nr 194-12/136664 ja VAKO 17. mai 2012 otsus nr 89-12/132214

<sup>9</sup> VAKO 08. augusti 2012 otsus nr 161-12/135283 ja VAKO 15. märtsi 2012 otsus nr 41-12/130976

<sup>10</sup> VAKO 18. mai 2012 otsus nr 90-12/132275

<sup>11</sup> VAKO 22. mai 2012 otsus nr 101-12/130775

<sup>12</sup> VAKO 27. detsembri 2012 otsus nr 243-12/137830

<sup>13</sup> VAKO 02. märtsi 2012 otsus nr 31-12/130425

<sup>14</sup> VAKO 04. jaanuari 2013 otsus nr 261-12/136683

puuduste sisulisuse üle, näiteks vorminõude olulisus – paber kandjal või digitaalselt esitamine<sup>15</sup> – kuid seejuures tuleb olla valmis ka oma tegevust menetluses sisuliselt selgitama.

Teise kaaluka osana riigihangete vaiete praktikas on üldpõhimõtete rikkumisel esile tulnud võrdse kohtlemise aspekt. Paljuski on võrdse kohtlemise põhimõtet vaietes käsitletud koosmõjus läbipaistvuse ja kontrollitavusega, kuivõrd kaasnevad asjaolud on olnud seonduvad. Siiski on vajalik märkida, et riigihangete seaduse mõistes ei kohaldu võrdse kohtlemise põhimõtte mitte igale isikule, vaid isikule, keda saab lugeda eelnimetatud seaduse kohaselt pakkujaks. Näiteks pakkumuse esitamise tähtajast hiljem pakkumuse teinud isik ei ole üldiselt õigustatud esitama nõuet<sup>16</sup>.

Sarnaselt läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte esinevusega vaiete praktikas, on võrdse kohtlemise põhimõtte osas märgitud, et kui hankija on kehtestanud kindlad kriteeriumid, siis ei ole võimalik neid osade pakkujate puhul käsitleda teisiti võrreldes ülejäänud pakkujate ringiga<sup>17</sup>. Kui hankija ei ole kehtestanud lihthanke dokumendis kõrvaldamise aluseid, viidates riigihangete seaduse §-le 38 või ei ole hindamise kriteeriume piisavalt sisustanud, siis tagantjärele eelnevale tuginemine võib tähendada suuremat tõenäosust sattuda vastuollu võrdse kohtlemise põhimõttega<sup>18</sup>.

Seega kehtestades lihtmenetluses kasutamiseks hindamiskriteeriume, on hankija jaoks vajalik tagada kriteeriumide hindamine piiravuse seisukohast. Kuigi lihtmenetluse mõte riigihangete seaduse mõistes on tagada efektiivsus vähemate normatiivsete piirangute kaudu, tuleb hankijal siiski jälgida, millisel põhjendusel võidakse vähendada pakkujate ringi. Samuti seda, kas kriteeriumid on reaalsed ning vastavuses ja proportsionaalsed, lähtudes hanke esemeks oleva olemuse, koguse ja otstarbega<sup>19</sup>. Sealhulgas võib ülemäärane piiravus esineda, kui nõutakse andmeid, mis on kättesaadavad hankijale oluliste kuludeta andmekogudes asuvate avalike andmete põhjal<sup>20</sup>.

Pakkujaid ebamõistlikult piiravana ja seeläbi võrdset kohtlemist välistavana on vaiete praktikas käsitletud nii olukorda, kus pakkujatel tuli võõrandada autoriõigus olukorras, kus üks pakkuja oli

---

<sup>15</sup> VAKO 07. septembri 2012 otsus nr 177-12/136143

<sup>16</sup> VAKO 11. märtsi 2009 otsus nr 7-5/1238 (108172)

<sup>17</sup> VAKO 10. juuli 2012 otsus nr 138-12/134792

<sup>18</sup> VAKO 07. juuni 2012 otsus nr 107-12/132810

<sup>19</sup> VAKO 15. veebruari 2012 otsus nr 18-12/130420

<sup>20</sup> VAKO 19. aprilli 2012 otsus nr 68-12/131721



sama autoriõiguse omanik<sup>21</sup>, kui ka olukorda, kus hankija ei käsitlenud kvalifitseerimise tingimusena maksude tasumise nõuet iga pakkuja puhul samadel alustel<sup>22</sup>. VAKO on seeläbi pidanud vajalikuks ka märkida, et kuigi hankijal on õigus otsustada pakkumuses esinevate kõrvalekaldumiste sisulisuse üle (riigihangete seaduse § 47 lg 2) ning puudub objektiivne põhjendus, miks ei peaks saama analoogiliselt toimida lihtmenetluse korral<sup>23</sup>, on oluline pidada silmas, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid vastavuses, proportsionaalsed ning asjakohased riigihanke eesmärgi suhtes<sup>24</sup>.

Rikkumiste esinemise osakaalult kolmandana saab ära märkida vastuolud konkurentsi ärakasutamisel. Nimetatud teema puhul on peamiselt käsitletud pakkujate ringi piiramist otseselt ehk arvuliselt. VAKO on pidanud vajalikuks märkida, et kuigi põhimõtteliselt ei ole keelatud pakkujate arvu piirata, ei saa lihtmenetlusega riigihangetes, kus hankija on kohustatud teatama oma soovist sõlmida hankeleping veebilehe kaudu, pakkujate ringi piiramine toimuda üksnes hankija subjektiivse õiguse kaudu, kellele ta hankedokumendid saadab<sup>25</sup>. Kaasata oleks mõistlik optimaalne hulk pakkujaid, arvestades hankelepingu eset ja mahtu. Hankelepingu sõlmimise soovist teavitamist ei saa lugeda formaalseks kohustuseks, kuivõrd see suurendab võimalust tagada pakkujate vahel konkurents<sup>26</sup>.

Lisaks on konkurentsi soodustamist arutatud ka põhjendamatult madala pakkumuse esitamise olukorras. VAKO on jõudnud järeldusele, et kehtiva regulatsiooni kohaselt on selle eesmärk tagada esmajoones hankija õigus hinnata kaasnevaid riske ning seeläbi välistada objektiivselt hinnates majanduslikult ebamõistlikud tehingud. Põhjenduseks loeb VAKO asjaolu, et hankelepingu täitmise riski kannab hankija, mitte teised hankemenetluses osalenud pakkujad<sup>27</sup>.

Lihthangete osas säästliku hinna teemal ei ole autor leidnud ühtegi VAKO lahendit. Sarnaselt tuleb esile ka huvide konflikti küsimuseasetus, mis seondub küll praktikas paljuski ilmselt lähedasena võrdse kohtlemise ja konkurentsi temaatikaga. Ka keskkonnasäästlikkuse põhimõte ei ole lihtmenetluste korral VAKO lahendite praktikas leitavalt käsitletud.

---

<sup>21</sup> VAKO 26. juuni 2009 otsus nr 138-09/113880

<sup>22</sup> VAKO 27. juuli 2009 otsus nr 154-09/114323

<sup>23</sup> VAKO 2. juuni 2009 otsus nr 110-09/113364

<sup>24</sup> VAKO 25. juuni 2009 otsus nr 131-09/114636

<sup>25</sup> VAKO 24. aprilli 2009 otsus nr 57-09/112851

<sup>26</sup> VAKO 23. juuli 2009 otsus nr 145-09/114358

<sup>27</sup> VAKO 24. augusti 2012 otsus nr 171-12/135648

Seega on võimalik nentida, et riigihangete üldpõhimõtete kasutuse probleemiasetus lihtmenetlustes on keskendunud peamiselt hankija tegevuse läbipaistvusele ja kontrollitavusele, mistõttu on esinenud diskussiooni pakkujate võrdse kohtlemise teemal. Sealjuures ei ole igal juhul tagatud konkurentsimehhanismi võimalikku parimat ära kasutamist. Käsitluse alt välja jäänud hinna ja kvaliteedi suhte aspekt, huvide konflikt, samuti keskkonnasäästlikkuse põhimõtte ei ole hinnanguliselt lihtmenetluste vaidepraktikas suure tähelepanu osaks saanud.

### **2.3 Võimalikud järeldused empiirikast**

Kuigi vaiete protsentuaalne osakaal ei ole läbiviidud hangete tervikust mahukas osa, on võimalik siiski eristada olemasolevate empiiriliste andmete põhjal esinevaid kitsaskohti. Kitsaskohti iseloomustab uurimisfookuses eelkõige nende suhteliselt vaba kujunemine. Lihthangete regulatsioonid annavad hankijale ulatuslikuma otsustusruumi, mis läbi on võimalik eeldada, et käsitletud fookuses asuv annab tõenäoliselt objektiivsema ülevaate ka puudustest riigihangete üldpõhimõtete ning muude seonduvate toetavate tegurite mõistmisest, esinemisest ja kasutamisest hankemenetluses. Kitsaskohad ilmestavad üldpõhimõtete rakendamisel esinevaid vajakajäämisi toetavate võimekuste kontekstis.

Eelmises alapeatükis on selgunud nii vaidepraktikas käsitlust leidnud riigihangete üldpõhimõtted, kui ka lühike ülevaade, milliste asjaoludega seoses ühe või teise üldpõhimõtte käsitlemine võimalikuks sai. Edasiolevalt on kavas leida võimalikud selgitused järeldustena, miks on kujunenud just selline, nagu olemasolev empiirika kirjeldab.

Kuuest üldpõhimõttest on lihthangete vaiete praktikas keskendutud läbipaistvusele, võrdsele kohtlemisele ja konkurentsi ära kasutamisele. Rahaliste vahendite säästliku kasutamise, huvide konflikti või keskkonnasäästlikkuse teemadel ei olnud küsimuseasetused lihthangete vaidepraktikas leitavalt otsesõnu olemas. Kuigi üldpõhimõtted hangetes on oma olemuselt kahtlemata kumulatiivsed ning omavaheliselt seonduvad, on edasiolevalt keskendutud siiski põhimõtetele, mille käsitlust oli praktikas võimalik selgemalt välja tuua.

Magistritöö empiirikast selgunult on vaiete praktikas enim esile kerkinud läbipaistvuse põhimõtte rikkumine (Graafik 5). Arvestades asjaolu, et lihthangete vaiete praktikas on siinkohal teemadeks olnud nii hankekriteeriumite eesmärgipärasus kui ka analoogia kasutamine muudest menetlusliikidest, siis viitab olukord peamiselt enamale professionaliseerumise võimekuse

vajadusele (valdkondlik kompetents/spetsialiseerumine). Ühest küljest küll eeldab lihthangete loogika vähemat administratiivset rõhku, teisalt eeldab hangete vabam korraldamine piisavat hanke eesmärgi kirjeldust. Piisavaks võib hinnanguliselt lugeda kirjelduse, mis ei jäta võimalust leida küsitavaid lünki. Eelkõige on võimalik mõista seda analoogia kasutamise olukorras, võttes üle mõnes muus menetlusliigis kasutatavat – analoogia kasutamise kumulatiivsus. Kumulatiivsuse all saab mõista omakorda hankeprotsessi loogilist ülesehitust, mis viitab ka administratiivsele toetavale võimekusele üldpõhimõtete rakendamisest tulenevate võimalike riskide haldamisel. Administratiivne võimekus on tagamas regulatsioonide elluviimise korraldust. Kui empiirikast tulenevalt on valdavalt probleemkohaks läbipaistvus, siis võib hinnanguliselt järeldada ühest küljest nii enamat vajadust rakendada regulatsioone kohaselt, kui ka mõista kohasuse sisu, milline saab ilmselt tuleneda läbi professionaliseerumise toetava võimekuse. See annab võimaluse sisustada hanke eesmärgi asjassepuutuvate kriteeriumitega, mida rakendada või administreerima asutakse.

Vaadeldes riigihangete üldpõhimõtete rikkumisi nende esinemissageduse põhjal, on teiseks võimalik käsitleda võrdse kohtlemise põhimõtet. Siinkohal võib taas järeldada peaausjalikult vajadust suuremale professionaliseerumise võimekusele. Lihthangete vaiete praktikas tuleb esile nii vajadus kohaselt piirata hankekriteeriumeid kui ka kriteeriumitele tuginemise võimalikkus. Administratiivne korralduslik külg hankes saab ladusalt toimida, kui kriteeriumid hankes esmalt võimaldavad mõista, mida ja kuidas soovitakse hankida. Teisalt, vaadeldes kriteeriumite piiravust, on oluline jälgida, kas sama eesmärgi on võimalik saavutada ka vähemate piirangutega. Sarnaselt läbipaistvuse põhimõtte juures ilmnenuga, on ka võrdse kohtlemise tagamisel vajalik esmalt kompetentne hinnang eesmärgipärasusele (hankeeseme tehniline kirjeldus, pakkuja kvalifitseerumise nõuded vms), mille ümber on võimalik ehitada hanke administratiivne korralduslik regulatsioon (mis kajastub hankedokumentides). Kahtlemata võib esineda nõ kultuurilise aspektina piirkonniti erinevaid arusaamu standarditest või tavadest, kuid siinkohal on riigihangete seaduses üldpõhimõtteid piiritletud valdavalt Euroopa Liidu raamidesse, mis peaks olukorda mõnevõrra lihtsustama.

Kolmandana on esile tulnud lihthangete vaiete praktikas konkurentsi ärakasutamise põhimõtte rikkumine. Praktikas on siinkohal olnud küsimuseasetuseks eelkõige pakkujate ringi ulatuse optimaalsus. Peaausjalikult võib siinkohal järeldada administratiivse võimekuse temaatikat toetava võimekusena. Ühest küljest on lihthangete eesmärk väiksem administratiivne keerukus (sh pakkujate hulk), teisalt tagamaks hankes konkurentsi, ei ole ilmselt kohane piirata pakkujate

ringi hankija suva läbi. Paljuski sõltub konkurentsi ärakasutamine olukorrast turul, kuid pakkujate ringi piiramine saab tuleneda pigem hanke esemest ja eesmärgi kirjeldamisest, mis võimaldab järeldada ka siinkohal vajadust professionaliseerumise võimekuse järele.

<b>RHS põhimõtted</b>	<b>Märksõnad teoreetilisest baasist</b>	<b>Märksõnad empiirikast</b>	<b>Võimalikud seonduvad toetavad tegurid</b>
<b>Rahaliste vahendite säästlik kasutus</b>	Turuolukorraga tutvumine planeerivas faasis/administratiivsete valikute langetamine (menetluslik; eeldatav maksumus vms); hinna ja kvaliteedi suhe	Praktikas otseselt hinnatavad viited puuduvad	Administratiivne võimekus
<b>Läbipaistvus</b>	Hanke eseme/eesmärgi piisav sisustamine nii planeerivas faasis kui ka menetluses; dokumenteerimiskohustus administratiivse keerukuse võtmes	Analoogia kasutamine, sh analoogia kumulatiivsus; hankekriteeriumite eesmärgipärasus	Professionaliseerumine ja administratiivne võimekus
<b>Võrdne kohtlemine</b>	Olulises seoses hanke eesmärgi sisustamisega (proportsionaalsed hankekriteeriumid); info ühene mõistetavus hankes	Hankekriteeriumite detailsus, sh tuginemise võimalikkus; kriteeriumite piiravuse vajalikkus	Professionaliseerumine ja administratiivne võimekus; kultuuriline aspekt
<b>Konkurentsi ärakasutamine</b>	Olulises seoses turuolukorraga tutvumisega planeerivas faasis; dokumenteerimiskohustus administratiivse keerukuse võtmes (pakkujatel on võimalus kasutada teavet parimal võimalikul moel, sh hanke eesmärgi	Pakkujate ringi piiramise optimaalsus	Professionaliseerumine ja administratiivne võimekus

	mõistmine pakkumuse koostamiseks)		
<b>Huvide konflikti välistamine</b>	Kõigil pakkujatel samane info	Praktikas otseselt hinnatavad viited puuduvad	Administratiivne võimekus
<b>Keskkonnasäästlikkus</b>	Olulises seoses hanke eesmärgi sisustamisega	Praktikas otseselt hinnatavad viited puuduvad	Administratiivne võimekus

Koostaja: Tanel Salumaa

Tabel 1. Üldpõhimõtete seonduvad märksõnad

Kokkuvõtvalt näitab Tabel 1. hinnangulisi seoseid riigihangete üldiste põhimõtete ja viimaste rakendamiseks vajaolevate võimekuste vaheliselt. Peamised lihthangete vaiete praktikas leitavad ja olemasolevad seosed tulenevad läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ning konkurentsi ärakasutamise põhimõtete kasutamisega seonduvast. Nimetatud praktika võimaldab välja tuua kitsaskohti ja anda hinnangut vajalike võimekuste osas. Selgunud on praktikas ilmnenud vajadus suurema professionaliseerumise järele, et võimaldada pakkujatele adekvaatset teavet hankevajaduse kirjeldamisel. Omades üheselt mõistetavat teavet hankevajadusest on enam tõenäoline ka administratiivne ladusus. Ja vastupidi, kahtlemata võimaldab organiseeritum administratiivne distsipliin tagada ka professionaliseerumisel teadmuse tõhusamat kogunemist. See omakorda võimaldaks lahendust seoses kultuurilise aspektiga.

## 2.4 Võimalikud soovitused

Eelnevaga on selgunud hinnanguline seostatavus järel dustena empiirikas esile kerkinud põhimõtete ja teoreetilises osas välja toodud toetavate võimekuste vaheliselt. Võimalike põhjuste asumine vajakajäämistena riskide esinemise juures (kõrvalekalded üldpõhimõtete rakendamisel). Edasiolevalt on kavas anda võimalikud soovitused magistritöös ilmnenu põhjal, mida võib olla hea silmas pidada lihthangete käsitlemisel.

Esmalt on esitatud professionaliseerumise võimekusega seonduv:

- empiirikast on ilmnenud, et hanke eesmärki kirjeldades on soovituslik tugineda lisaks riigihangete seaduses nõutule ka soetuse eset puudutava valdkonna konkreetsele

kompetentsile, sh on võimalik juba planeerivas faasis koguda vajalikku teavet. Autor soovib professionaliseerumise tõstmiseks kas enam kaasata hankemenetlustesse hankeesemega seonduvaid spetsialiste ekspertidena või võimaluse korral koolitada hankemenetlejaid vastavalt hankija organisatsiooni spetsiifikale. Viidatud lähenemine tagab suurema võimaluse tõsta professionaliseerumist, kuna lisaks riigihangete enda spetsiifikale on hõlmatud ka muu lahtutamatu seonduv eripära. Sarnaselt teoreetilises raamistikus ilmnenuga, on soovituslik tagada sümbioos erinevate tasandite, valdkondade vahel;

- empiirikast on ilmnenu, et menetluse faasis kasutatavaid hankekriteeriume (kvalifitseerimistingimused jne) on soovituslik piiritleda a) piisavusega, mis võimaldab tugineda sättele (välistades mitmetimõistetavuse); b) piiravusega, mis on optimaalne arvestades hanke eesmärki (pakkujaid ei välistata asjassepuutuva vajaduseta). Autor soovib professionaliseerumise tõstmiseks hankija organisatsioonidel kujundada hanketegevus lähtudes avaliku sektori olemusest. Võttes eelduseks, et avalike teenuste eesmärk on ühiskonnale avaliku hüve pakkumine, on soovituslik selliselt kujundada ka hangete korraldus. Riigihangete kaudu korraldatakse avalikke ressursse, mistõttu on oluline, et menetluses toimuv piiravus esineks avalikes huvides.

Administratiivse võimekusega seonduvalt:

- hinnates lihthankes administratiivset keerukust või seeläbi ka hankija võimekust korraldada hankeregulatsioonide elluviimist, on soovituslik tugineda varasemale praktikale. Autor soovib hankekorralduse administratiivse võimekuse edendamisel lähtuda laiemast praktikast kui üksnes hankija organisatsiooni enda sees ilmnenu asjaoludest. Eestis koordineerib üleselt riigihangete valdkonda Rahandusministeerium, mistõttu on soovituslik esinenud tähelepanekud kindlasti vastavalt teatavaks teha ka lihthangete puhul;
- sel viisil optimeeritud lihtmenetlust on soovituslik suunata täiendavalt üldpõhimõtete suunas. Autor peab siinkohal silmas ja soovib võimalusel hankija organisatsioonidel viia läbi ühishankeid. Ühishangete läbiviimine tagab lisaks suuremast mahust tulenevatele soodsamatele pakkumustele ka praktikas kogemuse liitmise (professiooni kumuleerumine), mis kahtlemata soodustab administratiivset rakenduslikku võimekust.

Kultuurilise aspektiga seoses:

- hanke administratiivset korralduslikku külge või ka professionaliseerumisega seonduvat kompetentsi kujunemist võivad mõjutada nii pakkuja ka kui hankija enda piirkondlikud eripärad. Nimetatud olukorras on kokkuvõtlikult soovituslik juhendada hankeprotsessi loogilisest ülesehitusest. Mistahes komponendid peavad süsteemis üksteisega olemuslikult haakuma – s.t kumulatiivsuse olulisust. Sarnaselt riigihangete üldpõhimõtete omavahelisele haakuvusele, on soovituslik mõista ka hankeprotsessi üksteisest sõltuvate protsessi osadena. Sõltumata piirkondlikest erinevustest on seega soovituslik jääda funktsionaalselt toimiva protsessi juurde.

Autor leiab, et eeltoodud soovitused võivad olla heaks võimaluseks lihthangete süsteemsel ning funktsionaalsel korraldamisel. Soovitused ei pretendeeri kõikehõlmavusele, kuid võivad olla siiski hankeprotsessi kujundamisel kasulikeks tähelepanekuteks.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö on keskendunud lihthanke protsessi mõjutavatele teguritele. Uurimisküsimuseks on: millised probleemid on tekkinud lihthangete menetlemisel ja kuidas neid leevendada? Autor on valinud riigihangete valdkonnast lihthanke näite, kuna nimetatud uurimisfookust reguleerivad peaaesjalikult üksnes üldised riigihangete põhimõtted. Üldised põhimõtted, viidatuna ka Eesti riigihangete seaduses, on samas laiemaks suuniseks sisuliselt samasena terves Euroopas. Seetõttu võib pidada nimetatud põhimõtteid laiemaks üldiseks seisukohaks ja tegemist ei ole kitsalt Eesti kaasuse eripäraga. Autor on neid põhimõtteid käsitleanud töös kui staatilisi tegureid. Staatilised tegurid on magistritöös asjaoludeks, mida tuleb hankijal hankeprotsessis silmas pidada, et tagada kohane ja funktsionaalne hankeprotsess. Kuigi teoreetilises kirjanduses on märgitud, et sõltumata geograafilisest asukohast võib hankeprotsessi hinnata üldjoontes samaseks, võib piirkonniti esineda siiski riigihangete üldiste põhimõtete jälgimisel mõningaid erisusi tulenevalt tõlgendamisvõimalustest, tavadest jne. Samuti on oluline, et hankeprotsess on sisuliselt samane sõltumata menetlusliigist. Protsessiloogika planeerimise, menetlemise ja lepingu täitmise näol on samane nii avatud menetluse kui lihtmenetluse puhul. Küll aga on lihtmenetluse puhul juhisteks üksnes üldised põhimõtted.

Siinkohal on hea märgata toetavate tegurite (võimekuste) ehk käesolevas magistritöös käsitletuna dünaamiliste tegurite rolli. Dünaamilised tegurid mõjutavad hankija võimekust tulla toime hankeprotsessis esinevate riskidega. Riskid ehk magistritöö kontekstis üldiste riigihangete põhimõtete rikkumised staatiliste teguritena võivad esineda mistahes hankeprotsessi osas. Dünaamiliste tegurite (võimekuste) ülesanne hankija organisatsioonis on leevendada riskide esilekerkimist. Teoreetilise kirjanduse põhjal võib pidada teema avamisel piisavaks kolme



põhilise võimekuse käsitlemist: professionaliseerumine, administratiivne võimekus ja kultuuriline aspekt.

Professionaliseerumisega seonduvalt on teoreetilises kirjanduses märgitud vajadust mõista riigihangete valdkonda või riigihankijat eraldi ameti või kutsena. Oma olemusest tulenevalt on valdkond seotud paljude erinevate valdkondadega – hõlmab hankeprotsessi käigus insenere, raamatupidajaid, juriste jne. Seega on riigihangete valdkonna professionaliseerumine kompleksne, hõlmates endas mitmekesiseid võimalusi. Teoreetilisest kirjandusest tulenevalt võib pidada professionaliseerumise edendamisel võimaluseks erinevate seotud tasandite omavahelist sümbioosi. Poliitilisel tasandil on antud suunised vajalikul määral selgitatud ning vastupidi, rakendusüksuselt on saabunud tagasiside rakendamise tulemuste osas. Nimetatud informatsiooni liikumise skeemi võib pidada võimaluseks ka professionaliseerumisel kui kogemuse kumuleerumisel.

Administratiivne võimekus hõlmab endas hankija organisatsiooni rakenduslikku võimekust tulla toime antud suunistega. Paljuski on administratiivne võimekus kumulatiivsena seotud professionaliseerumise võimekusega, kuna kogemuse kumuleerumine võimaldab viia ellu administratiivset korraldust efektiivsemalt. Seega on ka siinjuures oluline erinevate seonduvate tasandite koosmõju.

Kultuurilise aspektiga seonduvalt on hea veel välja tuua seda, et sõltumata teoreetilisest kirjandusest selgunud üldisest eeldusest, mille kohaselt on sõltumata geograafilisest asukohast üldiselt hankeprotsess samane, võib siiski esineda detailidesse minnes erinevaid tõlgendusi hankeprotsessi kohasusest tulenevalt piirkonna tavadest.

Kokkuvõtlikult annab töö teoreetiline osa raamistiku empiirika selgitamiseks Eesti näitel. Raamistik hõlmab endas peamisi teoreetilise kirjanduse põhjal esile toodud piisavaid võimekusi, mis avavad teemat. Võimekuste rolliks on tagada staatiliste tegurite ehk riskide leevendamine.

Empiirilises osas tehtud järeldused tuginevad nii magistritöö teoreetilises osas kujunenud raamistikule kui ka Eesti kaasuse empiirika analüüsile ja viimasest tulenevatele hinnangutele. Empiirika andmestik pärineb riigihangete registrist kättesaadavast kvantitatiivsest andmestikust ja vaidemenetluste otsustest.

Professionaliseerumise võimekusega seonduvate järeldustega seoses ilmnes soovitus käsitleda riigihangete valdkonna mitmekesisust tugevusena – siduda teadliku tegevusena erinevate valdkondade kompetents hanketegevuse korraldamisel, samuti näha hanke korraldamise eesmärgina esmajoones avaliku sektori ülesannete toimivuse korraldamist.

Administratiivse võimekuse tõstmisel on järeldustest tulenenud soovitusteks koondada hankeprotsessis tehtud järeldused nii tagasisidena Rahandusministeeriumile kui ka igapäeva praktikas, viies läbi ühishankeid.

Kultuurilise aspektiga seonduvalt on järeldustest tulenenud soovitus korraldada hanketegevus ka erinevate tavade ja tõlgenduste keskkonnas funktsionaalselt toimivana.

Kokkuvõtlikult võib nentida, et magistritöö empiirilises osas selgunu andis kinnitust teoreetilisele raamistikule. Praktikas ilmnenud näitas ilmekalt nii lihthangete hankeprotsessis asuvaid riske kui ka toetavate võimekuste rolli riskide leevendamisel. Ühtlasi vastupidiselt võimaldas teoreetiline raamistik pakkuda piisavat tuge tegemaks järeldusi empiirilises osas lihthangete teemal Eesti näitel. Seega võib autori hinnangul lugeda esitatud uurimisküsimuse vastatuks.

## SUMMARY

Master's thesis is focused on the procurement process and factors influencing an example of the simple procurement. The work is titled as "Procurement process problems on the simple procurement". The research question is: what problems have arisen on simple procurement proceedings and how to alleviate them? Author has chosen the field of simple procurement example, because research focus is governed only by the general procurement principles. General principles, also referred to as the Estonian Public Procurement Act, are broader guideline as essentially identical across Europe. Therefore, general principles can be considered as the broader general advice. Author has dealt with principles as static factors. Static factors are the circumstances in which the contractor should be kept in mind, while ensuring appropriate and functional procurement process. Theoretical literature has indicated that, regardless of the geographical location the procurement process is handled, general principles are broadly same. However, there may be some differences in monitoring general principles because of interpretations, traditions etc.

Here is a good possibility to assess supporting factors (capabilities) or as referred in master's work, dynamic factors are considered in their role. Dynamic factors are affecting the contracting capability to cope with risks encountered in the procurement process. Risks or in the context of the general principles - procurement violations while handling static factors - may occur in any part of the procurement process. Dynamic factors (capabilities) have the task to alleviate risks contracting organization is surrounded. Theoretical literature revealed that it would be sufficient to open the topic while focusing three main capabilities: professionalization, administrative capacity, and the cultural aspect.

In relation to the theoretical literature, professionalization has indicated as the need to understand the field of public procurement as separate profession or occupation. By its nature, the area of procurement is involved in many different areas - accountants, lawyers, etc. Thus, the field of public procurement, while handling the professionalization context, is complex, encompassing a variety of possibilities. As referred to the theoretical literature, it can be regarded as an opportunity to promote professionalization while associated with different levels and their mutual symbiosis. At the political level, the guidelines needed to be clarified and vice, implementation unit should provide the results as a feedback. Such information flow diagram can be regarded as an opportunity, while targeting experience accumulation.

Administrative capacity involves the contracting organization's operational capacity to cope with the guidelines. In many ways, the administrative capacity is related cumulatively to professionalization capability. Professionalization enables to organize more efficiently, as accumulation of the experience is an opportunity for administrative organization. Thus, it is hereby also important that handling administrative capacity is associated with different levels to achieve the combined effect.

Addressing cultural aspects, it's again a good spot to notify, regardless of the geographic location, that the overall procurement process is broadly identical. However, there may be still different interpretations of the appropriateness of the procurement process due to regional traditions etc. while going into details.

In summary, theoretical part provides a sufficient theoretical framework to support making explanations at empiric part while describing the Estonian case. Theoretical framework includes sufficient capabilities to open the main topic as the theoretical literature revealed. Capabilities have the role to ensure that the static factors are handled in an appropriate way and therefore involved risks in the procurement process are mitigated.

The empirical findings are based on the both master's thesis theoretical framework and analysis of Estonian case empirical information. Analyzed data is obtained mainly from an Estonian procurement register and protest committee decisions. Research methodology used in the empiric part is document analysis.

Conclusions related to the professionalization capabilities regard to the recommendation to handle public procurement diversity as strength - a conscious activity should link different areas

and their competence in the procurement activities of the procuring organization. As well as seeing the purposes of conducting procurement as to achieve primarily the performance of public sector management.

Administrative capacity has been raised from the conclusions and recommendations to consolidate the procurement process. Daily practice and conclusions about the practice should be reached as a feedback to the Ministry of Finance. Estonian Ministry of Finance is a local coordinating organization in the field of Estonian public procurements.

Cultural aspects in relation to the findings arise as a recommendation to conduct procurement activities functionally operational, also in the environment of different practices and interpretations.

Author considers that the above mentioned conclusions and recommendations may be a good option for the functional procurement process. Conclusions and recommendations do not pretend as an all-embracing nature, but may still be useful while assessing the design of the procurement process.

## KASUTATUD TEADUSALLIKAD

1. Anderson, R., Kovacic, W. (2009) "Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets" *Public Procurement Law Review*, Vol. 2, 67-102.
2. Andrews, C., Vries, M. (2007) "High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, 425-451.
3. Angeles, R. and Nath, R. (2007) „Business-to-business e-procurement: success factors and challenges to implementation“ *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 12/2, 104-115.
4. Arrowsmith, S., Faustino, P., Heuninckx, B., Treumer, S. and Fejo, J. (2011) „EU Public Procurement Law: an introduction“ *The EU Asia Inter University Network*, 59-62, 147, 298.
5. Badenhorst-Weiss, J., Callender, G. and McGuire, J. (2010) "Building the Procurement Profession – a Comparative Review" *Towards New Horizons in Public Procurement*, 22-41.
6. Bakker, E., Caldwell, N., Read, J. (2007) "The Purchasing process in public procurement" *Public Procurement: International Cases and Commentary*, 149-158.
7. Batenburg, R., Beukers, M., Brinkkemper, S. and Versendaal, J. (2006) „The Procurement Alignment Framework“ *Wirtschaftsinformatik*, No. 5, 323–330.
8. Bolton, M. (2003) "Public sector performance measurement: delivering greater accountability", *Work Study*, Vol. 52, No. 1, 20 – 24.
9. Brammer, S. and Walker, H. (2011) "Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study" *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 31, No. 4, 452 – 476.

10. Callender, G., McGuire, J. (2007) „People in public procurement“ *Public Procurement: International Cases and Commentary*, 314-324.
11. Callender, G., Vaidya, K. and Sajeev, A. (2006) „Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector“ *Journal of Public Procurement*, Vol 6., 70-99.
12. Davis, P., Flynn, A., McEvoy, E. and McKevitt, D. (2012) „Sustainable public procurement in practice: case study evidence from Ireland“, *PrAcademic Press*, 152-172.
13. Deasy, M., White, G., Parfi, S. and Ringwald, K. (2014) „Asymmetric Procurement in the Public Sector“ *Wiley Library*, No. 23, 21-29.
14. Dorn, N., Levi, M. ja White, S. (2008) “Do European procurement rules generate or prevent crime?” *Journal of Financial Crime*, Vol. 15, No. 3, 243-260.
15. Gelderman, C., Ghijssen, P. ja Brugman, M. (2006) “Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance.” *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 7, 702-714.
16. Kauffmann, R., Lightfoot, P. (2009) “Controlling Service Process Performance with Statistical Process Control” *Public Policy and Administration*, Vol. 15, No. 14, 579-590.
17. Lawther, W. (2009) “Contract negotiations” *Public Administration and Public Policy: International Handbook of Public Procurement*, Vol 146, 563-577.
18. Love, P., Davis, P., Edwards, D. ja Baccarini, D. (2008) “Uncertainty avoidance: public sector clients and procurement selection.” *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 7, 753-776.
19. McManus, S. (1991) “Why Businesses are Reluctant to Sell to Government.” *Public Administration Review*, Vol. 51, 328-344.
20. Mintzberg, H. (1994) “Rethinking strategic planning Part I: Pitfalls and fallacies” Long range planning, Vol. 27, No. 3, 12-21.
21. Mukhopadhyay, B. (2011) „Evaluating Public Procurement“ *Review of Market Integration*, Vol. 3, No. 21, 21-68.
22. Murray, J. (2009) “Improving the validity of public procurement research.” *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, No. 2, 91-103.
23. Painter, M., Pierre, J. (2005) “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes” *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, 1-18.
24. Polidano, C. (2000) “Measuring Public Sector Capacity” *World Development*, Vol. 28, No. 5, 805-822.

25. Prier, E., McCue, C., Behara, R. (2010) "The Value of Certification: the Birth of a Profession" *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, No. 4, 512-540.
26. Raymond, J. (2008) "Benchmarking in public procurement." *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15, No. 6, 782-793.
27. Rendon, R. and Snider. K. (2008) „Public procurement policy: implications for theory and practice“ *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, No. 3, 310-333.
28. Rolfstam, M., Phillips, W., Bakker, E. (2011) "Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions" *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24, No. 5, 452 – 468.
29. Schnitzer, J. (2010) "Regulating Public Procurement Law at Supranational Level: The Example of EU Agreements on Public Procurement." *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, No. 3, 301-334.
30. Soloveicikas, D. (2009) „Public Procurement in Lithuania: The Ongoing Development.“ *Private Partnership*, Vol. 104, 104-116.
31. Thai, K. (2001) „Public Procurement Re-examined“ *Journal of Public Procurement*, Vol. 1, No. 1, 9-50.
32. Thai, K. (2005) „Challenges in Public Procurement: An International Perspective“ *PrAcademics Press*, 1-20.

#### **KASUTATUD ÕIGUSAKTID:**

1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, 31.03.2004.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349)
3. Riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76).

#### **KASUTATUD KOHTULAHENDID:**

1. Riigikohtu Halduskolleegiumi otsus 19.04.2010, kohtuasjas 3-3-1-4-10, punkt 12.
2. Riigikohtu Halduskolleegiumi otsus 15.12.2005, kohtuasjas 3-3-1-59-05, punkt 17.

#### **KASUTATUD VAKO DOKUMENDID:**

1. riigihangete vaidlustuskomisjoni 22. juuni 2009 otsus nr 129-09/114210



2. riigihangete vaidlustuskomisjoni 01. septembri 2011 otsus nr 167-11/125136
3. riigihangete vaidlustuskomisjoni 29. mai 2009 otsus nr 92-09/113821
4. riigihangete vaidlustuskomisjoni 11. oktoobri 2012 otsus nr 194-12/136664
5. riigihangete vaidlustuskomisjoni 17. mai 2012 otsus nr 89-12/132214
6. riigihangete vaidlustuskomisjoni 08. augusti 2012 otsus nr 161-12/135283
7. riigihangete vaidlustuskomisjoni 15. märtsi 2012 otsus nr 41-12/130976
8. riigihangete vaidlustuskomisjoni 18. mai 2012 otsus nr 90-12/132275
9. riigihangete vaidlustuskomisjoni 22. mai 2012 otsus nr 101-12/130775
10. riigihangete vaidlustuskomisjoni 27. detsembri 2012 otsus nr 243-12/137830
11. riigihangete vaidlustuskomisjoni 02. märtsi 2012 otsus nr 31-12/130425
12. riigihangete vaidlustuskomisjoni 04. jaanuari 2013 otsus nr 261-12/136683
13. riigihangete vaidlustuskomisjoni 07. septembri 2012 otsus nr 177-12/136143
14. riigihangete vaidlustuskomisjoni 11. märtsi 2009 otsus nr 7-5/1238 (108172)
15. riigihangete vaidlustuskomisjoni 10. juuli 2012 otsus nr 138-12/134792
16. riigihangete vaidlustuskomisjoni 07. juuni 2012 otsus nr 107-12/132810
17. riigihangete vaidlustuskomisjoni 15. veebruari 2012 otsus nr 18-12/130420
18. riigihangete vaidlustuskomisjoni 19. aprilli 2012 otsus nr 68-12/131721
19. riigihangete vaidlustuskomisjoni 26. juuni 2009 otsus nr 138-09/113880
20. riigihangete vaidlustuskomisjoni 27. juuli 2009 otsus nr 154-09/114323
21. riigihangete vaidlustuskomisjoni 2. juuni 2009 otsus nr 110-09/113364
22. riigihangete vaidlustuskomisjoni 25. juuni 2009 otsus nr 131-09/114636
23. riigihangete vaidlustuskomisjoni 24. aprilli 2009 otsus nr 57-09/112851
24. riigihangete vaidlustuskomisjoni 23. juuli 2009 otsus nr 145-09/114358
25. riigihangete vaidlustuskomisjoni 24. augusti 2012 otsus nr 171-12/135648
26. riigihangete vaidlustuskomisjoni 14. augusti 2013 otsus nr 176-13/144559
27. riigihangete vaidlustuskomisjoni 01. oktoobri 2013 otsus nr 225-13/146029

#### **MUUD KASUTATUD DOKUMENDID:**

Essig, M., Frijldal, J., Kahlenborn, W., Moser, C. (2011) „Strategic Use of Public Procurement in Europe“ *Final Report to the European Commission*

## WORLD WIDE WEB DOKUMENDID

1. Niglas, K. (1997) *Statistika loengumaterjale*. Kättesaadav: [http://minitorn.tlu.ee/~katrin/cmsSimple/uploads/opmat/stat\\_loeng.pdf](http://minitorn.tlu.ee/~katrin/cmsSimple/uploads/opmat/stat_loeng.pdf), 15. oktoober, 2013.
2. Rahandusministeerium (2012) *Riigihangete 2011 aasta statistiline ülevaade*. Kättesaadav: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216043&folderId=23484&name=DLFE-19105.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=23484&name=DLFE-19105.pdf), 15.oktoober, 2013.

LISA 1 Kvantitatiivsed andmed Eesti riigihangete registrist

Aasta	Menetluste üldkogus	LM kogus	Kogumaksumus milj EUR	LM maksumus milj EUR	Vaidlustuste üldkogus	LM vaidlustuste kogus	LM % tervikust	LM vaidlustuste % tervikust	LM maksumuse % tervikust
2007	7398	4544	1160	143	38	0	61%	0%	12%
2008	4645	2602	1156	157	98	1	56%	1%	14%
2009	5705	3094	4244	113	160	9	54%	6%	3%
2010	5946	2801	1778	83	149	0	47%	0%	5%
2011	6270	2956	6266	104	154	5	47%	3%	2%
2012	9027	4744	2057	224	203	36	53%	18%	11%
2013	6424	3420	1003	149	140	43	53%	31%	15%
Kokku	45415	24161	17664	973	942	94			

Allikas: Riigihangete register (<https://riigihanked.riik.ee/register>, 14.10.2013), autori arvutused

LM – lihtmenetlused

LISA 2 Autori hinnang riigihangete üldpõhimõtete rikkumiste esinevusele lihthangetes

Jrk nr	Aasta	Hankija	Vaidlustaja	Hanke reg. nr	VAKO resolutsioon	Võimalik seonduv üldpõhimõte
1	2008	Mooste Vallavalitsus	Wesico Project OÜ	108172	Vaie rahuldamata	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
2	2009	Tallinna Ülikool	AS EMT	114358	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 4 (konkurentsi ärakasutamine)
3	2009	Põlva Vallavalitsus	AS Tari	113880	Osaliselt rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
4	2009	Taebla Vallavalitsus	AS Uus Ehitus RC	114323	Vaie rahuldatud	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
5	2009	SA Pärnu Haigla	OÜ Magnum Medical	114636	Vaie rahuldamata	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)

6	2009	Tartu Kutsehariduskeskus	OÜ Fenster Alumiinium	113821	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
7	2009	Elva Linnavalitsus	OÜ Tavn	113364	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
8	2009	AS Riigi Kinnisvara	Reparo Ehitus OÜ	112851	Vaie rahuldamata	§ 3 p 4 (konkurentsi tagamine)
9	2009	AS Kadrina Soojus	OÜ Vealeidja	114210	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
10	2011	AS Viimsi Vesi	AS Esmar Ehitus	125136	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
11	2011	AS Võru Vesi	AS Viimsi Keevitus	125614	Jäeti läbi vaatamata	-
12	2011	Keskkonnaamet	Metrotec OÜ	129446	Jäeti läbi vaatamata	-
13	2011	Keskkonnaamet	Unico Construction OÜ ja AB Standup OÜ	128755	Jäeti läbi vaatamata	-

14	2012	Maksu- ja Tolliamet	A La Carte Uniforms OÜ	130563	Jäeti läbi vaatamata	-
15	2012	SA Innove	Advisio OÜ	130775	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
16	2012	AS Riigi Kinnisvara	OÜ Aja Nägu ja OÜ Tarrest LT	133558	vaidlustusest loobumine	-
17	2012	Viljandi Maavalitsus	AS Alexela Oil	135283	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
18	2012	Nissi Vallavalitsus	OÜ Arne Auto	135648	Vaie rahuldamata	§ 3 p 4 (konkurentsi tagamine)
19	2012	Pärnu Muuseum	AS Hansab	132184	Jäeti läbi vaatamata	-
20	2012	Kullamaa Vallavalitsus	AS Jetoil	132294	Jäeti läbi vaatamata	-
21	2012	Kuusalu Soojus OÜ	AS Küte ja Ehitus	135350	Jäeti läbi vaatamata	-
22	2012	Maa-amet	AS Pakker Avio	130425	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)

23	2012	Maa-amet	AS Planserik	136664	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
24	2012	Misso Vallavalitsus	Ragn-Sells AS	138643	vaidlustusest loobumine	-
25	2012	Maanteeamet	AS Teede REV-2	130950	vaidlustusest loobumine	-
26	2012	Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise AS	AS Teede Tehnokeskus	130420	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
27	2012	Misso Vallavalitsus	Aspen Grupp OÜ	138643	vaidlustusest loobumine	-
28	2012	Keskkonnaministeerium	E&G Invest OÜ	130588	Jäeti läbi vaatamata	-
29	2012	EAS	Ekspodisaini AS	139350	Jäeti läbi vaatamata	-
30	2012	Viljandi Linnavalitsus	Event Center OÜ	131721	Osaliselt rahuldatud	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
31	2012	AS Eesti Teed	Grader Service AS	138696	vaidlustusest loobumine	-

32	2012	Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus	Haberst Infra AS	138231	Jäeti läbi vaatamata	-
33	2012	Viru Vangla	Hotronic Lääne OÜ	134792	Jäeti läbi vaatamata	-
34	2012	OÜ Laagri Haridus- ja Spordikeskus	Metos AS	132275	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
35	2012	Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet	MTÜ Spordiklubi Liikumine	136683	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
36	2012	Kaitseväe logistikakeskus	Nordic Armoury OÜ	137830	Osaliselt rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
37	2012	Läänemaa Omavalitsuste Liit	OÜ Advisio	131991	Jäeti läbi vaatamata	-
38	2012	Tartu Linnavalitsus	OÜ Behalf	130216	Jäeti läbi vaatamata	-
39	2012	Maanteeamet	OÜ Hansson, Leego & Partner	132214	Vaie rahuldumata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)



40	2012	Rakke Valla Kommunaalasutus	OÜ Latesto	136183	hankija nõustus vaidega	-
41	2012	AS Hoolekandeteenused	Lindström OÜ	136143	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
42	2012	Haapsalu Linnavalitsus	OÜ Puuhooldustööd	130976	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
43	2012	Võru Vallavalitsus	OÜ Sanbruno	131940	Jäeti läbi vaatamata	-
44	2012	Kaarma Vallavalitsus	Saare Haldus OÜ	138370	Jäeti läbi vaatamata	-
45	2012	OÜ Strantum	Silberauto Eesti AS	139182	Jäeti läbi vaatamata	-
46	2012	Maanteeamet	SKA Inseneribüroo OÜ	132810	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
47	2012	Viljandi Linnavalitsus	Tallinna Teede AS	130435	Jäeti läbi vaatamata	-
48	2012	Viljandi Linnavalitsus	Tallinna Teede AS	130438	Jäeti läbi vaatamata	-

49	2012	Viru Vangla	Telegrupp AS	134792	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
50	2013	Eesti Energia Kaevandused AS	ÅF-Consulting AS	142583	Jäeti läbi vaatamata	-
51	2013	AS Paide Vesi	AS Antaares	143222	Jäeti läbi vaatamata	-
52	2013	AS Eesti Raudtee	AS E.R.S. ja OÜ RVTest	146197	vaidlustusest loobumine	-
53	2013	AS Eesti Raudtee	AS E.R.S.	145671	Vaie rahuldatud	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine) ja 4 (konkurentsi soodustamine)
54	2013	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	AS Keilar	140211	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
55	2013	Kaitseliit	AS Telegrupp	142840	Vaie rahuldamata	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
56	2013	Rägavere Vallavalitsus	AS Terrat	142791	Jäeti läbi vaatamata	-
57	2013	SA Pärnu Haigla	Audest Audiitorteenuste OÜ	142498	Jäeti läbi vaatamata	-

58	2013	Tallinna Linnatranspordi AS	Balti Kindlustusmaakler OÜ	143733	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
59	2013	Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	Baltic Travel Group OÜ	143160	Jäeti läbi vaatamata	-
60	2013	Elering AS	Eesti Energia Vörguehitus AS	141623	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
61	2013	AS Eesti Post	GSMvalve OÜ	140843	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus), p3 (pakkujate võrdne kohtlemine) ja p 4 (konkurentsi soodustamine)
62	2013	AS Eesti Teed	Hydroseal OÜ	143483	Jäeti läbi vaatamata	-
63	2013	AS Pärnu Vesi	Intrac Eesti AS	140042	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
64	2013	Saue Linnavalitsus	Jetstrading Grupp OÜ	145045	Jäeti läbi vaatamata	-
65	2013	AS Eesti Raudtee	KPMG Baltics OÜ	142139	Jäeti läbi vaatamata	-

66	2013	Tallinna Haridusamet	MoTeh OÜ	141528	Jäeti läbi vaatamata	-
67	2013	Kultuuriministeerium	MTÜ Jurmed Selts	141228	Jäeti läbi vaatamata	-
68	2013	SA Ida-Viru Keskhaigla	MTÜ Spordiklubi Liikumine	140779	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
69	2013	MTÜ Audru valla lambakasvatajate seltsi	MTÜ Spordiklubi Liikumine	144948	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
70	2013	Eesti Meremuuseum	MTÜ Spordiklubi Liikumine	143135	Jäeti läbi vaatamata	-
71	2013	MTÜ Lääne-Eesti Turism	MTÜ Spordiklubi Liikumine	144559	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus) ja 3 (pakkujate võrdne kohtlemine)
72	2013	Türi Vallavalitsus	Mururoos OÜ	141076	Jäeti läbi vaatamata	-
73	2013	Eesti Energia Kaevandused AS	OÜ Naprosaks Trading	144929	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)

74	2013	Eesti Energia Narva Elektriijaamad AS	Goldfinger OÜ ja TÜ Riivas	142023	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
75	2013	AS Eesti Raudtee	OÜ JJ-Projekt	140290	Jäeti läbi vaatamata	-
76	2013	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	OÜ Net Group	143686	Jäeti läbi vaatamata	-
77	2013	Horizon Tselluloosi ja Paberi AS	OÜ Watercom	141391	Jäeti läbi vaatamata	-
78	2013	Harju Maavalitsus	Ramboll Eesti AS	146029	Vaie rahuldatud	§ 3 p 3 (pakkujate võrdne kohtlemine) ja 4 (konkurentsi soodustamine)
79	2013	Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet	Saloni Büroomööbli AS	145631	Jäeti läbi vaatamata	-
80	2013	Järvamaa Kutsehariduskeskus	Schöttli Keskkonnatehnika AS	143557	Jäeti läbi vaatamata	-

81	2013	AS Eesti Post	Silberauto Eesti AS	141776	Jäeti läbi vaatamata	-
82	2013	Ennistuskoda „Kanut“	Sirkel & Mall Geodeesia OÜ	144421	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
83	2013	Rae Vallavalitsus	SKA Inseneribüroo OÜ	143746	Jäeti läbi vaatamata	-
84	2013	Riigikogu Kantselei	Tarrest LT OÜ ja Parmeron AS	142786	Jäeti läbi vaatamata	-
85	2013	AS Tartu Veevärk	AS Teramet	144961	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
86	2013	Jõhvi Vallavalitsus	Tinter-Projekt OÜ	144875	Vaie rahuldamata	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
87	2013	Pirita Spordikeskus	Tiptiptap OÜ	144423	Jäeti läbi vaatamata	-
88	2013	Sillamäe Linnavalitsus	Tiptiptap OÜ	141267	Vaie rahuldatud	§ 3 p 2 (läbipaistvus ja kontrollitavus)
89	2013	Kehtna Vallavalitsus	Tiptiptap OÜ	143512	Jäeti läbi vaatamata	-

90	2013	Saue Vallavalitsus	Tänavapuhastuse AS	141125	hankija nõustus vaidega	-
91	2013	Albu Vallavalitsus	Wesico Project OÜ	146049	Jäeti läbi vaatamata	-
92	2013	Ülenurme Vallavalitsus	Rilson OÜ	140544	Jäeti läbi vaatamata	-