

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike
rakendusüuringute keskus RAKE



RAKE

UURINGU

**"RIIGIHANKE VALDKONNA KAARDISTAMINE
INNOVAATILISTE JA KESKKONNAHOIDLIKE
RIIGIHANGETE NING
ÜHISHANGETE EDENDAMISEKS"**

LÜHIKOKKUVÕTE

august 2012



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Sisukord

Sissejuhatus	3
Uuringu eesmärk ja käsitletavad teemad.....	3
Uuringu põhitulemused.....	5
Riigihangete registri analüüs	5
Ühishanked ja keskne hankimine	7
Keskkonnahoidlikud riigihanked	9
Innovaatilised riigihanked	11
Majandusliku soodsuse kriteerium	13
Soovitused riigihangete valdkonna arendamiseks.....	14

Sissejuhatus

Riigihangete seaduse¹ kohaselt on riigihanke eesmärgiks **hankija rahaliste vahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise tagamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel**. Avaliku sektori hankija kasutab asjade ostmiseks, teenuste või ehitustööde tellimiseks avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha, seetõttu on oluline, et riigihanke korraldamisel järgitaks eelnimetatud kindlaid põhimõtteid ning oleks tagatud tegevuse ja otsuste läbipaistvus. Samuti on avaliku sektori hankijatel kui suure ostujõuga tarbijatel võimalik mõjutada teiste turuosaliste käitumist – edendada konkurentsi, soodustada oma nõudlusega uute innovaatiliste lahenduste loomist ja pakkumist ning edendada keskkonnahoidlikku suhtumist.

Senise praktika kohaselt on riigihangetel võimalik kulusid kokku hoida ühishangete korraldamise kaudu, sest üldjuhul kaasnevad suuremate kogustega madalamad hinnad. Euroopa Liidus on riigihangete korraldamisel olulisel kohal ka keskkonnahoidlike lahenduste kasutamine ning majandusarengu edendamine innovaatilistesse toodetesse ja teenustesse investeerimise kaudu. Innovatsioonile keskendumise eesmärk on tagada Euroopas heaolu, leides varem kasutuses olnud toodetele, protsessidele ja teenustele jätkusuutlikke alternatiive.

Rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekohane kasutamine ning riigihanke eesmärgi saavutamine eeldab hangete korraldlikku planeerimist, sobiva hankemenetluse liigi valimist ning ühishangete ja raamlepingute võimaluse kasutamist, mis võimaldavad hoida kokku hangete ettevalmistamise ning korraldamisega seotud kulusid ja saada paremaid hinna- ja hankelepingu tingimusi. Rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine ei tähenda sugugi mitte alati madalaima hinnaga kauba või teenuse ostmist, vaid hankelepingu eseme tervikliku majandusliku soodsuse taotlemist ja olemasoleva raha eest parima kvaliteedi saavutamist. Seega näeb riigihangete seadus ette, et hankija võib sõlmida hankelepingu üksnes madalama hinnaga pakkumuse alusel juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on hankedokumentides ammendavalt määratletud.

Uuringu eesmärk ja käsitletavat teemat

Käesoleva uuringu eesmärgiks oli **kaardistada riigihanke valdkonda eelkõige ühishangete korraldamise osas, selgitada välja hankijate ja pakujate ootused kompetentsikeskuste loomise suhtes, anda sisendit innovaatiliste riigihangete arengukava väljatöötamiseks ning võimaldada edendada keskkonnahoidlikkust, innovaatilisust ja majanduslikult soodsaima hindamiskriteeriumi kasutamist riigihangetel**.

Uuringu tellijaks oli Riigikantselei koostöös Rahandusministeeriumiga ning elluvijaks Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. Uuringut rahastati Tarkade otsuste fondi vahenditest.

Riigihangete valdkonna kaardistamisel valiti sügavama analüüsi teostamiseks neli teemat, mille on riigihangete puhul prioriteediks seadnud nii Euroopa Liit kui ka Vabariigi Valitsus oma 2011.-2015. aasta tegevusprogrammis:

- ühishangete korraldamine ja keskne hankimine,
- keskkonnahoidlikud riigihanked,
- innovaatilised riigihanked,

¹ Riigihangete seadus (2007) <https://www.riigiteataja.ee/akt/12791579?leiaKehtiv>

- majandusliku soodsuse kriteerium.

Kuivõrd riigihangete seaduses ei ole ülalnimetatud mõisteid defineeritud, siis lähtuti uuringu läbiviimisel Rahandusministeeriumi määratlustest. **Ühishange** on hange, mille läbiviimiseks hankijad vabatahtlikult ühinevad, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama. **Keskne hange** käesoleva uuringu mõistes on Vabariigi Valitsuse määrusega nimetatud asutuse ehk keske hankija poolt korraldatud riigihange teis(t)e hankija(te) nimel. Vabariigi Valitsuse määratud valdkonnas on keskselt hankimine kohustuslik. **Keskkonnahoidliku riigihanke** all mõistetakse hanget, kus hankija integreerib hankeprotseduuri keskkonnanõuded, mille eesmärgiks on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju (kogu toote/teenuse olemusringi jooksul), valides minimaalse keskkonnamõjuga tooteid/teenuseid. **Innovaatiline riigihange** on hange, millega tellitakse uuenduslikke tooteid, teenuseid või lahendusi. **Majanduslik soodsus** tähendab eduka pakkuja valimisel hinna-, kvaliteedi, keskkonna jmt kriteeriumite kombineeritud hindamist, mitte valiku tegemist üksnes madalaima maksumuse alusel.

Teemade lõikes oli uuringu alameesmärkideks kaardistada hankijate ja pakkujate teadlikkus keskkonnahoidlike ja innovaatiliste riigihangete valdkonnas, välja selgitada ühishangete korraldamise kogemused, uurida keskkonnahoidlike ja innovaatiliste riigihangete korraldamise senist praktikat ning tuua välja nende rakendamist ja arengut mõjutavad eelised ja kitsaskohad, välja selgitada kompetentsikeskuste vajalikkus erinevate riigihangete puhul. Majandusliku soodsuse puhul oli uuringu eesmärgiks kirjeldada, millised on riigihangetes kasutatavad hindamiskriteeriumid ning põhjused nende rakendamiseks või mitterakendamiseks eri tüüpi riigihangetes.

Uuringus kombineeriti erinevaid uurimismeetodeid – kokku koosnes uuring neljast etapist, milleks olid riigihangete registri analüüs aastatel 2007-2011 läbiviidud riigihangete alusel, intervjuud olulisemate hankijate ja pakkujatega, hankijate ja pakkujate veebipõhine küsitlus ning tulemuste arutelu erinevaid huvipooli kaasavates fookusgruppides.

1. **Riigihangete registri analüüsi** käigus koostati ülevaade aastatel 2007-2011 läbiviidud riigihangetest ühishangete, keskkonnahoidlike riigihangete ning majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamise lõikes. Registriandmete analüüsi käigus koondati hanked CPV koodide alusel 12 erinevasse valdkonda ning grupeeriti majandusliku soodsuse ja keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid, mida kasutati uuringu järgnevas etappides analüüsi läbiviimisel. Detailsem riigihangete analüüs viidi läbi hankemenetluse liikide, hankelepingu liikide, klassikalise sektori hankijate ja pakkujate lõikes.
2. Teises etapis viidi läbi **30 poolstruktureeritud silmast silma intervjuud**, neist 20 hankijate ning 10 pakkujatega. Pooled intervjuud keskendusid ühishangetele ning pooled keskkonnahoidlikele hangetele, innovaatilisi hankeid ja majandusliku soodsuse kriteeriumeid käsitleti kõikides intervjuudes. Intervjuude käigus keskenduti valdkonnaga seotud mõistete tähenduste avamisele, riigihangete korraldamise ja neil osalemisega seotud eeliste ja kitsaskohtade kaardistamisele, kompetentsikeskuste vajalikkusele ning valdkonna arendamise ettepanekutele.
3. **Veebiküsitlus** viidi läbi kõigi riigihangete registris registreeritud hankijate ja pakkujate kontaktisikute hulgas, kes viisid ajaperioodil 2007-2011 riigihankeid läbi või osalesid neil edukate pakkujatena. Küsitlusest jäid välja need hankijate ja pakkujate esindajad, kellega eelnevas etapis viidi läbi intervjuu ning välisriikide ettevõtete esindajad. Hankijatele ja pakkujatele koostati mõnevõrra erinevad küsimustikud, kuid peamiselt keskenduti riigihangete valdkonnaga seotud mõistetele, riigihangete eelistele ja kitsaskohtadele ning valdkonna arengusuundadele.

Küsitlusele vastas 430 hankijat ning 984 pakkujat. Tulemuste analüüsimisel kasutati statistikatarkvara SPSS ja MS Exceli võimalusi.

4. Lisaks viidi läbi **kaks fookusgruppi** analüüsi käigus ilmnenuid kitsaskohtade ja nende kõrvaldamise arutamiseks. Üks fookusgruppidest oli suunatud peamiselt ühishangetega ning teine keskkonnahoidlike hangetega seonduvatele teemadele (sh arutati mõlemas fookusgrupis üldiseid uuringu tulemusi ning probleemvaldkondi). Fookusgruppidesse kutsuti olulisemad teemaga kokkupuutunud hankijate ja pakkujate esindajad, kellega ei olnud teise etapi raames läbi viidud intervjuusid ning valdkonnaekspertid. Arutelude käigus sõnastati uuringutulemustel põhinevad rakendustepanekud riigihangete läbiviimiseks ja selleks vajalike regulatsioonide täiustamiseks uuritavate teemade lõikes.

Uuringu tulemused esitati raportis etappide lõikes ning kokkuvõttes toodi välja soovitud riigihangete valdkonnas esile kerkinud peamiste probleemide lahendamiseks.

Uuringu põhitulemused

Riigihangete registri analüüs

2001. aasta aprillis alustas tööd esimene *riiklik riigihangete register*, mis sai riigihangete avaldamise keskkonnaks. Seoses uue riigihangete seaduse väljatöötamisega alustas 2007. aasta mais tööd uus riigihangete register, mille eesmärgiks on töödelda, avalikustada ja edastada riigihangete alast teavet riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks.

2011. aasta lõpus oli registris registreeritud 1099 hankijat ning ligikaudu 10 000 pakkujat. Riigihangete registri analüüs hõlmas ajaperioodi 2007-2011, mil viidi kokku läbi 27412 riigihanget, kogumaksumusega 10,75 miljardit eurot. Veidi enam kui pooled hangetest viidi läbi lihthankena, eelistati ka avatud hankemenetlusi ja lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid. Enamik hangetest viidi läbi klassikalise sektori² hankijate poolt, sh arvuliselt kõige enam korraldasid riigihankeid avalik-õiguslikud juriidilised isikud, võrgustikusektori³ hangete osakaal hangete arvust oli väiksem kui 5%.

Hankelepingu esemete lõikes telliti enam teenuseid või asju, vähem ehitustöid. Hangete maksumuse alusel moodustasid poole teenused, kolmandiku ehitustööd ja 14% asjade hanked. Valdkondade lõikes viidi enim hankeid läbi ehitustööde valdkonnas.

Ühishanked

Kokku korraldati aastatel 2007-2011 1105 ühishanget kogumaksumusega 460 miljonit eurot, kõikidest läbiviidud hangetest moodustasid ühishanked 4%. Ühishankeid on vaadeldaval perioodi korraldanud 113 erinevat hankijat, neist pooled viisid läbi vaid ühe ühishanke. Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 20 ühishanget, oli kuus.

² Klassikalise sektori hankijate alla kuuluvad riigiasutused või valitsusasutused, valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, kohaliku omavalitsuse üksused ja asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning muud hankijad.

³ Võrgustike või infrastruktuuridega seotud valdkondades teenuseid pakuvad hankijad (sh gaasi- ja soojavarustus, elektrienergiavarustus, veevarustus, heitvee ärajuhtimine, puhastamine ja töötlemine, avalike transporditeenustega seotud valdkonnad, postiteenustega seotud valdkonnad, geograafilise territooriumi ekspluateerimine mitmesuguste maavarade leiukohtade uurimiseks või nendes kaevandamiseks, tegutsemise sadamate või lennuväljadega seotud valdkondades).

Peamiselt on ühishankeid läbi viidud ehitustööde ning arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste valdkondades. Enamik ühishangetest korraldati klassikalise sektori hankijate poolt, sh enim avalik-õiguslik juriidiliste isikute poolt. Ühishangete raames on sagedamini tellitud teenuseid, kolmandikul juhtudest ehitustöid ja igal neljandal juhul asju. Hangete maksumuse alusel moodustavad suurima osakaalu asjade hanked (62%), ligikaudu veerandi ehitustöid ja 15% teenused.

Ühishangetel osales viie aasta jooksul 600 edukat pakkujat, kellega ühishangete raames leping sõlmiti. Neist pooled olid edukad ühel ja viiendik kahel ühishankel. Enam kui kümnel hankel osutus edukaks 21 erinevat pakkujat.

Keskonnahoidlikud hanked

Keskonnahoidlikke hanked oli perioodil 2007-2011 kokku 4169 ehk 13% kõikidest hangetest kogumaksumusega 3,2 miljardit eurot. Enamik keskkonnahoidlikest hangetest viidi läbi klassikalise sektori hankijate poolt (95%), sh arvuliselt enam korraldasid keskkonnahoidlikke hanked kohaliku omavalitsuse asutused või üksused ning valitsusasutuse hallatavad riigiasutused. Keskonnahoidlikke hanked on aastate lõikes läbiviidud peamiselt ehitustööde ning arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste valdkondades. Keskonnahoidlike hangete raames telliti peamiselt ehitustöid, kolmandikul juhtudest teenuseid ning viiendikul juhtudest asju. Keskonnahoidlikes hangetes on lisaks muudele tingimustele lisatud sageli 1-2 keskkonnahoidlikku tingimust, sagedamini nõuti toote või teenuse vastavust valdkondlikele nõuetele ja standarditele (29%) või keskkonnasäästlike materjalide ja tehnoloogiate kasutamist (11%).

Keskonnahoidlikke hanked korraldas vaadeldud perioodil kokku 528 hankijat, neist 46% korraldas viie aasta jooksul 1-2 ning viiendik 3-5 keskkonnahoidlikku hanget. Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 50 keskkonnahoidlikku hanget, oli üheksa. Enam kui 100 miljonit euro ulatuses korraldas viie aasta jooksul keskkonnahoidlikke hanked 6 hankijat.

Keskonnahoidlikel hangetel osutus edukaks 1944 pakkujat, neist 57% olid edukad ühel ja 18% kahel hankel. Enam kui 10 keskkonnahoidlikul hankel osutus edukaks üle 70 pakkuja.

Majandusliku soodsuse kriteeriumid

Enamiku riigihangete puhul kasutatakse hindamisel madalaima hinna kriteeriumit (86% perioodil 2007-2011 läbiviidud hangetest). Majandusliku soodsuse kriteeriumeid rakendati 3902 hanke puhul. Maksumuse alusel moodustasid majandusliku soodsuse alusel hinnatud riigihanked veerandi hangete kogumaksumusest. Majandusliku soodsuse hindamisel kasutati peamiselt 2-3 erinevat kriteeriumit, sh sagedamini hankelepingu eseme hinnale, pakkuja kogemusele või referentsile, meetoodika või lahenduse kirjeldusele ning toote või teenuse omadusele seatud tingimusi.

Majandusliku soodsuse kriteeriumeid on teiste valdkondadega võrreldes mõnevõrra sagedamini kasutatud IT-teenuste-, nõuande-, tarkvaraarenduse-, interneti- ja tugiteenuste (12%) ning B-kategooria teenuste⁴ (10%) hankimisel. Pakkumuste hindamisel kasutasid majandusliku soodsuse kriteeriumeid sagedamini riigi- või valitsusasutused (24%) ning muud asutused (23%).

⁴ B-kategooria teenused on välja toodud Euroopa Ühenduse määruse nr 213/2008, 28.11.2007 lisas VII, https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216064&folderId=187313&name=DLFE-10001.pdf

Ühishanked ja keskne hankimine

Kuigi ühishangete ja raamlepingute kasutamise võimalus on riigihangete seaduses lubatud ning soodustatud, siis praktikas kasutavad hankijad neid võimalusi pigem harva. Aastatel 2007-2011 moodustasid ühishanked 4% kõikidest hangetest. **Ühishanke mõistet mõistavad intervjueeritud hankijad ja pakkujad sarnaselt riigihanke seaduses sätestatule** ja käesolevas uuringus toodud ühishanke definitsioonile. Siiski pole pakkujatel sageli hankedokumentatsiooni põhjal võimalik üheselt aru saada, kas tegemist on ühishankega või lihtsalt suuremahulise hankega. Veebiküsitlusele vastanud hankijad olid ühishanke mõistest enamasti teadlikud, vaid 16% hankijate esindajatest polnud varasemalt ühishangetega kokku puutunud ning ei osanud mõistet selgitada. Veebiküsitlusele vastanud pakkujate teadlikkus ühishanke mõistest on hankijatega võrreldes madalam, oma sõnadega oskas mõistet selgitada 45% küsitlusele vastanud pakkujatest, 14% ajas ühishankimise segamini ühispakkumusega ning 41% pakkujatest ei olnud mõistega tuttav.

Kuna praktiline kogemus kesksete hangete osas puudub, siis **pole keskse hankimise mõiste hankijatele ega pakkujatele eriti tuttav** ning mitmed intervjueeritavad ei osanud mõistet selgitada ega välja tuua erisusi võrreldes ühishankimisega. Veebiküsitlusele vastanud hankijatest 41% ei osanud keskse hanke mõistet selgitada, 5% pidas keskset hanget ja ühishanget sünonüümideks. Pakkujate teadlikkus keskse hanke mõistest on madalam kui hankijatel, 74% ei osanud mõistet selgitada, mõiste olemust aimab 16% pakkujatest ning 10% on mõistega kursis.

Intervjueeritud hankijad ja pakkujad nõustusid, et teatud asjade ja teenuste puhul on ühishankimine võimalik ning annaks suurema säästuefekti kui hankeid eraldi korraldades. Peamiselt võiksid ühishangetes olla eelistatud sellised hankeesemed, mis on kindlate parameetritega, mida kõik hankijad kasutavad, mida on võimalik suures koguses osta ja mille puhul suurema kogusega kaasneb soodsam hind. Võimalike valdkondadena, kus ühishankeid või keskseid hankeid on võimalik läbi viia ning hankeesemetena, mida nende abil tellida, nähakse ennekõike **koopiapaberit, autokütust, kontoritarbeid, IT-teenuseid, arvuteid, side- ja õigusteenuid ning sõidukeid**.

Kuigi ühishangete osakaal kõikidest hangetest on üsna väike, siis võib olemasoleva praktika põhjal väita, et **ühishangete korraldamisest võidavad üldjuhul nii hankijad kui pakkujad**. Kõige ilmsem kasu ühishankimisel on hankijate hinnangul suuremate mahtude puhul saavutatav oluline **hinnavõit ja hanke korraldamise ning administreerimisega kaasnevate tööjõukulude kokkuhoid**, samuti **kompetentsi jagamine** hankedokumentatsiooni koostamisel ja vaidlustuste vältimisel ning hankemenetlusega kaasnevate püsikulude kokkuhoid.

Pakkujate hinnangul on teatud valdkondades võimalik suuremate mahtude puhul pakkuda asju ja teenuseid soodsama hinnaga. Mõne teenuse puhul, kus on seadusega kehtestatud piirhinnad (nt postiteenus) ei pruugi aga suuremad mahud olulist hinnavõitu kaasa tuua. Samas hindavad pakkujad ühishangete kasutegurina **tööjõukulude kokkuhoidu hangete administreerimisel ja hankekompetentsi suurenemist ning probleemide vähenemist lepingute täitmisel**. Pakkujate endi puhul on suuremahuliste hangete puhul oluliseks suuremad mahud ja pikaajalisemad lepingud, mis annavad ettevõtetele kindlustunde ning mitme sarnase pakkumuse asemel piisab ühe pakkumuse koostamisest, hoides kokku pakkujate tööjõudu.

Fookusgrupis osalenud hankijad ja pakkujad nimetasid ühishangete läbiviijate võimalusi **туру korrastamiseks**, kuna ühishanke läbiviijal on suuremad võimalused teha koostööd erialaliitudega ning

korduvalt lepinguid mittetäitnud pakkujaid hangetest eemaldada ning **hankeobjektide standardiseerimiseks**. Väiksemahuliste hangete koondamine ühishaneks võimaldab **vähendada korrupsiooniohtu**, kuna keskused ei ole seotud poliitiliste jõududega (neil endal puudub huvi hankeobjekti vastu) ning suuremahulised hanked on nii osalevate hankijate kui ka potentsiaalsete pakkujaite kõrgendatud tähelepanu all.

Hankijate nägemuses valmistab ühishangete puhul kõige rohkem probleeme **hanke ettevalmistamise perioodi pikenemine ja ajamahukus**, mille käigus kaardistatakse hankes osalevate asutuste vajadused, pannakse paika tehniline kirjeldus ning kooskõlastatakse kogu hanke protseduur. Juhul, kui hankemenetluse käigus tekib viivitusi või vaidlustusi, siis on **kannatajaks kõik hankes osalejad**. Näiteks erinevate piirkondade asutuste kaasamisel ühishankesse ei pruugi saavutatud hinnaefekt olla kõigile osalejatele samaväärne, mõni hankija võidab madalamast hinnast olulisel määral, samal ajal kui teise piirkonna hankija oleks eraldi hankides võib olla soodsama pakumise saanud.

Pakkujaite hinnangul võib ühishangete korraldamisega kaasneda erinevaid probleeme nii hanke administreerimise, pakutava hinna kui ka turu jaotumise mõttes. Hankemenetluse käigus võib hankijal sõltuvalt saadud volitustest kuluda rohkem aega küsimustele vastuste saamiseks, kui on vajadus teiste osapooltega erinevaid aspekte kooskõlastada. Erinevates piirkondades asuvate hankijate ühishanke puhul võib pakkujaite soov suurema turuosa saamiseks ja riskide maandamiseks hoopis **pakumuse hinda tõsta**, st pakumusse lisatakse transpordi- ja lähetuskulud, mis piirkondlike üksikhangete puhul olulist rolli ei mängiks. Ühishangetega enamasti kaasnevate pikaajaliste lepingute puhul võivad pakkujad samuti riskide maandamiseks pakumuse hinda tõsta ja mõni pakkuja võib lepingu ajal tegevuse lõpetada.

Pakkujaite hinnangul mõjutab ühishangete tulemust ka hankedokumentatsiooni kvaliteet ehk see, kui täpselt oskab hankija oma vajadusi kirjeldada ning mahtusid hinnata. Sellest lähtudes võib üks toode või teenus ühele hankijale sobida ja teisele mitte ning mahtude muutumisel on hiljem hankelepingut väga raske muuta. Oluliste kitsaskohtadena märkisid intervjuueeritud pakkujad **туру võimalikku koondumist üksikute suuremate pakkujaite kätte**, kes hangete suurenenud mahuga kaasnevatele kõrgematele kvalifitseerumistingimustele suudavad vastata ja kes saavad pikaajalised lepingud endale. Väikestel ja alles alustavatel ettevõtetel on sellistes tingimustes keeruline konkurentsi pakkuda. Pikemas perspektiivis võib pakkujaite arv vastavas valdkonnas oluliselt väheneda, mis omakorda võib kaasa tuua toodete või teenuste üldise hinnatõusu. Konkurentsi säilimiseks ja ettevõtluse arendamiseks ei ole pakkujaite hinnangul õige ühishangete mahtusid liialt suureks koondada ning peaksid säilima ka regionaalsete ettevõtete võimalused hangetel osaleda.

Suuremad asutused, kus hankekorraldamise kompetents on olemas, ei pea vajalikuks tänasest sagedamini ühishankeid rakendada, kuna hankemahud ühishangeteks sobivate asjade või teenuste ostmiseks on asutusesiseselt juba niigi suured ning pakutavad hinnad soodsad. Täiendava võimaliku kasu ehk veelgi madalama hinna saavutamise asemel peavad suuremad ettevõtted oluliseks hoida kokku ühishangete ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks kuluvat aega ning kasutada asutuses väljatöötatud protseduure ja dokumendivorme hanke korraldamisel (tööjõukulu suureneb kindlasti volitatud hanke läbiviijal, kuid osalevates asutustes ei vähene selle võrra hanke läbiviijate arv st osalevas asutuses peab olema pädev isik, kes võtab hankega seotud otsused vastu, samas ei ole ühishankeid kõigi asjade ja teenuste puhul võimalik läbi viia ja asutus vajab spetsialisti teiste hangete korraldamiseks, mistõttu loodetav efekt ühishankest jääb saamata). Suurema hankekogemusega hankijate hinnangul ei pruugi

ühishankesse kokku kogutud suurem maht olulist hinnavõitu kaasa tuua, vaid võib põhjustada konkurentsitingimuste halvenemist vastavas valdkonnas.

Väiksemate asutuste puhul on senini ühishangete kasutamisel olnud takistuseks madal teadlikkus, vähene kompetents ning kartus teha vigu. Siiski on väiksemad asutused valmis edaspidi sagedamini ühishangetes osalema, et kasutada teiste hankijate kompetentsi, vähendada riske ning saada suuremat kasu nii töajookulude kokkuhoiust kui ka madalamast hankehinnast. Kitsaskohana töid väiksemad hankijad välja sobivate partnerite leidmise, kuna info ühishangetes osalemise võimalustest ei jõua sageli nendeni. Tänapäevase praktika alusel on riigiasutused ühishankeid korraldanud peamiselt vabatahtlikult ning oma kulu ja kirjajadega, kuid pikemas perspektiivis pole asutustel motivatsiooni ühishangetega seotud kulusid koos vastutusega enda kanda võtta ning vaja oleks leida **lahendused hanke läbiviimisega kaasnevate kulude jagamiseks ja katmiseks**.

Kompetentsikeskuste loomise suhtes olid intervjueritud hankijad ja pakkujad erineval arvamusel. Mõnede vastanute arvates peaks kompetentsikeskused looma valdkonnapõhiselt nende riigiasutuste või ministeeriumite juurde, kellel täna vastava asja või teenuse ühishankimise kogemus ja kompetents on olemas. Teised hankijate ja pakkujate esindajad seevastu olid arvamisel, et tuleks luua üks eraldiseisev asutus, kuhu riigihangete alane kompetents koondada. Veebiküsitlusele vastanud hankijad nimetasid võimalike kompetentsikeskustena 30 erinevat asutust, lähtudes valdkonnast või mõnest muust põhjustest. Nimetatute hulgas olid nii ministeeriumid, ametid, teadusasutused kui ka juba täna hanke korraldamise teenust pakkuvad asutused (nt Riigi Kinnisvara AS, Riigi Infosüsteemide Amet, Registrite ja Infosüsteemide Keskus).

Keskkonnahoidlikud riigihanked

Teadlikkus keskkonnahoidlike hangete olemusest on nii intervjueritud hankijate kui pakkujate seas võrdlemisi hea. Toodi välja, et keskkonnahoidlik hange on selline, milles määratakse kas hankeobjekti puudutavad keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid või pakkuja kvalifikatsiooni puudutavad kriteeriumid. Hankijate seas erines arusaam sellest, mil määral tuleks hangetes keskkonnahoidlikkuse kriteeriume kasutada, et hanget saaks nimetada keskkonnahoidlikuks. Nii mitmed intervjueritud kui ka fookusgrupis osalenud hankijad olid arvamisel, et ükskõik milliseid seadusandlikul tasandil sätestatud keskkonnahoidu puudutavate kriteeriumite kasutamisel, on hange keskkonnahoidlik, teisalt leiti, et kui hankedokumentides on viidatud üksnes seaduses nõutule, siis ei peaks hanget keskkonnahoidlikuks pidama, vaid keskkonnahoidlikud hanked peaksid sisaldama täiendavaid nõudmisi seadustes sätestatud.

Veebiküsitlusele vastanud hankijatest viiendik defineeris keskkonnahoidliku hanke mõiste sarnaselt riigihangete seadusele, kolmandik defineeris mõistet kitsamalt mõne valdkonna näitel, 5% seostas keskkonnahoidlikku hanget e-hankega, 12% ei osanud mõistet defineerida ning kolmandik ei vastanud küsimusele. Pakkujatest oli keskkonnahoidliku hanke mõistega kursis kolmandik ning 15% valdas mõistet kitsamas tähenduses, 11% samastas keskkonnahoidliku hanke e-hankega ning 41% kas ei osanud mõistet selgitada või ei vastanud küsimusele.

Keskkonnahoidlike hangete puhul on võimalik seada keskkonnahoiukriteeriume nii hankeobjekti omadustele, hanke läbiviimise protsessile kui esitada nõudmisi pakkujatele. Kriteeriumite valik sõltub suuresti hanke valdkonnast. Hankeobjekti suhtes keskkonnahoidlike kriteeriumite seadmine on levinud asjade ja esemete hankimisel. Kriteeriumid võivad seonduda hangitava eseme füüsiliste omadustega

(näiteks materjal), kuid ka objekti kuludega seotud teguritega (näiteks energiaefektiivsuse näitajad), hangitava eseme kasutamise ja taaskasutuse ja jäätmeäitlusega seonduvaga. Lisaks on kasutusel minimaalne heitmetekke määr, ohtlike kemikaalide ja materjalide kasutamine, toodete maksimaalne kestvus, parandatavus, taaskasutus, uuendatavus, minimaalne pakendamine, jäätmete teke, nõuded biolagunevusele. Teenuste puhul on seotud tingimusi ka hanke läbiviimisele, näiteks ehitushangete puhul. Hankedokumentides määratletakse aspektid, millega pakkujad peab hanke läbiviimisel arvestama või milliseid töid-tegemisi hanke käigus teostama.

Rääkides kasutatud kriteeriumide rakendatavusest, selgus, et üldjuhul on kriteeriumid hankijate poolt hästi läbi mõeldud ning nende rakendamisel on esinenud vähe probleeme. Intervjueeritavate sõnul on kriteeriumide seadmisel kõige olulisem silmas pidada nende objektiivsust ning seda, kas need on realistlikud ehk kas on ka piisaval arvul pakkujaid, kes saaksid selliste tingimustega hankel osaleda. Arvestada tuleb hankijate sõnul ka sellega, et mõnikord võib keskkonnanahoiukriteeriumi rakendamine negatiivselt mõjutada toote teisi kvaliteediomadusi, näiteks vastupidavust, rakendatavust jne. Mõnede valdkondade hangetes ei sea hankijad keskkonnanahoidlike kriteeriume ise, vaid selged nõuded on kehtestatud seadusandlikul tasandil, seega on hankijatel kohustus neid kriteeriume rakendada.

Veebiküsitlusele vastanud hankijad tõid välja valdkondi, milles on nende hinnangul võimalik keskkonnanahoidlike hankeid läbi viia:

- naftatoodete, kütuse, elektri ja muud energiaallikad,
- transpordivahendid ja nendega seonduvad tooted,
- mööbel ja sisustus,
- ehitustööd.

Pakkujate hinnangul sobivad keskkonnanahoidlike hangete läbiviimiseks erinevad valdkonnad, vähem arhitektuuri-, ehitusteenuste hanked, B-kategooria teenuste hanked ning muu valdkonna hanked.

Hankijad näevad keskkonnanahoidlike hangete rakendamisest kasu pigem ühiskonnale laiemalt kui otseselt asutusele. Asutuste puhul nähakse kasuna positiivset mõju mainele ning see on seotud **organisatsiooni identiteedi ja enesemääratlemisega**, näiteks asutustes, mis tegelevad loodushoiuga või tahavad oma töötajate seas levitada keskkonnanahoidlikku mõtteviisi. Lisaks eelmainitud põhjustele annab keskkonnanahoidlike kriteeriumide kasutamine riigihangetes hankijate hinnangul ka head eeskuju ettevõtetele ning soodustab keskkonnanahoidlike toodete ja teenuste laiemat kasutamist. Keskkonnanahoidlike nõuete (nt sertifikaatide olemasolu, keskkonnanahoidlikul viisil toodetud materjalide kasutamise tõendamine) täitmine võimaldab pakkujatel teistest eristuda ning olla hangetel eelistatud seisukorras. Veebiküsitlusele vastanud hankijad nimetasid keskkonnanahoidlike hangete eelisteks keskkonnanahoidu ning paremat ressursside kasutamist, samuti pikemas perspektiivis parema tulemuse saavutamist. Vastanud hankijate seas oli ka neid, kelle hinnangul keskkonnanahoidlikel hangetel tavahangete ees eeliseid ei ole.

Küsitlusele vastanud hankijad pidasid keskkonnanahoidlikkuse kriteeriume sisaldavate riigihangete puuduseks **praktika ja kogemuste puudumist, toote või teenuse hinna olulisust otsuse tegemisel ning puuduvaid juhendmaterjale ja koolitusi**, millele hanke korraldajad saaksid toetuda. Pakkujate hinnangul on keskkonnanahoidlike hangete läbiviimisel peamiseks puuduseks hankijate madal teadlikkus, mistõttu on nõuded pakkujate hinnangul pigem formaalsed kui sisulised.

Hankijate ja pakkujate hinnangul tõstab keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine üldjuhul pakkumuse hinda ning lisakriteeriumite kasutamine võib mõnede pakkujate jaoks saada takistuseks hankel osalemisel. Samas leiti, et kuna paljud keskkonnahoiu kriteeriumid on seaduses sätestatud, tuleb hankijatel ja pakkujatel nendega paratamatult arvestada.

Kuigi hankijate sõnul võiks keskkonnahoidlikke kriteeriume hangetes praegusest enam kasutada, tuleks sealjuures arvestada turul olemasolevate kaupade ja teenuste kättesaadavusega. Paljudes valdkondades ei ole pakutavad tooted-teenused veel piisavalt heal tasemel, et saaks läbi viia keskkonnahoidlikke hankeid, kartmata konkurentsieelise andmist mõnele üksikule pakkujale. Seega leiti, et eelkõige jääb keskkonnahoidlike hangete valdkonna areng piisava hulga keskkonnahoiukriteeriumitele vastavate toodete ja teenuste puuduste taha.

Võimaliku **kompetentsikeskusena** keskkonnahoidlike riigihangete valdkonnas näevad hankijad Keskkonnaministeeriumit või selle allasutusi, Keskkonnainvesteeringute Keskust ning Rahandusministeeriumit. Leidus ka neid hankijaid ja pakkujaid, kes avaldasid arvamust, et sellist institutsiooni ei ole ning eraldi institutsiooni ei ole ka tarvis luua.

Innovaatilised riigihanked

Kuigi käesoleva uuringu raames mõistetakse innovaatiliste hangete all pigem uuenduslike toodete, teenuste või lahenduste hankimist, esines ka teistsuguseid tõlgendusi. Innovaatiliste lahendusteni jõutakse hankijate sõnul tihtipeale just tavapärasest erinevaid hankemenetluse viise kasutades, näiteks läbi ideekonkursi, võistleva dialoogi või alternatiivsete lahenduste, kus pakkujatel on võimalik omapoolseid lahendusi välja pakkuda ning hankeobjektide kirjeldused ei ole nii rangelt määratletud. Mõnede intervjueeritud hankijate jaoks seostub innovaatilise hanke mõiste e-oksjoniga või e-riigihangete keskkonnaga, mis nende hinnangul on riigihangete protsessi muutnud oluliselt kiiremaks, tõhusamaks ja ülevaatlikumaks. Veebiküsitlusele vastanud hankijatest veerand ning pakkujatest 42% ei osanud innovaatilise hanke sisu selgitada. Kokkuvõttes võib öelda, et **innovaatilise hanke mõiste ei ole veel tugevalt juurdunud ning on segadus, kas innovaatilise hanke puhul peaks innovaatiline olema hanke läbiviimisprotsess kui selline, hankeobjekt ja/või mõlemad.**

Innovaatilise hankega hangitakse hankijate endi selgitusel objekte, mis on uuenduslikud kas valdkonnas üldiselt või organisatsiooni tasandil. Eelkõige arutlesid intervjueeritavad selle üle, kui suur peaks olema uuenduslikkuse osakaal tootes või teenuses või kelle jaoks peaks hangitav objekt olema uuenduslik, et hanget võiks pidada innovaatiliseks. Ühtset lahendust intervjuude käigus välja ei pakutud ning pigem leiti, et mõiste selguse huvides tuleks see riigi tasandil üheselt defineerida.

Innovaatiliste hangete praktika kohta ülevaate saamine on raskendatud, sest informatsiooni ei koguta süstemaatiliselt ning hankijad kas ei pea innovatsiooni mõõtmist hankes oluliseks või tõlgendavad seda erinevalt, näiteks mõne hankija hinnangul on kõik nende hanked organisatsiooni tasandil innovaatilised, sest alati soovitakse saada uuemaid ja paremaid lahendusi. Pakkujate hinnangul on innovaatiliste lahenduste pakkumine riigihangetel võrdlemisi madal, seda eelkõige väheste alternatiivsete lahenduste pakkumise võimaluste tõttu ning ka seetõttu, et innovaatilisi lahendusi eeldavate pakkumuste koostamine on töömahukas.

Innovaatiliste hangete läbiviimise valdkondades võib eristada kahte peamist suunda – tehnoloogiaga ning tehnoloogilise lahendusega seotud hanked ning loovlahendusi eeldavad hanked. Nii mainitigi erinevatest valdkondadest, kus on võimalik innovaatilisi hankeid läbi viia, peamiselt **infotehnoloogiliste lahenduste**

hankimist, kuid ka ehitust, meditsiini, toiduainetööstust ja teadusaparatuuri ning teisalt loovlahendustega seotud hankeid, näiteks reklaam- ja turunduskampaaniaid ning arhitektuurikonkurse. Samas oli ka intervjueeritavaid, kes leidsid, et innovaatilisi hankeid saab läbi viia kõikides valdkondades ning eelkõige sõltub see pigem sellest, mida lugeda innovaatiliseks hankeks. Kõige sagedamini seostasid veebiküsitlusele vastanud hankijad ja pakkujad innovaatiliste riigihangete läbiviimise võimalikkust IT-teenuste, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenustega ning tarkvarapakettide ja infosüsteemidega. Innovatsiooni võimalikkust nähti sagedamini veel meditsiiniseadmete, farmaatsiatoodete ja isikuhooldustoodete, kontorimasinate ja arvutite ning transpordivahenditega seonduvates valdkondades. Kõige vähem seostati innovaatilisi lahendusi B-kategooria teenuste ning mööbli ja sisustusvaldkonnaga.

Innovaatiliste hangete vähesel kasutamisel on mitmeid põhjuseid, sealhulgas mõiste ebaselgus ning innovatsiooni erinev tajumine. Siiski on hankijate sõnul ka teisi takistavaid tegureid, mille tõttu on innovaatiliste lahenduste tellimine raskendatud. **Innovaatilisi hankeid peetakse üldjuhul tavalistest hangetest kallimaks** ning asutuste piiratud eelarve kontekstis on hankijad tihtipeale sunnitud eelistama madalama hinnaga pakkumust. Samuti on uute lahenduste puhul **keerulisem hinnata potentsiaalset kasu** toote energiatõhususest, pikemast kasutusajast või suuremast kasutusmugavusest, mis võiksid kõrgemat hinda kompenseerida. Oluline takistus innovaatiliste hangete läbiviimisel on **hindamiskriteeriumite põhjendamise keerukus**. Kuna hankeobjekti täpsem olemus selgub innovaatiliste hangete puhul üldjuhul hanke käigus, on hankijate hinnangul tavapärasest keerulisem innovaatiliste hangete puhul kriteeriume seada ning selgitada pakkujatele oma ootusi ilma, et tekiks kahtlus suunatud hanke korraldamises või kriteeriumite subjektiivsuses. Seetõttu kaasneb selliste hangetega nii suurenenud vaieteoht kui ka võimalus, et subjektiivsust kahtlustatakse hanget läbi viivat organisatsiooni auditeerivate asutuste poolt.

Lisaks hindamiskriteeriumite subjektiivsusele takistab innovaatiliste hangete läbiviimist hankijate vähene teadlikkus, kuidas viia läbi ideekonkurssi või võistlevat dialoogi või millised on alternatiivsete lahenduste lubamise eelised ja võimalused. Üks põhjuseid on kindlasti kogemuste ja ka juhiste puudus selliste hangete läbiviimisel, mistõttu hankijad ei pea end innovaatilise hanke läbiviimiseks piisavalt kompetentseks. Innovaatiliste hangete puudustena toodi välja suur hanke ebaõnnestumise oht, mis võib tekkida hankija ebaselgest ootuste kirjeldusest või ka sellest, et otsitavat lahendust turul ei pakuta. Samuti on uuenduslike toodete puhul suurem risk, et esitatud lahendused ei vasta täpselt tellija ootustele.

Hankijad näevad innovaatiliste hangete korraldamises kasulikke aspekte nii neile endile, pakkujatele kui ka ühiskonnale laiemalt. Peamiste eelistena toodi välja, et innovaatilise hanke tulemusena võib hangitav objekt olla varasemast **säästlikum või efektiivsem**. Märgiti, et kui hangete läbiviimisel on üldjuhul peamine kriteerium hind, mistõttu võidakse teha kompromisse hankeobjekti kvaliteedis või on hangitava objekti elutsükkel lühem, siis innovaatilistes hangetes kasutatakse ka teistsuguseid, näiteks toote või teenuse energiaefektiivsust puudutavaid kriteeriume, mis julgustavad hankijaid pöörama enam tähelepanu **kvaliteedile**. Kui pakkuja innovaatiline lahendus osutub hankes võitjaks, on see talle kindlasti oluline konkurentsieelis pikemas perspektiivis. Innovaatilistel hangetel osalemise eelis on ka see, et üldjuhul on need hanked suurema mahuga. Intervjueeritud hankijad ja pakkujad näevad innovaatilistel hangetel **positiivset mõju tehnoloogia arengu soodustamisel ning ettevõtete julgustamisel**. Riigil kui tellijal on intervjueeritavate hinnangul oluline mõju üldisele ettevõtlusmaastikule ja oma otsustega hankida innovaatilisi tooteid annab see tõuke kindlas valdkonnas uuenduste loomiseks ning loob uuenduslikkusele suunatud mentaliteeti ühiskonnas laiemalt.

Osapooltel paluti selgitada oma seisukohti, kas innovatsiooni tuleks üldse riigihangete kaudu edendada. Üldiselt jõuti järeldusele, et kuigi innovaatilistel hangetel on mitmeid positiivseid mõjusid, tuleks neile läheda juhtumipõhiselt. Veebiküsitlusele vastanud hankijatest 78% ja pakkujatest 81% peavad vajalikuks riigihangete abil innovatsiooni edendamist ja stimuleerimist, eelkõige uudsete lahenduste väljatöötamise soodustamise ning pakkumise toetamiseks. Riik peaks tänasest enam võtma eestvedaja rolli innovatsiooni edendamisel ning tellijana saab ta seda teha just läbi riigihangete. Intervjueritud hankijate ja pakkujate sõnul on pigem oluline saada hanke eesmärkidele vastav tulemus ning innovaatilisuse aspekt on sealjuures teisejärguline.

Majandusliku soodsuse kriteerium

Majandusliku soodsuse mõiste on selgem hankijatele, kes ise hankedokumente koostavad ja kriteeriume seavad. Pakkujad soovivad kahtlesid sagedamini mõiste kirjeldamisel oma sõnadega. Majandusliku soodsuse all mõistetakse enamasti kogu terviku hindamist, kus lisaks asja, teenuse või ehitustöö hinnale arvestatakse pakkumuste võrdlemise juures ka muid mõõdetavaid ja hinnatavaid parameetreid.

Riigihangete registri andmetel kasutatakse hankelepingu sõlmimist majanduslikult soodsama pakkumuse alusel pigem harva, aastatel 2007-2011 keskmiselt 14% hangete arvust. **Nii hankijate kui pakkujate hinnangul püütakse praktikas majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamist pakkumuste hindamisel pigem vältida ning võimalusel lisada vajalikud kvaliteedikriteeriumid kvalifitseerimistingimuste või hankeobjekti tehnilise kirjelduse hulka.** Üheks põhjuseks on vähene kogemus kriteeriumite valikul ehk puudub kogemus ja teadmine, millised kriteeriumid võiksid praktikas hästi töötada ja hankeobjekti tellimisel sobida. Samuti on nii hankijate kui pakkujate hinnangul probleeme hinnakriteeriumile täiendavate kriteeriumite objektiivsuse ja hinnatavuse tagamisega. Üksnes hinnapõhise valikuga püütakse tihti vältida hankeprotsessi käigus võimalikke vaidlustusi, hankeprotsessi venimist või hanke ebaõnnestumist.

Majandusliku soodsuse puhul hinnatakse nii hankeobjekti hinda kui ka muid kriteeriume, samas hinna osakaal kriteeriumite hulgas jääb intervjueritud hankijate sõnul sageli siiski üle poole, kuigi mõningatel juhtudel võib see olla minimaalselt 40%. Hinnakriteeriumi osakaalu määramine sõltub hankeobjektist ja rahastusest. Kui hanke maksumuse piirmäär on teada ja lõplik, siis on hankija sooviks eelkõige olemasoleva raha eest saada maksimaalselt sobivam ja parim tulemus. Sarnane on olukord ka siis, kui hankijal on väga hea ettekujutus soovitud hankeobjektist, sel juhul määratakse enamasti tingimusi ära kvalifitseerimistingimuste või tehnilise kirjelduse raames ning eesmärgiks on vajalik hankeobjekt saada väikseima maksumusega. Osakaalude määramine on seotud ka hankija varasema kogemusega – need, kellel majandusliku soodsuse kriteeriumite rakendamisel on olnud vähem probleeme, julgevad majanduslikku soodsust sagedamini kasutada, teised hankijad aga on muutunud ettevaatlikumaks ja kalduvad majandusliku soodsuse kriteeriumit vähem kasutama.

Majandusliku soodsuse kriteeriumite paremaks rakendamiseks ning kasutamise soodustamiseks olid intervjuudes osalenud hankijatel ja pakkujatel erinevad ettepanekud. Osad intervjueritud hankijad leidsid, et majandusliku soodsuse kriteeriumite paremaks rakendamiseks vajaksid nad täiendavaid juhiseid või abimaterjale, mis seda aspekti laiemalt lahti selgitaksid, sealhulgas ka praktiliste näidete varal, võttes arvesse valdkondlikke erinevusi. Samas leidsid mõned hankijad, et ühest juhendit kriteeriumite kasutamiseks ja universaalseid lahendeid välja pakkuda ei olegi võimalik, kuna valdkonnad ja hankeobjektid on niivõrd erinevad. Lahenduseks oleks pigem hankijate omavahelise praktika parem jagamine, kas vastavas foorumis, ümarlaudades, töörühmades või teabepäevadel, mida korraldataks

erinevates valdkondades tegutsevatele hankijatele ja pakkujatele ühiselt. See annaks võimaluse vähemkogenud hankijatele nõu küsida ja oma kompetentsi tõsta ning seeläbi oleks tulevikus võimalik jõuda kvaliteetsemate hangeteni. Info jagamine ja koos parimate lahendusteni jõudmine hankijate ja pakkujate puhul suurendaks osapoolte koostööd, tooks kaasa vaiete vähenemise ning suureneks ka usaldus üksteise vastu, mis mõne intervjuueeritava arvates on täna riigihangete valdkonna probleemiks.

Soovitused riigihangete valdkonna arendamiseks

Alljärgnevalt on välja toodud analüüsi põhijäreldused ja soovitused riigihangete valdkonna arendamiseks. Soovituste kujundamisel on projektimeeskond tuginenud uuringu raames läbiviidud küsitluste, intervjuude ja fookusgruppide arutelude tulemustele. Kuivõrd riigihangete arengustrateegia analüüs ei kuulu käesoleva uuringu skooopi, siis ei sisalda raport ka sellesuunalisi soovitusi.

Rahandusministeerium kui tänane süsteemi eest vastutaja suudab edukalt täita valdkonna poliitikakujundaja ülesannet, kuid praktilistes küsimustes pakutakse täna riigihangetes osalejatele tuge ja tegeletakse üldiselt aktsepteeritava praktika kujundamisega vähem. Eelkõige nõustatakse riigihangete läbiviijaid üksikpöördumiste põhjal.

Keskse hanke, keskkonnahoidliku hanke ja innovaatilise hanke mõiste sisu pole riigihangetes osalejatele üheselt arusaadavad. Uuringu tulemused viitavad, et täna pole pakkujate ja hankijate jaoks selge, kas ühishanke all mõista riigiasutuste puhul haldusallasisesid ühishankeid, riigihanke volitatud korraldamist teiste hankijate nimel või avaliku sektori üleseid keskse hankekeskuse poolt läbiviidud hankeid; kas keskkonnahoidlikud on hanked, mis vastavad etteantud nõuetele sisaldades keskkonnahoidlikke kriteeriume või täiendavaid nõudeid lisaks seadustes ja määrustes sätestatule; kas innovaatiliste hangete puhul on innovaatiline hankeprotseduur või hankeobjekt; mil määral ja millises kontekstis (st organisatsioon, valdkond, riik) innovatsiooni peaks mõõtma; kas majandusliku soodsuse korral on võimalik tingimused lisada hankedokumentatsiooni teistesse osadesse, kuid otsus langetada madalaima hinna alusel ning kuidas majanduslikku soodsust peaks mõõtma.

Kuigi e-riigihangete keskkonna infoportaali on koondatud riigihankeid sisaldav info, viitavad uuringu tulemused, et **riigihangetes osalejate teadlikkus e-riigihangete keskkonna infoportaalisisaldavust infost ja selle kasutusvõimalustest on tagasihoidlik**. See viib olukorrani, kus küsimustega, millele on vastused infoportaalisis olemas, pöörduakse Rahandusministeeriumi jt ametkondade poole, mis tõstab nende töökoormust sarnastele päringutele vastamise tõttu.

E-riigihangete keskkonna infoportaali võimalusi võiks tänasest enam kasulikult kasutada, kui julgustada pakkujaid ja hankijaid seal omavahel kogemusi jagama. Täna on foorum küll olemas, kuid selle kasutusaktiivsus on väga madal ning eelkõige suhtlevad hankijad omavahel otse, mis ei aita kaasa nõ parima praktika alase teadmise laiemale levikule. Infoleviku soodustamiseks tuleks **luua riigihangete registri kasutajate infolist**, millega liitunuile saadetakse automaatselt riigihangete valdkonna või registriga seotud uudiseid (nt registri arendused, seadusemuudatused, info koolituste ja ühishangete kohta jms).

Kuivõrd riigihangete süsteem on Eestis viimasel kümnepool aastal kiiresti arenenud ning hangete läbiviijate ja neis pakkujana osalejate arv on märkimisväärne, siis tuleb valdkonna arendamiseks **tugevdada nõustavat tugisüsteemi**, mis pakuks tänasest enam süsteemset tuge riigihangetes osalejatele nii **seaduse tõlgendamisel kui praktikas esinevate probleemide korral**, sh riigihangete korraldamisega seotud seaduste tõlgendamisel, hankedokumentide koostamisel ja teistes juriidilistes küsimustes.

Peavastutajaks valdkonna arengu eest peaks jääma Rahandusministeerium, mis on seni valdkonna koordineerimisega edukalt hakkama saanud, kuid kaasata tuleks ka teisi riigihangete valdkonnas teatud tegevuste eest vastutavaid ametkondi (keskkonnahoidlike hangete puhul Keskkonnaministeeriumi, kompetentsikeskusi jne).

Süsteemse toe osana tuleks välja töötada nii ühis- ja kesksete hangete, keskkonnahoidlike hangete, innovaatiliste hangete kui majanduslike soodsuse kriteeriumi rakendamise **käsiraamatud**, kus oleks selgelt defineeritud valdkonna põhimõisted, ära toodud erinevate ametkondade roll riigihangete süsteemis (sh info, kelle poole pöörduda ja kust küsimustele vastuseid leida), käsitletud Euroopa Liidu tasandi arengusuundumusi, praktikas sagedamini esinevaid probleeme ja nende lahendusi ning välja toodud parimad praktikad. Käsiraamat peaks olema **pidevalt täienev**, et tagada asjakohasus vastavalt valdkonna arengutele ning süsteemsus vastavalt õiguslike regulatsioonide täiendamisele, et tekiks valdkondlik pädevus ning oleks võimalik arenguid jälgida.

Rahandusministeeriumi poolt koordineeritavate koolituste arv on pakkujate ja hankijate hulka arvestades tagasihoidlik ning info nende kohta ei jõua valdava enamiku riigihangetes osalejateni. Täna on enam on vaja keskselt pakkuda nii üldiseid kui teemapõhiseid **koolitusi**, kus tutvustatakse riigihangete süsteemi, sh seda, kuhu küsimuste korral pöörduda, riigihangete registri kasutusvõimalusi ja juhendmaterjale, praktikas sagedamini esinevaid probleeme ja nende võimalikke lahendusi⁵. Samuti aitavad koolitused valdkonna koordineerijatel saada infot parimate praktikate kohta, pakkudes osalejatele hea võimaluse vastastikku kogemuste vahetamiseks. Oluline on koolitustes **siduda seadusandlik pool praktikaga**, pakkuda osalejatele praktilisi näiteid ning parandada oskusi riigihangete korraldamiseks. Koolituste pakkumisel tuleks esimese sammuna kaardistada riigihangete valdkonna spetsialistide koolitusvajadused ning töötada välja täienduskoolituskavad spetsialistide süstemaatiliseks arendamiseks, kaasates protsessi valdkonnaekspertid, kõrgkoolid ja vajadusel ka koolitusfirmad. Koolitusi tuleks pakkuda Eesti erinevates piirkondades.

Koolitused peaksid olema teatud mahus **teemapõhised**, kuna uuringutulemused viitavad, et nelja uuringu fookuses olnud teema puhul probleemid on mõnevõrra erinevad, kuigi leidub ka valdkonnaüleseid probleeme (nagu mõistete ebaselgus). Ühishangete puhul on peamiseks probleemiks vähene läbiviimise kogemus ning praktika sobitumine õiguslike regulatsioonidega on alles välja kujunemas. Hankijad ja pakkujad on olukorras, kus neil on võimalik õppida ainult oma vigade, vaiete või kohtulahendite läbi. Ühishangete läbiviimise soodustamiseks ning hangete kvaliteedi tõstmiseks tuleks koolituste raames kaardistada hankijate kogemused, praktikas esilekerkinud probleemid ja parimad praktikad. Info selle kohta, millised asutused, millistes valdkondades ning millistel tingimustel on ühishankeid läbi viinud ja viimas, tuleks süsteemselt koondada ning jagada teavet e-riigihangete keskkonna infoportaali kaudu. Täna ei ole see info paljude hankijate jaoks hõlpsalt leitav.

Ühishangete praktilise kogemuse koondamise järel on võimalik välja selgitada riigiasutuste valmisolek ühishangete osas juhtrolli võtmiseks. Eelnevalt tuleks määratleda loodavate kompetentsikeskuste rollid ja kohustused koos vastutusega ning läbi mõelda keskuste finantseerimine. Seejärel on võimalik otsustada, kas jaotada riigihangete kompetents valdkonnapõhiselt erinevate riigiasutuste vahel või luua eraldiseisev üksus riigihangete läbiviimiseks (ühiks võimaluseks on võimaldada riigiasutustel ühineda täna turul

⁵ Näiteks toodi uuringu käigus korduvalt välja, et hankelepingud on jäigad ning neid ei saa hiljem muuta, kuigi tegelikkuses on võimalik lepingu muutmise tingimused lepingus kindlaks määrata.

ühishangete korraldamise teenust pakkuvate asutuste hangetega nagu Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, Riigihangete Keskus, Registre ja Infosüsteemide Keskus vm).

Innovaatiliste riigihangete osas puudub hankijatel ja pakkujatel ühene arusaamine mõistest. Valdkond ning selle sisuline tähendus on segased ka praktilist kogemust omavatele osapooltele. Praktilise kogemuse vähesuse tõttu tuleks innovaatiliste hangete puhul koondada välisriikide kogemus innovaatiliste hangete osas, mille analüüsimise järel on võimalik välja töötada meetmeid valdkonna arendamiseks.

Info hajutatuse tõttu erinevatel veebilehtedel jääb eelkõige keskkondlike hangete osas hankijatele segaseks, milliste küsimustega tuleks pöörduda Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnateabe Keskuse jt asutuste poole. Keskkonnahoidlike hangete edendamiseks võiksid riigiasutused ise eeskuju näidata ning jagada infot parimate praktikate kohta, kuidas on riigihangete abil võimalik keskkonnahoidu väärtustada.

Majandusliku soodsuse kriteeriumide rakendamist hindamiskriteeriumina pärsib eelkõige negatiivne kogemus selle kasutamisel, samas ei ole sellise olukorraga rahul ei hankijad ega pakkujad. Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamise toetamiseks tuleks hankijatele pakkuda tuge vastavate kriteeriumite väljatöötamisel, sh eelkõige käsiraamatus ja koolituste raames parima praktika jagamise kaudu.

Täna puudub ühtne ülevaade riigihangete vaidlustuskomisjoni ja kohtute poolt tehtud otsuste sisu kohta. Valdkonna arendamiseks ja ühtse praktika kujundamiseks on vaja koondada **info vaidlustuskomisjoni ja kohtute seisukohtade kohta kokkuvõtlikult erinevate teemade kaupa (kvalifitseerimine, vastavaks tunnistamine, hindamine ja edukaks tunnistamine jms)**. Lahendite kohta info jagamiseks võiks kasutada riigihangete registrit.