

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike  
rakendusüuringute keskus RAKE



RAKE

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

august 2012



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Uuringu tellis Riigikantselei.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: Kerly Espenberg, RAKE, projekti juht  
Johanna Aasamets, RAKE, analüütik  
Aivi Themas, RAKE, analüütik  
Elvo Themas, RAKE, analüütik  
Uku Varblane, RAKE, analüütik

Uuringu autorid tänavad Inga-Varamäe Tamme, Indrek Otsa ja Tuuli Ilulat, kes toetasid uuringuraporti valmimist asjakohaste märkustega. Samuti soovivad autorid tänada tellija esindajaid Kadri Looki ja Juhani Lemmikut, kes olid suureks abiks uuringu protsessis.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missiooniks on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonnaeksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-124, 51003, Tartu  
e-post: rake@ut.ee  
<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1 Uuringu meetodika .....	6
2 Riigihangete registri analüüs .....	12
2.1 Ühishanked .....	17
2.2 Keskkonnahoidlikud riigihanked .....	28
2.3 Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine .....	39
2.4 Kokkuvõtte riigihangete registri analüüsist .....	47
3 Intervjuude analüüs .....	49
3.1 Ühishanked ja kesksed hanked .....	49
3.1.1 Ühishanke ja keskse hanke mõiste .....	50
3.1.2 Ühishangete või kesksete hangete läbiviimise võimalikud valdkonnad .....	51
3.1.3 Ühishangetest ja kesksetest hangetest tulenev kasu või kahju .....	53
3.1.4 Ühishangete kasutamise potentsiaal .....	58
3.1.5 Kompetentsikeskused kesksete hangete läbiviimiseks .....	60
3.1.6 Ettepanekud ühishangete ja kesksete hangete valdkonna arendamiseks .....	61
3.2 Keskkonnahoidlikud hanked .....	63
3.2.1 Keskkonnahoidliku hanke mõiste .....	63
3.2.2 Keskkonnahoidlikes hangetes sagedamini kasutatavad kriteeriumid .....	64
3.2.3 Keskkonnahoidlike hangete kasutamisest saadav kasu ja kahju .....	67
3.2.4 Keskkonnahoidlike hangete kasutamise potentsiaal .....	69
3.2.5 Ettepanekud keskkonnahoidlike hangete arendamiseks .....	70
3.3 Innovaatilised riigihanked .....	71
3.3.1 Innovaatilise hanke mõiste .....	71
3.3.2 Innovaatiliste hangete läbiviimise senised praktikad .....	73
3.3.3 Innovaatiliste hangete läbiviimise võimalikud valdkonnad .....	74
3.3.4 Innovaatiliste hangete läbiviimist takistavad tegurid .....	75
3.3.5 Innovaatilistest hangetest tulenev kasu või kahju .....	77
3.3.6 Intellektuaalse omandi õigused ja innovaatilised hanked .....	78
3.3.7 Ettepanekud innovaatiliste hangete valdkonna arendamiseks .....	79
3.4 Majandusliku soodsuse kriteerium .....	80
3.4.1 Majandusliku soodsuse kriteeriumi mõiste .....	81
3.4.2 Majandusliku soodsuse kriteeriumi eelised ja puudused madalaima maksumuse ees .....	82
3.4.3 Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamise edendamine .....	84
4 Veebiküsitluse analüüs .....	86
4.1 Ühishanked ja kesksed hanked .....	86
4.2 Keskkonnahoidlikud hanked .....	99
4.3 Innovaatilised riigihanked .....	109
4.4 Majanduslik soodsus .....	120
4.5 Hankijate ja pakujate ettepanekud riigihangete valdkonna arendamiseks .....	126
5 Järeldused ja soovitused .....	128
Viidatud allikad .....	131
6 Lisa .....	132
6.1 Mõisted .....	132
6.2 Tabelid .....	133

## SISSEJUHATUS

Riigi kulutuste vähendamine on võimalik läbi oskuslike riigihangete, mis eeldab asjatundlike spetsialistide poolt riigihangete planeerimist ja korraldamist. Läbimõeldud ja hästi planeeritud riigihanked aitavad kaasa hankemenetluse kiirele läbiviimisele ning soodsamate hindade saamisele. Senise praktika kohaselt on aidanud kulusid kokku hoida ühishangete korraldamine, sest üldjuhul kehtib põhimõte, et mida suuremad kogused, seda väiksemad on hinnad. Ühishangete ja kesksete hangete<sup>1</sup> korraldamist toetab ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015<sup>2</sup>, mis näeb ühe eesmärgina ette tugiteenuste koondamist ühtsetesse keskustesse (riigihangete läbiviimiseks kompetentsikeskuste määramine kesksete hankijate näol).

Riigihangete korraldamise üks põhimõtetest on keskkonnahoidlike lahenduste kasutamine, mis on Euroopa Liidu poliitika kujundamisel olulisel kohal. Riigihangete registri andmetel ei ole keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine aastatel 2007-2011 laialdast kasutamist leidnud. Üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et keskkonnahoidlikkuse mõiste ei ole riigihangete seaduses määratletud, mistõttu puudub valdkonnast ka ühtne arusaam.

Optimaalsetele riigihangetele on seatud ootus, et nad edendaksid majandusarengut innovaatilistesse toodetesse ja teenustesse investeerimise kaudu. Innovatsioonile keskendumise eesmärk on tagada Euroopas heaolu, leides varem kasutuses olnud toodetele, protsessidele ja teenustele jätkusuutlikke alternatiive. Oluline roll innovatsiooni toetamisel lasub avalikul sektoril. Innovatsiooni toetamiseks peaksid hankijad läbi riigihangete tellima innovaatilisi lahendusi, kuid tegelikkuses kaldutakse keskenduma madalamate kuludega ja riske vältivale tehnoloogiale, mis pärsib innovaatiliste pakkujate tegevust turul. Paljuski ei tõdetata, et odavam pakkumus ei pruugi alati osutada majanduslikult kõige elujõulisemaks ning selline näiline riskivaba kulude kokkuhoid toob riigile rohkem kahju kui kasu.

Riigihanke korraldamise üheks põhimõtteks on riigihanke eesmärgi saavutamine mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Nimetatud põhimõtet toetab ka asjaolu, et hankijal on lubatud hankeleping sõlmida üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik muud tulevased hankelepingu tingimused on hankedokumentis ammendavalt määratletud. Seega tuleks hankijal eelistada hankelepingu sõlmimist majanduslikult soodsama pakkumuse alusel. Riigihangete registri andmetel kasutatakse hankelepingu sõlmimist majanduslikult soodsama pakkumuse alusel pigem harva.

Käesoleva **uuringu eesmärgid** on järgmised: **kaardistada** riigihanke valdkonda eelkõige **ühishangete korraldamise** osas, selgitada välja **hankijate ja pakkujate ootused kompetentsikeskuste** loomise suhtes, **anda sisendit innovaatiliste riigihangete arengukava** väljatöötamiseks ning võimaldada edendada keskkonnahoidlikkust, innovaativust ja majanduslikult soodsaima hindamiskriteeriumi kasutamist riigihangetel.

<sup>1</sup> Rahandusministeeriumi andmetel aastatel 2007-2011 keskseid hankeid läbi viidud ei ole, mistõttu keskendub suurem osa uuringust vaid ühishangetega seonduvale. Kesksete hangete puhul on vaatluse all hankijate ja pakkujate teadlikkus valdkonnast.

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015

[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/VV%20tegevusprogramm%202011-2015\\_allkirjastatud.xls](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/VV%20tegevusprogramm%202011-2015_allkirjastatud.xls)

Uuring koosneb neljast osast, millest igal on omad alameesmärgid:

#### 1. Keskne hankimine ja ühishangete korraldamine

Ühishankimise ja keskse hankimise peamine erisus taandub hankijate valikuvõimalustele. Ühishankimise korral volitavad hankijad soovi korral ühte hankijatest konkreetset riigihanget või hankeid korraldama, mistõttu on ühishankimine vabatahtlik. Keskse hankimise korral vabatahtlikkuse element puudub, kuivõrd Vabariigi Valitsus määrab konkreetse asutuse või isiku keskseks hankijaks. Vabariigi Valitsuse poolt määratud ulatuses on keskse hankija kaudu hankimine kõigile valitsus- ja riigiasutustele (v.a põhiseaduslikele institutsioonidele) kohustuslik ning siin valikuvabadus puudub. Kohustuslikkuse momendist mõjutatuna on mastaabiefekt keskse hankimise puhul viivitusega valitsus- ja riigiasutuste ülene ning seetõttu positiivne mõju kulutuste kokkuhoiule ilmselt suurem võrreldes vabatahtlikkusel põhineva ühishankimisega.

Ühishangete küsimuses on uuringu **eesmärgiks** välja selgitada senised ühishangete korraldamise **kogemused**, nende **eelised** ja **kitsaskohad**, hankijate ja pakkujate **nägemus kompetentsikeskuste rollist** keskkonnahangete läbiviimisel ja nende **valmisolek osaleda kompetentsikeskuste abil riigihangetes**. Pakkujate puhul selgitatakse välja ka ühiselt hankimise eelised (võimalikud kokkuhoiud erinevate mahtude juures).

#### 2. Keskkonnahoidlikud riigihanked

Antud küsimuses on uuringu **eesmärgiks** uurida hankijate ja pakkujate **teadlikkust** keskkonnahoidlike riigihangete valdkonnas (sh keskkonnahoidlikkuse mõiste sisu eri valdkondade riigihangete kontekstis), selgitada välja nii **senine praktika** kui ka keskkonnahoidlike hangete laialdasemat kasutamist takistavad **kitsaskohad** ja keskkonnahoidlike riigihangete rakendamist ja arengut **soodustavad meetmed**. Uuringu tulemusena selgitatakse välja keskkonnahoidlike riigihangete kompetentsikeskuste vajalikkus.

#### 3. Innovaatilised riigihanked

Uuringu **eesmärgiks** on kindlaks teha hankijate ja pakkujate **teadlikkus** innovaatiliste riigihangete valdkonnas (sh innovaatilisuse mõiste sisu eri valdkondade riigihangete kontekstis), selgitada välja nii **senine praktika**, kui ka valdkonna arengut takistavad **kitsaskohad** ja innovaatiliste riigihangete rakendamist ja arengut **soodustavad meetmed**. Uuringu tulemusena selgitatakse välja innovaatiliste riigihangete kompetentsikeskuse vajalikkus.

#### 4. Majandusliku soodsuse kriteerium

Uuringu **eesmärgiks** selles valdkonnas on **kirjeldada**, millised on riigihangetes kasutatavad **hindamiskriteeriumid** ning **põhjused nende rakendamiseks** või mitterakendamiseks eri tüüpi riigihangetes.

Uuringu tulemused on sisendiks riigihangete seaduse kitsaskohtade kaardistamisel ja analüüsi läbiviimisel ning innovaatiliste riigihangete arengukava väljatöötamisel. Lisaks on nad abiks igapäevase nõustamisfunktsiooni teostamisel ning suhestumisel Euroopa Komisjoniga (Roheline raamat).

# 1 UURINGU METOODIKA

Uuringule seatud eesmärkide täitmiseks nelja teemavaldkonna lõikes (ühishanked ja kesksed hanked, keskkonnahoidlikud hanked, innovaatilised hanked ning majandusliku soodsuse kriteeriumid) kaardistati **hankijate ja pakkujate** teadlikkus, kogemused ning ootused valdkonna arendamiseks. Uuring viidi läbi nelja etapina:

1. riigihangete registri analüüs,
2. intervjuud hankijate ja pakkujatega ning nende analüüs,
3. hankijate ja pakkujate veebipõhine küsitlus ning tulemuste analüüs,
4. tulemuste arutelu.

**Esimeses etapis** teostati riigihangete registri andmetele tuginedes ülevaade aastatel 2007-2011 läbiviidud riigihangete kohta kolme<sup>3</sup> uuringu fookusesse kuuluva **uurimisteema lõikes**: ühishanked, keskkonnahoidlikud riigihanked ja hangete hindamiskriteeriumid. Analüüsi aluseks olevad andmed edastas uuringu läbiviijale rahandusministeerium. Enne analüüsi algust

- **andmed puhastati** (st analüüsi aluseks võeti need riigihangete registrisse kantud hanked, mille eelteate avaldamine jäi vahemikku 01.01.2006 kuni 31.12.2011; kontrolliti andmete koosõla ning eemaldati kolm hanget, mille puhul leiti ebakõlasid; koondati hanke maksumuse andmed juhul, kui ühe hanke raames oli sõlmitud mitu lepingut, kas erinevatel aegadel või erinevate pakkujatega või asendati hanke maksumus eeldatava maksumusega, kui kogumaksumust ei olnud välja toodud; ideekonkursside puhul puudusid registris eelteate andmed, mistõttu nende korraldamise ajalist dünaamikast ei olnud võimalik analüüsida);
- **kodeeriti** CPV koodide (vt Lisa 1, mõisted) alusel **hangete valdkonnad** ning esialgselt 45 klassist moodustati 12 valdkonda (hangetel, millel oli välja toodud mitu CPV koodi erinevatest valdkondadest, arvestati valdkonna määramisel esimesena sisestatud CPV koodi (1117 hanget));
- **grupeeriti** hankijate poolt registrisse lisatud kirjelduste alusel **majandusliku soodsuse ning keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid**.

Lisaks koondanalüüsile teostati detailanalüüs järgmistes lõigetes: **hankemenetluse liik, hankelepingu liik** ning **sihtrühmade erinevad alarühmad** (hankijate puhul kasutati analüüsis järgmist jaotust – riigiasutused või valitsusasutused, valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, kohaliku omavalitsuse üksused ja asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning muud hankijad; pakkujate puhul alarühmi ei eristatud).

**Hankemenetluse liikidena**<sup>4</sup> eristatakse analüüsis **lihthankeid, lihtsustatud korras teenuste tellimist, avatud hankemenetlust, väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlust, väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust** ning **muid hankemenetlusi** (sh võistlev dialoog, ideekonkurss, piiratud hankemenetlus, kontsessioon jm).

<sup>3</sup> Keske hanke definitsioonile (vt Lisa 1 Mõisted) vastavaid hankeid pole rahandusministeeriumi andmetel perioodil 2007-2011 läbi viidud. *Innovaatiliste hangete* analüüsi võimaldavaid andmeid riigihangete register ei sisalda.

<sup>4</sup> Riigihangete seaduse kohaselt on 4 hankemenetluse liiki: avatud, piiratud, väljakuulutamisega läbirääkimistega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus. Uuringus käsitletakse hankemenetluse mõistet laiemalt, tuues kõik riigihangete seaduse menetlusreeglite liigid ühe mõiste alla.

**Hankelepingu liikide** puhul eristatakse tulemused hankelepingute, raamlepingute ning vajadusel ka ehitustööde kontsessioonide lõikes.

**Hankelepingu esemete** alusel tuuakse analüüsis välja tulemused **asjade, teenuste ja ehitustööde** lõikes.

**Valdkondade** eristamiseks kasutatakse hanke klassifikaatorit ehk CPV koodi. Vastavalt CPV 2008 osadele (Euroopa Komisjon, Riigihanked Euroopa Liidus) on võimalik koodide alusel eristada 45 klassi. Hangete valdkondadest parema ülevaate saamiseks valiti riigihangete registri info põhjal välja 12 sagedamini esinevat või suurema mahuga<sup>5</sup> valdkonda, mille lõikes analüüs läbi viidi (vt tabel 1.1).

Tabel 1.1 Peamised toodete ja teenuste valdkonnad riigihangetes

Nr	Valdkond
1	Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad
2	Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a mööbel ja tarkvarapaketid
3	Meditiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted
4	Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted
5	Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a valgustus) ja puhastusvahendid
6	Ehitustööd
7	Remondi- ja hooldusteenused
8	Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused
9	IT teenused, nõuande-, tarkvaraarendus, interneti- ja tugiteenused
10	B-kategooria teenused (vastavalt CPV määruse VII lisale)
11	Tarkvarapaketid ja infosüsteemid
12	Muud toodete ja teenuste valdkonnad

**Majandusliku soodsuse kriteeriumeid** hinnati registrisse sisestatud info alusel. Ülevaatlikkuse tagamiseks grupeeriti kriteeriumid kümnesse kategooriasse (vt Tabel 1.2).

Tabel 1.2 Majandusliku soodsuse kriteeriumid riigihangetes, 2007-2011

Nr	Kategooria	Selgitus
1	Hind	toote, teenuse või hanke hinnaga, hindamiskriteeriumiga, allahindluste või esmase maksumusega seotud tingimused
2	Toote, teenuse omadused	tehnilised nõuded, funktsionaalsus, kasutusmugavus, disain ja kujundus – kõik mis on seotud asjadele või teenustele esitatud nõuetega, spetsifikatsiooniga
3	Pakkuja kogemus või referents	pakkuja kogemusele, kompetentsile, varasematele töödele esitatud nõudmised või nõudmised pakkuja võimalustele
4	Metoodika lahenduse kirjeldus	tegevuse kirjeldus, projektiplaan, lepingu täitmise kirjeldus ja muu, mis on seotud pakumuse sisulise poolega
5	Tarnekiirus	lepingu täitmise aeg, tarne aeg, hanke täitmise aeg või ajakavale esitatud tingimused
6	Pakutava lahenduse kvaliteet	kvaliteedinäitajad, -nõuded ja -tingimused, kvaliteedisüsteem,

<sup>5</sup> Analüüsis eristatakse neid valdkondi, milles perioodil 2007-2011 on arvuliselt rohkem riigihankeid läbi viidud ning neid valdkondi, mille rahaline kogumaht antud perioodil on suurem.

Nr	Kategooria	Selgitus
		pakkumusse lisatud lisandväärtus(ed)
7	Garantiitingimused	garantiiga seostuvad erinevad tingimused, nõuded ja eeldused
8	Muu	muu hindamiskriteerium, mis ei sobinud ülejäänud kategooriate alla
9	Puudu	registri info ei sisaldanud detailsemat infot hindamiskriteeriumite kohta, nt viide kriteeriumitele hankedokumentatsioonis
10	Hoolduskulu	ekspluatatsiooniga seonduvad kulud, hoolduse maksumus

**Keskkonnahoidlike kriteeriumite** märkimise kohustus riigihangete registris rakendus alates 2011. aastast, mistõttu ei ole paljude varasemate keskkonnahoidlike hangete puhul kriteeriumeid registris eraldi kirjeldatud. Keskkonnahoidlik riigihange ei ole riigihanke eritüüp, vaid tavapärase avaliku sektori läbiviidud hange, mille puhul võetakse arvesse lisaks muudele nõuetele ka keskkonnanõudeid. Keskkonnahoidlike nõuete kasutamine ei sõltu hankemenetluse liigist, neid on võimalik kõigi puhul kasutada (KIK, 2006). Keskkonnahoidlike kriteeriumite varieeruvus hankedokumentides on suur, näiteks nõutakse pakkujatelt ISO 14001 keskkonnajuhtimissüsteemi sertifikaati või rakendatakse tarnijale tagasisivõtukohustust (nt pakend, vanad seadmed), energiatarbimisele suunatud nõudeid jm. Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud kriteeriumitest parema ülevaate saamiseks klassifitseeriti keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid 14-sse kategooriasse (vt Tabel 1.3).

Tabel 1.3 Keskkonnahoidlikud kriteeriumid riigihangetes, 2007-2011

Kategooria	Selgitus
CO2 emissiooni vähendamine	Kriteeriumid, milles on märgitud kas üldsõnaliselt CO2 emissiooni vähendamist või seatud konkreetset arvulised piirangud heitgaasile (nt autodel). Samuti kõik Euro 4,5 jne normatiivid (vahel märgitakse ka lihtsalt E-4 või E-5 jne).
Hangitav toode/teenus/lahendus peab olema energiasäästlik	Kriteeriumid, kus on konkreetselt toote/teenuse kasutamisel tekkivat energiasäästu silmas peetud - passiivmajad, energiatõhusad arvutid (Energy Star märgisega), kütusetarve piirangud masinatel jne.
Hanke protseduur on keskkonnasäästlik	Elektrooniline paberite saatmine jms hanke protseduuriga seonduv.
Keskkonnamõju minimeerimine toote tarnimisel või kasutamisel, teenuse osutamisel	Eelkõige need, kus on mõeldud, et teenuse osutamisel tekitatakse võimalikult väikest keskkonnamõju - nt ehitused sh teedehitus, põhjavee säästlikum kasutamine, korras tehnika kasutamine, normidele vastava kütuse kasutamine jms.
Keskkonnamõtjude hindamise või keskkonnasäästliku tegevuskava esitamise nõue	Tööde, teenuste kvaliteedi tagamise plaanide esitamise nõue. Enne tööde teostamist keskkonnamõtjude hindamise nõuded jm.
Keskkonnasäästlike materjalide ja tehnoloogiate kasutamine	Kriteeriumid, kus on nõutud, et tootmisel/teenuse osutamisel peab kasutama keskkonnasäästlikke materjale sh ümbertöödeldud paberit, looduslikke materjale või taaskasutatavaid materjale jm. Pakkujale peab hanke täitmisel kasutama keskkonnasäästlikke tehnoloogiaid või töövõtteid sh tehnika vastavus nõuetele, infotehnoloogia kasutamise nõue jm.
Nõuetele vastav jäätmekäitlus	Jäätmed utiliseeritakse/ käideldakse vastavalt nõuetele (siin ei nõuta taaskasutust).
Pakkujale on omistatud	Pakkujale tegevus vastab keskkonna ISO nõuetele, pakkujal on olemas



Kategooria	Selgitus
rahvusvaheline keskkonnajuhtimise standard (ISO 14000)	nõuetele vastav keskkonnajuhtimise süsteem.
Pakkujale on omistatud rahvusvaheline kvaliteedijuhtimise standard (ISO 9000)	Pakkuja tegevus vastab kvaliteedi ISO nõuetele, pakkujal on olemas nõuetele vastav kvaliteedijuhtimise süsteem.
Toote/teenuse vastavus valdkondlikele nõuetele ja standarditele	Kriteeriumid, kus on kas konkreetselt märgitud valdkondlikud standardid (RMK keskkonnanõuded, muud määrad, seadused jne) või siis üldsõnaliselt, et peab vastama valdkondlikele standarditele. Toodetele, teenustele seatud ohutus jm nõuetele vastavus valdkonnas.
Tootmisel/teenuse osutamisel tekkivate jääkide taaskasutamise nõue	Toote või teenusega kaasnevad jäägid jms tuleb taaskasutada/ ümber töödelda.
Töid teostatakse vastavalt heitkoguse ühikutega kauplemisel saadavate vahendite kasutamise tingimustele	Vastavalt sõnastatud kriteeriumid - sh hoonete energiatarbimist vähendavate investeeringute teostamise hanked (soojustamine, uued küttesüsteemid jne).
Muu	Muu keskkonnahoidlik tingimus, mis ei sobitunud ülejäänud kategooriate alla.
Puudu	Hange on märgitud keskkonnahoidlikuks, kuid registris ei ole keskkonnahoidlikkuse nõudeid välja toodud.

**Teises etapis** viidi läbi intervjuudel põhinev kvalitatiivuuring, mis keskendus eelkõige valdkonnaga seotud mõistete tähenduste avamisele ja võimalike muudatuste kaardistamisele riigihangete valdkonnas. Pakkujatele ja hankijatele töötati välja erinevad intervjuukavad, kuivõrd nendes sihtrühmades olid uurimisküsimused küll osaliselt kattuvad, kuid teataval määral erinevad. Intervjuude jaotus hankijate ja pakkujate ning uurimisteede lõikes on esitatud tabelis 1.4.

Kokku tehti uuringu käigus 30 poolstruktureeritud silmast silma intervjuud, neist 20 hankijate ning 10 pakkujatega. Intervjueeritavate valikul tugineti järgmistele kriteeriumidele:

- kokkupuude uuritavate teemadega (eelistati neid hankijaid, kes olid korraldanud ühishankeid või keskkonnahoidlikke hankeid ning neid pakkujaid, kes olid osalenud vastavatel hangetel edukate pakkujatena);
- hangete/pakkumuste arv ja maht perioodil 2007-2011 (valiti välja need hankijad või pakkujad, kes vastaval perioodil olid arvuliselt rohkem või mahult suuremaid hankeid/pakkumusi teinud);
- omandivormilt erinevad hankijad ja pakkujad (sh riigi- või valitsusasutused, valitsusasutuse hallatavad riigiasutused, KOVi üksused ja asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigile kuuluvad äriühingud ning erasektori äriühingud);
- erinevates valdkondades (nt kütus, kontoriseadmed ja arvutid, meditsiiniseadmed, ehitustööd, B-kategooria teenused) ühishankeid või keskkonnahoidlikke hankeid korraldanud hankijad ja neil osalenud pakkujad.

Juhul, kui väljavalitud hankija või pakkuja esindajal ei olnud võimalik intervjuud anda, asendati ta eelpoolnimetatud kriteeriumite alusel teise hankija või pakkujaga. Intervjuude jaoks koostati kaks erinevat kava, millest üks keskendus peamiselt ühishangetele ja teine keskkonnahoidlikele hangetele ning ülejäänud kahte teemat ehk innovaatilisi hankeid ja majandusliku soodsuse kriteeriumeid käsitleti vastavalt intervjueeritava kogemusest lähtudes kõikides intervjuudes. Mõne intervjueeritava puhul oli

võimalik katta kõik neli teemat, mistõttu on ühis- ja kesksete hangete ning keskkonnahoidlike hangete puhul saadud sisendit enam kui kümneltselt hankijalt ja viielt pakkujalt. Intervjuud viidi läbi ja transkribeeriti perioodil 9. aprill kuni 30. mai 2012.

Tabel 1.4 Intervjuude jaotus sihtrühmade ja uurimisteemade lõikes

	Hankijad	Pakkujad
Ühishanked ja kesksed hanked	12	6
Keskkonnahoidlikud hanked	13	7
Innovaatilised hanked	20	10
Majanduslikult soodsaim pakkumus	20	10

**Kolmandas etapis** kaardistati valdkonna olulisemaid küsimusi **hankijate ja pakkujate seas läbiviidud veebiküsitluse** käigus. Küsitluse üldkogumi moodustasid kõik riigihangete registris registreeritud hankijate ja pakkujate kontaktisikud, kes viisid ajaperioodil 2007-2011 riigihankeid läbi või neil edukate pakkujatena osalesid ning kelle kontaktandmed olid riigihangete registrist kättesaadavad. Üldkogumist jäeti välja need hankijate ja pakkujate kontaktisikud, kes osalesid teises etapis läbiviidud intervjuudel ning välisriikide ettevõtted. Kokku vastas küsitlusele 430 hankijat ning 984 pakkujat ning vastamismääraks kujunes hankijatel 25,4% ja pakkujatel 12,2% (vt Tabel 1.5).

Tabel 1.5 Ankeetküsitluses kasutatud kontaktide arv ja vastamismäär

	Hankijad	Pakkujad
Esialgsete kontaktide arv	1934	9272
Ebakorrektsed kontakte (sh vigased e-posti aadressid või juhtumid, mil postkast oli täis, mistõttu ei olnud kirja võimalik edastada)	239	1202
Ebakorrektsete kontaktide osakaal (%)	12%	13%
Korrektsed kontakte (sh sama isiku erinevad aadressid)	1695	8070
Laekunud vastuseid	430	984
Vastamismäär korrektsete kontaktide alusel	25,4%	12,2%

Veebiküsitlus viidi läbi kahe erineva küsimustiku alusel, millest üks suunati hankijatele ja teine pakkujatele. Küsitlus viidi läbi eesti keeles ning vastajatele oli tagatud anonüümsus. Hankijatele suunatud küsimustik koosnes 61-st küsimusest ning pakkujate küsimustik 39-st küsimusest, kaetud olid kõik neli teemat (ühishanked ja kesksed hanked, keskkonnahoidlikud hanked, innovaatilised hanked ning majandusliku soodsuse kriteerium). Ankeedi küsimuste struktuur ehitati üles vastavalt vastajate võimalikule praktilisele kogemusele, mistõttu praktikas teatud valdkondadega mitte kokkupuutunud isikud kõigile küsimustele ei vastanud, vaid nad suunati edasi järgmiste teemade juurde. Seega varieerub vastajate arv erinevate küsimuste lõikes ning tulemuste analüüsimisel on vastajate arv küsimuste juures välja toodud.

Ankeedis paluti nii hankijatel kui ka pakkujatel erinevaid mõisteid (sh ühishanke, keskkonnahoidliku hanke, innovaatilise hanke, keskse hanke ning majanduslik soodsus) kõigepealt oma sõnadega selgitada, et saada ülevaade osapoolte teadlikkusest ja mõistete sisust. Seejärel anti valdkonna kitsaskohtade

kaardistamise jaoks vastajatele ette riigihangete seadusest või käesoleva uuringu fookusest lähtuv korrektne mõiste definitsioon, millest paluti muude vastuste andmisel lähtuda. Mõlemad ankeedid sisaldasid hulgaliselt avatud küsimusi, mille vastused tuuakse analüüsis välja kokkuvõtva kirjelduse ja tsitaatide kombinatsioonina.

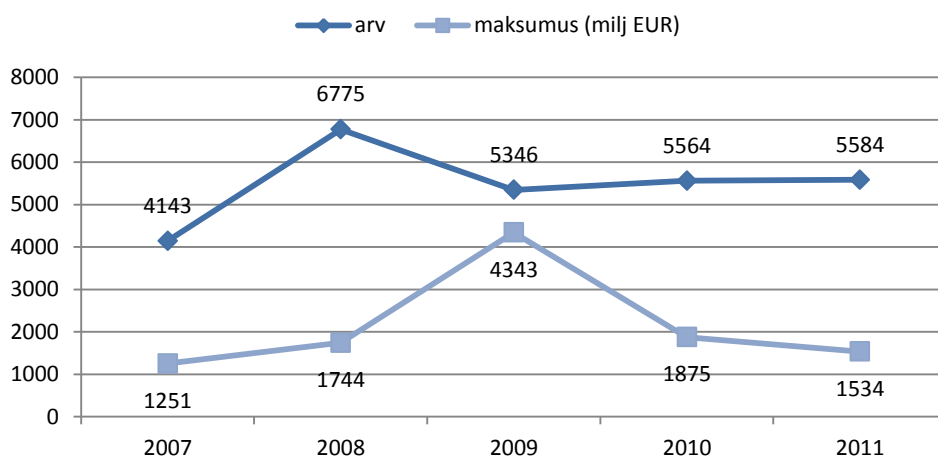
Veebiküsitlusele oli võimalik vastata kolme nädala jooksul perioodil 15. mai kuni 05. juuni. Küsitlusperioodi jooksul saadeti vastajatele üks meeldetuletus. Andmete analüüsimisel kasutati statistikatarkvara SPSS ja MS Exceli võimalusi.

**Neljanda etapina** viidi läbi kaks **fookusgruppi**, milles arutati kolme eelneva etapi analüüsitulemusi, ilmnenud kitsaskohti ja võimalusi nende kõrvaldamiseks. 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 pakujate esindajad, kellega ei olnud teise etapi raames läbi viidud intervjuusid ning valdkonnaekspertid. Arutelude käigus sõnastati uuringutulemustel põhinevad rakendusettepanekud riigihangete läbiviimise ja selleks vajalike regulatsioonide täiustamiseks uuritavate teemade lõikes ning need on lisatud käesolevale uuringu aruandele. Fookusgrupid viidi läbi 27. juunil 2012 Tallinnas.

## 2 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**. Aastatel 2007-2011 läbiviidud riigihangete arv ning kogumaksumus on esitatud joonisel 2.1. Kokku viidi vaadeldaval perioodil läbi **27412 riigihanget**, **kogumaksumusega 10,75 miljardit eurot**. Riigihangete koguarv oli 2011. ja 2010. aastal vastavalt 5584 ja 5564, kogumaksumusega 1534 ja 1875 miljonit eurot. 2009. aasta riigihangete kogumaksumuse oluline kasv oli tingitud Eesti Haigekassa poolt sõlmitud pikaajalistest tervishoiuteenuse lepingutest. Samas vähenesid hangete maksumused teiste hankemenetluse liikide lõikes, mille põhjuseks võib pidada 2008. aastal alanud majanduslangust. Kokkuvõttes on riigihangete arv aastatel 2009-2011 küllaltki stabiilne, kogumaksumuse osas on suuremaid kõikumisi.



Joonis 2.1 Riigihangete arv ja kogumaksumus aastatel 2007-2011

Vaatlusalusel perioodil ehk aastatel 2007-2011 oli kõige rohkem **lihthankeid** (56% kõikidest hangetest). Perioodi jooksul suurenes **avatud hankemenetluste** ja **lihtsustatud korras tellitavate teenuste arv** (vt Tabel 2.1). Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlusi oli aastate lõikes keskmiselt 80, välja arvatud aastal 2008, mil neid oli 110. Väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluste arv aastate lõikes jäi enamasti 300-400 hanke piirsesse. Muid hankemenetlusi (sh avatud ideekonkurssse, minikonkurssse raamlepingute alusel, piiratud hankemenetlusi, võistlevaid dialooge) oli hangete koguarvust alla 1%.

Tabel 2.1 Riigihangete arv hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Lihthange	2452	4278	2936	2692	2865	15223
Avatud hankemenetlus	1225	1596	1363	1627	1806	7617
Lihtsustatud korras tellitav teenus	93	356	604	769	479	2301
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	283	399	314	354	339	1689
Väljakuulutamisega läbirääkimistega menetlus	68	110	83	83	52	396
Muu hankemenetlus	22	36	46	39	43	186
<b>Kokku</b>	<b>4143</b>	<b>6775</b>	<b>5346</b>	<b>5564</b>	<b>5584</b>	<b>27412</b>

Kuigi arvuliselt oli aastate lõikes kõige enam lihthankeid, siis hangete maksumusest moodustasid kõige suurema osa **avatud hankemenetlused** (keskmiselt 61% hangete kogumaksumusest, välja arvatud aastal 2009, mil suurima osakaalu hangete maksumusest moodustasid lihtsustatud korras tellitavad teenused (45%)). Erandlik on siinkohal aasta 2009, mil Eesti Energia, Eesti Haigekassa ja Elektriraudtee AS alustasid mitmeid üle 150 miljoni euro maksvaid hankeid (6 hanke maksumus moodustas 58% kogu 2009. aasta hangete maksumusest). Ülejäänud hankemenetluse liikide maksumus on eelpoolnimetatutega võrreldes tunduvalt madalam ning ühtset dünaamikat välja tuua ei ole võimalik (vt Tabel 2.2).

Tabel 2.2 Riigihangete maksumus hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011 (mln EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Avatud hankemenetlus	838	984	795	1053	1047	4717
Lihtsustatud korras tellitav teenus	26	190	1974	382	231	2803
Lihthange	83	161	111	81	98	534
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	120	132	52	94	92	490
Väljakuulutamisega läbirääkimistega menetlus	178	251	1101	253	61	1844
Muu hankemenetlus	6	27	311	12	5	361
<b>Kokku (mln EUR)</b>	<b>1251</b>	<b>1745</b>	<b>4344</b>	<b>1875</b>	<b>1534</b>	<b>10749</b>

Vaadeldaval perioodil on enamik riigihangetest läbi viidud **klassikalise sektori hankijate** poolt (>95%). **Võrgustikusektori hankijate** poolt läbiviidud riigihangete osakaal aastate lõikes on väiksem kui 5%. Keskmiselt moodustasid võrgustikusektori hanked hangete kogumaksumusest 25% ja klassikalise sektori hanked 75% (vt Tabel 2.3).

Tabel 2.3 Riigihangete arv ja maksumus klassikalise ning võrgustikusektori hankijate lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
<b>Hangete arv</b>										
Klassikalise sektori hankija	4027	97%	6673	98%	5154	96%	5314	96%	5313	95%
Võrgustikusektori hankija	116	3%	102	2%	192	4%	250	4%	271*	5%
Kokku	4143	100%	6775	100%	5346	100%	5564	100%	5584	100%
<b>Maksumus (mln EUR)</b>										
Klassikalise sektori hankija	955	76%	1416	81%	2791	64%	1417	76%	1192	78%
Võrgustikusektori hankija	296	24%	329	19%	1553	36%	458	24%	343*	22%
Kokku	1251	100%	1745	100%	4344	100%	1875	100%	1535	100%

\*Võrgustikusektori hankijate poolt läbiviidud hangete arv sisaldab ka 4 hanget, mille on läbi viinud kontsessioonäärid, kogusummas 10 miljoni eurot.

Arvuliselt kõige enam korraldasid riigihankeid **avalik-õiguslikud juriidilised isikud**, veidi vähem kohaliku omavalitsuse asutused või üksused, riigi- või valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused (vt Tabel 2.4). Kohalike omavalitsuste asutuste või üksuste poolt läbiviidud riigihangete arv aastatel 2010-2011 võrreldes varasemate aastatega vähenes, avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt läbiviidud hangete arv vaadeldaval perioodil tõusva trendina järjest kasvas. Riigi- või valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste hangete arv vaadeldaval perioodil oli suhteliselt stabiilne.

Tabel 2.4 Riigihangete arv klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	945	23	1736	26	1682	33	2005	38	2124	40
Riigiasutus või valitsusasutus	884	22	1312	20	969	19	1144	22	1176	22
KOV-i asutus või üksus	1242	31	2032	30	1341	26	975	18	991	19
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	905	22	1476	22	1063	21	1059	20	881	17
Muu asutus	51	1	117	2	99	2	131	2	141	3
<b>Kokku</b>	<b>4027</b>	<b>100</b>	<b>6673</b>	<b>100</b>	<b>5154</b>	<b>100</b>	<b>5314</b>	<b>100</b>	<b>5313</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Hangete kogumaksumusest keskmiselt 40% moodustavad **avalik-õiguslike juriidiliste isikute** poolt läbiviidud hanked (v.a aastal 2009, mil need hanked moodustasid 75% klassikalise sektori hangete kogumaksumusest, vt Tabel 2.5). Ülejäänud osa hangete kogumaksumusest aastate lõikes jaotus erinevalt teiste klassikalise sektori hankijate vahel (v.a muud asutused, kelle poolt läbiviidud hangete osakaal hangete kogumaksumusest oli keskmiselt 1.4% aastas).

Tabel 2.5 Riigihangete maksumus klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	297	31	457	32	2095	75	657	46	498	42
Riigiasutus või valitsusasutus	242	25	324	23	342	12	259	18	259	22
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	114	12	316	22	163	6	221	16	236	20
KOV-i asutus või üksus	294	31	296	21	165	6	253	18	177	15
Muu asutus	8	1	23	2	26	1	27	2	22	2
<b>Kokku</b>	<b>955</b>	<b>100</b>	<b>1416</b>	<b>100</b>	<b>2791</b>	<b>100</b>	<b>1417</b>	<b>100</b>	<b>1192</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Aastatel 2007-2011 on enim riigihankeid korraldatud **teenuste** (41%) või **asjade** (38%) hankimiseks, viiendik hangetest on seotud **ehitustöödega** (vt Tabel 2.6). Märgatav tõus hangete arvus toimus aastal 2008, mil suurenes nii teenuseid, asju kui ka ehitustöid puudutavate hangete arv. Hangete kogumaksumus hankelepingu esemete lõikes oli suurim 2009. aastal, kusjuures poole maksumusest moodustasid teenustega seotud hanked, 35% ehitustööde hanked ning 14% asjade hanked. Ehitustöödega seotud hanked moodustavad hangete kogumaksumusest keskmiselt 44%, teenustega seotud hanked keskmiselt 36% ning asjade hanked keskmiselt 20%.

Tabel 2.6 Riigihangete arv ja maksumus hankelepingu esemete lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
		%		%		%		%		%
<b>Hangete arv</b>										
Teenused	1405	34	2506	37	2308	43	2624	47	2501	45
Asjad	1718	41	2608	38	1875	35	2034	37	2053	37
Ehitustööd	1020	25	1661	25	1163	22	906	16	1030	18
<b>Kokku</b>	<b>4143</b>	<b>100</b>	<b>6775</b>	<b>100</b>	<b>5346</b>	<b>100</b>	<b>5564</b>	<b>100</b>	<b>5584</b>	<b>100</b>
<b>Maksumus (mln EUR)</b>										
Ehitustööd	608	49	772	44	1526	35	871	46	711	46
Teenused	352	28	604	35	2199	51	613	33	513	33
Asjad	291	23	369	21	619	14	392	21	310	20
<b>Kokku</b>	<b>1251</b>	<b>100</b>	<b>1745</b>	<b>100</b>	<b>4344</b>	<b>100</b>	<b>1876</b>	<b>100</b>	<b>1534</b>	<b>100</b>

Analüüsi aluseks valitud valdkondadest (vt metoodika ptk) on aastate lõikes enim hankeid tehtud **ehitustööde valdkonnas** (vt Tabel 2.7). Sagedamini tehti hankeid veel **arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste ning B-kategooria teenuste** valdkonnas. Ligikaudu 30% kõikidest hangetest tehti muudes valdkondades ning hanke juures oli valdkond märkimata vaid üksikutel juhtudel.

Tabel 2.7 Riigihangete arv valdkondade lõikes aastatel 2007-2011

Valdkond	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Ehitustööd	1017	25	1640	24	1135	21	877	16	1002	18
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	420	10	650	10	483	9	493	9	664	12
B-kategooria teenused	137	3	417	6	668	12	810	15	507	9
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	192	5	327	5	288	5	394	7	321	6
Meditsiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	226	5	388	6	282	5	309	6	306	5
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	289	7	384	6	210	4	230	4	247	4
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a. mööbel ja tarkvarapaketid	224	5	322	5	213	4	257	5	243	4
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a. valgustus) ja puhastusvahendid	182	4	325	5	255	5	230	4	212	4
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	148	4	153	2	143	3	129	2	138	2
Remondi- ja hooldusteenused	75	2	95	1	87	2	109	2	119	2
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	62	1	84	1	66	1	84	2	76	1
Muud toodete ja teenuste valdkonnad	1168	28	1986	29	1510	28	1639	29	1748	31
Valdkond märkimata	3	0	4	0	6	0	3	0	1	0
<b>Kokku</b>	<b>4143</b>		<b>6775</b>		<b>5346</b>		<b>5564</b>		<b>5584</b>	

Ehitustööde valdkonnas tehtud hanked moodustasid aastate lõikes suurima osakaalu hangete kogumaksumusest (v.a aastal 2009). Viimastel aastatel tõusis teiste valdkondade hulgast esile B-kategooria teenuste valdkonna hangete maksumus (vt Tabel 2.8). Muudes toodete ja teenuste valdkondades läbiviidud hangete maksumus moodustas hangete kogumaksumusest keskmiselt 20%.



Tabel 2.8 Riigihangete maksumus valdkondade lõikes aastatel 2007-2011

Valdkond	2007		2008		2009		2010		2011	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Ehitustööd	673	54	750	43	1490	34	806	43	661	43
B-kategooria teenused	26	2	153	9	1958	45	365	19	150	10
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	42	3	55	3	46	1	77	4	86	6
Meditsiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	39	3	81	5	58	1	145	8	80	5
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	39	3	53	3	350	8	71	4	42	3
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	25	2	70	4	57	1	33	2	33	2
Remondi- ja hooldusteenused	9	1	8	0	35	1	25	1	30	2
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a. mööbel ja tarkvarapaketid	11	1	17	1	13	0	27	1	24	2
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	19	2	30	2	36	1	36	2	23	2
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	8	1	16	1	16	0	26	1	13	1
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a. valgustus) ja puhastusvahendid	12	1	36	2	13	0	16	1	11	1
Muud toodete ja teenuste valdkonnad	347	28	473	27	269	6	248	13	374	24
Valdkond märkimata	-	-	2	0	2	0	-	-	-	-
<b>Kokku</b>	<b>1251</b>		<b>1744</b>		<b>4344</b>		<b>1876</b>		<b>1530</b>	

## 2.1 Ühishanked

Ühiselt hankimine käesoleva uuringu mõistes on vabatahtlik. Kaks või enam hankijat otsustavad ühiselt hankida, leppides eelnevalt kokku, kes hanke korraldab ning kuidas jaguneb omavaheline vastutus. Riigihangete registri analüüsis ei eristata ühishangetest volituse alusel hankimist, kus hankest huvitatud osapooled volitavad kolmanda osapoole enda nimel hanget korraldama. Volituse alusel hankimine ei ole ühishankimine selle klassikalises tähenduses.

Aastatel 2007-2011 viidi riigihangete registri andmete põhjal läbi **1105 ühishanget**, mis moodustasid 4% kõikidest läbiviidud riigihangetest. Ühishangete osakaal kõikidest hangetest oli väikseim aastal 2008 (2,6%), mil hangete koguarv võrreldes teiste aastatega oluliselt suurenes (vt Tabel 2.9). Ühishangete arv kasvas oluliselt aastal 2011, moodustades 8,2% kõikidest riigihangetest.

Tabel 2.9 Ühishangete arv aastatel 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Ühishangete arv	138	176	155	177	459	1105
Ühishangete osakaal kõikidest hangetest	3,3%	2,6%	2,9%	3,2%	8,2%	4,0%
<b>Hankeid kokku</b>	<b>4143</b>	<b>6775</b>	<b>5346</b>	<b>5564</b>	<b>5584</b>	<b>27412</b>

Ühishangete maksumuseks perioodil 2007-2011 oli **460 miljonit eurot**, mis moodustas riigihangete kogumaksumusest 4,3%. Ühishangete kogumaksumus aastate lõikes on olnud erinev (vt Tabel 2.10). Kõige madalam oli ühishangete maksumus aastatel 2009 ja 2010, vastavalt 78 ja 76 miljonit eurot. Koos ühishangete arvu suurenemisega kasvas aastal 2011 ka ühishangete maksumus (108 mln eurot), mis moodustas kõikide hangete kogumaksumusest 7%.

Tabel 2.10 Ühishangete maksumus aastatel 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Ühishangete maksumus (mln EUR)	81	117	78	76	108	460
Ühishangete maksumuse osakaal kõikidest hangetest	6,5%	6,7%	1,8%	4,1%	7,0%	4,3%
<b>Hangete maksumus kokku (mln EUR)</b>	<b>1251</b>	<b>1744</b>	<b>4343</b>	<b>1875</b>	<b>1534</b>	<b>10474</b>

99% ühishangetest viidi läbi klassikalise sektori hankijate poolt (võrgustikusektori hankijad viisid aastatel 2009-2011 läbi 8 ühishanget, kogumaksumusega 17,7 miljonit eurot). Arvuliselt kõige enam ühishankeid korraldavad **avalik-õiguslikud juriidilised isikud** (vt Tabel 2.11). Nende poolt läbiviidud ühishangete arv vähenes aastatel 2008-2009, kuid neljakordistus aastal 2011 võrreldes aastaga 2010. Tunduvalt vähem on ühishankeid läbi viinud riigi- või valitsusasutused ning valitsusasutuste hallatavad riigiasutused (keskmiselt 38 ja 14 ühishanget aastas). Kohaliku omavalitsuse asutuste ja üksuste poolt läbiviidud hangete üldarv aastate lõikes vähenes (vt Tabel 2.4), sealhulgas vähenes ka korraldatud ühishangete arv. Aastatel 2010-2011 korraldasid ühishankeid sagedamini ka muud asutused.

Tabel 2.11 Ühishangete arv klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	82	59	79	45	71	46	86	49	372	82
Riigiasutus või valitsusasutus	22	16	50	28	43	28	39	22	38	8
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	13	9	12	7	10	7	17	10	17	4
Muu asutus			1	1	8	5	15	9	16	4
KOVi asutus või üksus	21	15	34	19	21	14	18	10	12	3
<b>Ühishankeid kokku</b>	<b>138</b>	<b>100</b>	<b>176</b>	<b>100</b>	<b>153</b>	<b>100</b>	<b>175</b>	<b>100</b>	<b>455</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Ühishangete kogumaksumusest keskmiselt 45% moodustasid **avalik-õiguslike juriidiliste isikute** ja 41% **riigi- või valitsusasutuste** poolt läbiviidud hanked (vt Tabel 2.12). Ülejäänud hankijate poolt läbiviidud hangete maksumus moodustas keskmiselt 4-5% ühishangete kogumaksumusest. Kõige enam varieerub aastate lõikes avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt läbiviidud ühishangete maksumus - 22 miljonit eurot aastal 2009 ja 64 miljonit eurot aastal 2008. Riigi- või valitsusasutuste poolt läbiviidud ühishangete maksumus vähenes koos hangete arvuga aastatel 2010 ja 2011.

Tabel 2.12 Ühishangete maksumus klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	29	36	64	55	22	28	23	34	61	62
Riigiasutus või valitsusasutus	43	53	46	39	42	54	27	40	25	25
Muu asutus		0	<1	<1	8	10	4	6	7	7
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	6	7	2	2	4	5	5	7	4	4
KOVi asutus või üksus	3	4	5	4	2	3	9	13	2	2
<b>Ühishangete maksumus kokku</b>	<b>81</b>	<b>100</b>	<b>117</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>68</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Ühishangete raames on sagedamini hangitud **teenuseid** (42%) ja **ehitustöid** (33%), vähem **asju** (25%). Toodud jaotust mõjutavad tugevalt 2011. aastal läbiviidud ühishanked, mille hulgas märgatavalt suurenes nii teenuste kui ka ehitustööde hankimine (vt Tabel 2.13). Eelnevatel aastatel oli hankelepingu esemete jaotus ühtlasem ning sagedamini hangiti teenuseid ja asju ning harvem ehitustöid.

Tabel 2.13 Ühishangete arv hankelepingu esemete alusel aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Teenused	51	37	47	27	62	40	69	39	229	50	458	42
Ehitustööd	46	33	68	38	37	24	48	27	170	37	369	33
Asjad	41	30	61	35	56	36	60	34	60	13	278	25
<b>Ühishangete arv kokku</b>	<b>138</b>	<b>100</b>	<b>176</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>100</b>	<b>177</b>	<b>100</b>	<b>459</b>	<b>100</b>	<b>1105</b>	<b>100</b>

Ühishangete kogumaksumuse jaotus hankelepingu esemete lõikes erineb hangete arvulisest jaotusest (vt Tabel 2.14). Kui ühishangetest moodustasid suurema osa **teenused**, siis maksumuse alusel moodustavad teenuste hanked väikseima osa ühishangetest. Seevastu **asjade** hankimine ühishangete raames on aastate lõikes (v.a aastal 2009) suurima maksumusega.

Tabel 2.14 Ühishangete maksumus hankelepingu esemete alusel aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Asjad	59	73	73	62	26	33	42	56	66	62
Ehitustööd	13	16	36	30	44	56	19	25	25	23
Teenused	9	11	9	8	9	11	14	19	16	15
<b>Ühishangete maksumus kokku</b>	<b>81</b>	<b>100</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>79</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>100</b>

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud hankisid ühishangete raames pooltel juhtudel teenuseid (vt Tabel 2.15), sageli ehitustöid (38%) ning vähem asju (12%). Riigi- või valitsusasutuste ühishanked aastatel 2007-2011 olid peamiselt suunatud asjade ostmisele (60%) ning viiendikul juhtudest teenuste hankimisele. Kohaliku omavalitsuse asutused ja üksused hankisid ühishangete abil peamiselt ehitustöid (48%), vähem teenuseid (28%) ja asju (24%). Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused kasutasid ühishankeid peamiselt asjade (41%) ja teenuste (39%) ning harvem ehitustööde (20%) hankimiseks. Muud asutused hankisid ühishangete raames peamiselt asju (58%), kolmandikul juhtudest teenuseid ning harvem ehitustöid (10%).

Tabel 2.15 Ühishangete arv klassikalise sektori hankijate ja hankelepingu esemete lõikes

	Asjad	%	Ehitustööd	%	Teenused	%	Hankeid kokku
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	85	12	259	38	346	50	690
Riigiasutus või valitsusasutus	115	60	35	18	42	22	192
KOV-i asutus või üksus	25	24	51	48	30	28	106
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	28	41	14	20	27	39	69
Muu asutus	23	58	4	10	13	32	40

\* Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Avalik-õiguslik juriidiliste isikute poolt läbiviidud ühishangete maksumusest suurema osa moodustasid ehitustööd (77%), riigi- või valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse asutuste ja üksuste puhul peamiselt ehitustööd ja asjad (vt Tabel 2.16). Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ühishangete maksumus jaotus peamiselt ehitustööde ja teenuste vahel ning muudel asutustel asjade ja teenuste hankimise vahel.

Tabel 2.16 Ühishangete maksumus klassikalise sektori hankijate ja hankelepingu esemete lõikes

	Asjad	%	Ehitustööd	%	Teenused	%	Maksumus kokku (mln EUR)
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	17	9	153	77	29	15	199
Riigiasutus või valitsusasutus	96	52	76	42	11	6	183
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	4	19	9	43	8	38	21
KOV-i asutus või üksus	6	30	9	45	5	25	20
Muu asutus	13	68	2	11	4	21	19

\* Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Ühishangete korral on enamasti tegemist kas **lihthanke** või **avatud hankemenetlusega** (vt Tabel 2.17). Ülejäänud hankemenetluse liike kasutatakse ühishangete korral 10-20% juhtudes (sh sagedamini väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust ning lihtsustatud korras teenuste tellimist).

Tabel 2.17 Ühishangete arv hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Lihthange	64	46	89	51	55	35	74	42	294	64
Avatud hankemenetlus	58	42	66	37	77	50	70	39	125	27
Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus	9	7	17	10	11	7	8	5	21	5
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	7	5	3	2	6	4	18	10	12	2
Muu hankemenetlus			1	<1	4	3	4	2	4	1
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus					2	1	3	2	3	1
<b>Ühishangete arv kokku</b>	<b>138</b>	<b>100</b>	<b>176</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>100</b>	<b>177</b>	<b>100</b>	<b>459</b>	<b>100</b>

Kuigi enamasti viidi läbi lihthankeid, siis hangete maksumuse lõikes moodustasid suurima osa **avatud hankemenetlusega ühishanked** (keskmiselt 82%, vt Tabel 2.18). Lihthangete maksumus moodustas ühishangetest keskmiselt 8% aastas. Ülejäänud hankemenetluse liikide maksumus oli aastate lõikes keskmiselt 10%.

Tabel 2.18 Ühishangete maksumus hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Avatud hankemenetlus	76	92	107	91	64	82	52	68	82	77
Lihthange	3	4	5	4	10	13	3	4	14	13
Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus	3	4	3	3	1	1	8	11	8	7
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	1	1	1	1	1	1	6	8	3	3
Muu hankemenetlus			1	1	2	3	7	9		
<b>Ühishangete maksumus kokku</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>117</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>76</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>100</b>

Peamiselt on ühishangete tulemusena sõlmitud **hankelepings** ning harvem **raamlepings** (vt Tabel 2.19). Raamlepingsute sõlmimine sageses aastatel 2010 ja 2011. Hankelepingsute maksumus moodustas ühishangete maksumusest keskmiselt 84% ja raamlepingsute maksumus keskmiselt 16%. Aastatel 2010 ja 2011 moodustas raamlepingsute maksumuse ligikaudu viiendiku ühishangete maksumusest.

Tabel 2.19 Ühishangete arv ja maksumus hankelepingu liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
<b>Hangete arv</b>										
Hankeleping	133	96	166	94	144	93	148	84	430	94
Raamleping	5	4	10	6	9	6	29	16	82	6
<b>Maksumus (mln EUR)</b>										
Hankeleping	76	94	93	79	68	87	59	78	87	81
Raamleping	5	6	24	21	10	13	17	22	20	19

Ühishangetele tehtud pakkumusi hinnati enamasti **madalama hinna alusel (92%)**, majandusliku soodsuse kriteeriumeid kasutati 8% hangete korral. Aastate lõikes on vähenenud nende ühishangete arv, kus hindamiskriteeriumiks oli majanduslik soodsus (aastal 2007 moodustasid majandusliku soodsuse alusel hinnatud hanked 12% ühishangetest ning aastal 2011 oli vastav osakaal 3%, vt Tabel 2.20). Madalama hinna alusel hinnatud hangete maksumus moodustab ühishangete maksumusest suurema osa kui majandusliku soodsuse alusel hinnatud hanked. Erandlik oli aasta 2009, mil madalama hinna ja majandusliku soodsuse alusel hinnatud hangete maksumuse jagunes pooleks.

Hankelepingute puhul on pakkumuste hindamisel kasutatud peamiselt madalaimat hinda (93%, vt tabel 6.1, lisas 2) ning majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine aastatel 2010 ja 2011 vähenes oluliselt võrreldes eelnevate aastatega (keskmiselt vastavalt 7% ja 2%). Raamlepingute puhul on samuti sagedamini kasutatud madalama hinna kriteeriumit (81%) ning majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine aastatel 2010-2011 vähenes võrreldes varasemate aastatega.

Tabel 2.20 Ühishangete arv ja maksumus hindamiskriteeriumite lõikes aastatel 2007-2011

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
<b>Hangete arv</b>										
Madalaim hind	122	88	159	90	131	85	161	91	444	97
Majanduslik soodsus	16	12	17	10	24	16	16	9	15	3
<b>Maksumus (mln EUR)</b>										
Madalaim hind	76	93	96	82	39	50	66	88	104	96
Majanduslik soodsus	5	7	21	18	39	50	9	12	4	4

Hankelepingu esemete lõikes on pakkumuste hindamiskriteeriumite kasutamiskriteeriumite kasutamispraktika pisut erinev (vt tabel 6.2, lisas 2). **Asjade hankimisel** kasutatakse hindamiskriteeriumina peamiselt **madalaimat hinda** (83% hangetest), **ehitustööde** puhul on peaaegu alati kasutatud **madalaimat hinda** (99%, vaid 3 ehitustööde hanke korral oli kasutatud majandusliku soodsuse kriteeriumeid) ning **teenuste hankimisel** samuti **madalaimat hinda** (91% hangetest).

Klassikalise sektori hankijatest kasutavad ühishangete korral pakkumuste hindamisel peamiselt madalaimat hinda avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kohaliku omavalitsuse asutused ja üksused ning muud asutused (keskmised osakaalud vastavalt 98%, 92% ja 93%). Majandusliku soodsuse kriteeriumeid

kasutavad pakkumuste hindamisel veidi sagedamini valitsusasutuste hallatavad asutused (17%) ning riigivõi valitsusasutused (25%, vt tabel 6.3, lisa 2).

Lihthangete puhul on hankijad peamiselt eelistanud madalaima hinna kriteeriumit (98%, vt tabel 6.4, lisa 2). Avatud hankemenetluste, lihtsustatud korras teenuste tellimisel ning väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korral on hindamiskriteeriumiks samuti peamiselt madalaim hind (85-88% hangetest). Ülejäänud hankemenetluse liike on kasutatud harva ning nende põhjal ei ole võimalik üldistusi teha.

Kokku viidi aastatel 2007-2011 läbi 88 ühishanget, mille hindamisel kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid, neist 73 hanke puhul olid kriteeriumid registris välja toodud. Peamiselt kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumitena 2-3 erinevat hindamiskriteeriumit ja maksimaalselt 5 erinevat kriteeriumit. Aastate lõikes on erinevate kriteeriumite kasutamine majandusliku soodsuse hindamisel vähenenud ning sagedamini kasutatakse hankelepingu eseme **hinnale, toote või teenuse omadusele ning pakkuja kogemusele või referentsile** seatud tingimusi (vt Tabel 2.21). Hankelepingu eseme hinnaga seotud kriteerium oli välja toodud keskmiselt 88% hangete korral. Muudel juhtudel võis tegemist olla hangetega, millele oli eelnevalt piirhind kehtestatud ning seetõttu keskenduti pakkumuste hindamisel teistele kriteeriumitele. Aastal 2007 kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumitena hinda, toote või teenuse omadusi ning garantiitingimusi. 2008. aastal olid enim kasutatud kriteeriumiteks hind, toote või teenuse omadused, meetodika ja lahenduse kirjeldus, pakkuja kogemus või referents ning tarnekiirus. 2009. aasta ühishangete puhul hinnati sagedamini hinda, pakkuja kogemust või referentsi, garantiitingimusi ning toote või teenuse omadusi. Aastatel 2010 ja 2011 olid peamised hindamiskriteeriumid hind, toote või teenuse omadused ning pakkuja kogemus või referents.

Tabel 2.21 Ühishangetes kasutatud majandusliku soodsuse kriteeriumite sagedus aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Hind	14	93	13	76	18	90	11	100	8	80
Toote, teenuse omadused	9	60	5	29	5	25	4	36	6	60
Pakkuja kogemus või referents	1	7	4	24	6	30	3	27	4	40
Metoodika, lahenduse kirjeldus	2	13	5	29	2	10			1	10
Tarnekiirus	2	13	4	24	1	5	2	18		
Pakutava lahenduse kvaliteet	3	20	2	12	2	10	2	18	1	10
Garantiitingimused	5	33	3	18	5	25				
Muu	3	20	2	12	2	10	1	9		
Hoolduskulu	3	20	1	6			2	18		
<b>Majandusliku soodsuse kriteeriumeid sisaldavate hangete arv</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

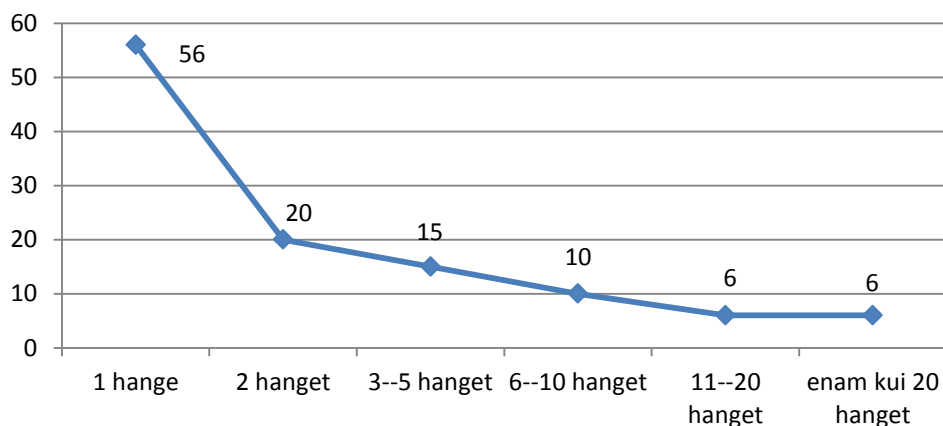


Ühishankeid on aastate lõikes läbiviidud peamiselt **ehitustööde** ja **arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste** valdkondades (vt Tabel 2.22). Ülejäänud valdkondades on ühishankeid korraldatud vaid vähestel juhtudel.

Tabel 2.22 Ühishangete läbiviimise valdkonnad aastatel 2007-2011 (% hangete arvust vastaval aastal)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Ehitustööd	33	38	23	27	36	33
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	22	13	15	12	41	26
Muud toodete ja teenuste valdkonnad	17	22	32	20	11	17
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	9	8	6	4	3	5
B-kategooria teenused	5	1	3	11	3	4
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	4	5	6	6	2	4
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a. mööbel ja tarkvarapaketid	1	5	3	9	2	4
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a. valgustus) ja puhastusvahendid	7	3	6	4	2	3
Remondi- ja hooldusteenused	1	2	2	3	2	2
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	1	3	1	2	<1	1
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid		2	3		<1	1
Meditiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted			1	1	<1	<1
<b>Hangete arv kokku (n=1105)</b>	<b>138</b>	<b>176</b>	<b>155</b>	<b>177</b>	<b>459</b>	

Aastatel 2007-2011 korraldasid ühishankeid 113 erinevat hankijat, neist pooled korraldasid 5 aasta jooksul ühe ühishanke, 18% hankijatest viis 5 aasta jooksul läbi 2 ühishanget (vt Joonis 2.2). Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 20 ühishanget, oli 6 – Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, siseministeerium, sihtasutus Narva Haigla, justiitsministeerium, Kohtla-Järve Linnavalitsus ja kohalike omavalitsuste ühing Hangete Korraldamise MTÜ, registreeritud kaubamärgiga „Riigihangete Keskus“.



Joonis 2.2 Ühishankeid korraldanud hankijate arv hangete arvu alusel

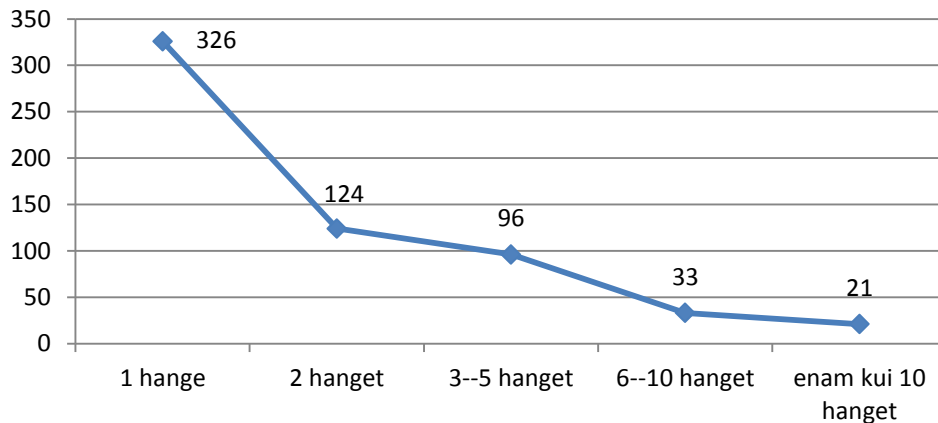
Ülevaade hankijatest, kes 5 aasta jooksul korraldasid enam kui 5 ühishanget on esitatud tabelis 2.23. Lisaks nimetatutele on ühishankeid vaatlusalusel perioodil korraldanud veel 87 asutust. Ülevaade hankijatest ühishangete maksumuse alusel on toodud tabelis 6.4, lisa 2. Enam kui 10 miljonit euro ulatuses on viie aasta jooksul ühishankeid korraldanud 7 hankijat – Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, siseministeerium, Maanteeamet, justiitsministeerium, Põhja Regionaalne Maanteeamet, Riigihangete Keskus ning K&L Arendus OÜ.

Tabel 2.23 Enim ühishankeid korraldanud hankijad

Hankija	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Riigi Kinnisvara Aktsiaselts	69	61	51	48	341	570
Siseministeerium	5	14	11	10	10	50
Sihtasutus NARVA HAIGLA	7	12	6	12	12	49
Justiitsministeerium	9	11	9	8	8	45
Kohtla-Järve Linnavalitsus	13	21	2	7		43
Riigihangete Keskus		1	8	14	9	32
Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsium			1	11	6	18
Maanteeamet	1	2	3	6	6	18
Põhja Regionaalne Maanteeamet	2	10	4	2		18
Eesti Rahva Muuseumi Ehituse Sihtasutus			5	6	2	13
Rahandusministeerium		2	6	1	2	11
Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK)	4				7	11
Lääne Regionaalne Maanteeamet			3	7		10
Sotsiaalministeerium	2	5	2		1	10
Kaitseväe Logistikakeskus	5	3				8
Rapla Vallavalitsus		1	5		1	7
SETOMAA VALDADE LIIT			3	4		7
Eesti Maaülikool	5				1	6
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1	2	2		1	6
Põllumajandusministeerium				4	2	6
Registrite ja Infosüsteemide Keskus		1	1	1	3	6
Rõngu Vallavalitsus		2	4			6
Kaitseministeerium	1	2	1		1	5
Politsei- ja Piirivalveamet			1	2	2	5
Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus		3	1	1		5
Tallinna Majanduskool				5		5
<b>Ühishangete arv kokku</b>	<b>138</b>	<b>176</b>	<b>155</b>	<b>177</b>	<b>459</b>	<b>1105</b>

Märkus: tabelis on välja toodud hankijad, kes viie aasta jooksul korraldasid vähemalt 5 ühishanget.

Ühishangete hulgas oli 161 hanget, mille korral leping sõlmiti enam kui ühe pakkujaga. Kõik lepinguni jõudnud pakkujad loetakse käesoleva uuringu raames edukateks pakkujateks. Kokku oli vaadeldaval perioodil **600 edukat pakkujat**, kellega ühishangete raames leping sõlmiti. Neist 54% olid edukad ühel hankel ja 21% kahel hankel. Enam kui kümnel hankel osutus edukaks 21 erinevat pakkujat (vt Joonis 2.3 ja Tabel 2.24).



Joonis 2.3 Edukate pakkujate arv ühishangetel hangete arvu alusel

Viie aasta jooksul enam kui kümnel ühishankel eduka pakkujana osalenud ettevõtete ülevaade on toodud tabelis 2.24. Pakkujad on esitatud sõlmitud lepingute arvu alusel. Lepingute maksumuse alusel on edukate pakkujate järjestus erinev (vt tabel 6.5, lisas 2) sõlmitud lepingute järjestusest. Lisas on välja toodud pakkujad, kelle poolt ühishangete raames sõlmitud lepingute maksumus viie aasta jooksul ületas nelja miljonit eurot.

Tabel 2.24 Ühishangetel eduka pakkujana osalenud ettevõtted lepingute arvu alusel aastatel 2007-2011

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
TALLINNA LINNAEHITUSE AKTSIASELTS	1			2	26	29
Kuubik Projekt OÜ					27	27
OÜ KESKKONNAPROJEKT					26	26
Swedbank Autopargi Juhtimise Aktsiaselts	7	4	9	3		23
aktsiaselts BAMBONA	7	4	1	4	2	18
Aktsiaselts Amhold	4	1	3	1	8	17
AS ISS Eesti	3	3	6	2	2	16
D2D OÜ			16			16
OSAÜHING APEST GRUPP	3	5	2	4	2	16
Osaühing Kinnisvarateenindus	3	2	5	2	4	16
SECURITAS EESTI AKTSIASELTS		14		1		15
ALD Automotive Eesti AS	5	5		2	2	14
AS Alexela Oil	9	2	1	2		14
aktsiaselts TELORA-E				4	9	13
P.P. Ehitusjärelvalve OÜ					13	13
File-Est OÜ	6		6			12
osaühing Katanter	1	5	5	1		12
aktsiaselts Pristis			2	9		11
OSAÜHING ARHITEKTUURIBÜROO HARMIN					11	11

Pakuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Osaühing Sivellon Grupp		11				11
RentEst OÜ			8	2	1	11
Aktsiaselts EA RENG	1	3	3	3		10
AKTSIASELTS EVIKO			1		9	10
Lemminkäinen Eesti AS	1	3	1	5		10

## 2.2 Keskkonnahoidlikud riigihanked

Käesoleva uuringu raames mõistetakse keskkonnahoidliku riigihanke all hanget, kus hankija integreerib hankeprotseduuridesse keskkonnanõuded, mille eesmärgiks on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju (kogu toote/teenuse olelusringi jooksul), valides minimaalse keskkonnamõjuga tooteid või teenuseid.

Aastatel 2007-2011 viidi riigihangete registri põhjal läbi **4169 keskkonnahoidlikku hanget**, mis moodustasid 13% kõikidest hangetest (vt Tabel 2.25). Aastatel 2007-2008 moodustasid keskkonnahoidlikud hanked viiendiku hangetest, kuid järgnevatel aastatel vähenes nende osakaal märgatavalt, moodustades keskmiselt 7% kõigist hangetest. Aastal 2011 keskkonnahoidlike hangete arv suurenes ning moodustas 13% kõigist hangetest.

Tabel 2.25 Keskkonnahoidlike riigihangete arv aastatel 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Keskkonnahoidlike hangete arv	1133	1510	369	436	721	4169
Keskkonnahoidlike hangete osakaal kõigist hangetest	27%	22%	7%	8%	13%	13%
<b>Hangete arv kokku</b>	<b>4143</b>	<b>6775</b>	<b>5346</b>	<b>5564</b>	<b>5584</b>	<b>27412</b>

**Keskkonnahoidlike hangete maksumuseks** perioodil 2007-2011 oli **3.2 miljardit eurot**, mis moodustas 30% hangete kogumaksumusest. Keskkonnahoidlike hangete kogumaksumus aastate lõikes on olnud erinev (vt Tabel 2.26). Aastatel 2007-2008 moodustas keskkonnahoidlike hangete maksumus enam kui 40% hangete kogumaksumusest. Erandlik oli aasta 2009, mil hangete arv vähenes 4 korda võrreldes eelneva aastaga, kuid hangete maksumus moodustas ligikaudu kolmandiku kõikide hangete kogumaksumusest. Aastatel 2010 ja 2011 oli keskkonnahoidlike riigihangete maksumus ligikaudu 300 miljonit eurot aastas.

Tabel 2.26 Keskkonnahoidlike hangete maksumus aastatel 2007-2011 (mln EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Keskkonnahoidlike hangete maksumus (mln EUR)	554	693	1366	297	294	3205
Keskkonnahoidlike hangete maksumuse osakaal hangete kogumaksumusest	44%	40%	31%	16%	19%	30%
<b>Hangete maksumus kokku (mln EUR)</b>	<b>1251</b>	<b>1745</b>	<b>4344</b>	<b>1875</b>	<b>1534</b>	<b>10749</b>

**95% keskkonnahoidlikest hangetest** viidi läbi **klassikalise sektori hankijate** poolt, võrgustikusektori hankijad viisid vaadeldaval perioodil läbi 210 keskkonnahoidlikku hanget (vt Tabel 2.27). Hangete maksumuse jaotuse alusel on erandlik taas aasta 2009, mil võrgustikusektori hankijate poolt läbiviidud hangete arv kasvas ning nende maksumus moodustas 95% vastaval aastal läbiviidud keskkonnahoidlikest hangetest.

Tabel 2.27 Keskkonnahoidlike hangete arv ja maksumus klassikalise ning võrgustikusektori hankijate lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU
Hangete arv		%		%		%		%		%	
Klassikalise sektori hankija	1085	96	1479	98	322	87	385	88	688	95	3959
Võrgustikusektori hankija	48	4	31	2	47	13	51	12	33	5	210
Keskkonnahoidlike hangete arv kokku	1133	100	1510	100	369	100	436	100	721	100	4169
Hangete maksumus (mln EUR)		%		%		%		%		%	
Klassikalise sektori hankija	497	77	485	70	68	5	194	65	237	81	1391
Võrgustikusektori hankija	148	23	209	30	1298	95	103	35	57	19	1814
Keskkonnahoidlike hangete maksumus kokku (mln EUR)	645	100	694	100	1366	100	297	100	294	100	3205

Arvuliselt kõige enam keskkonnahoidlikke hankeid korraldasid **kohaliku omavalitsuse asutused või üksused** (39%) ning **valitsusasutuste hallatavad riigiasutused** (29%, vt tabel 2.28). Aastatel 2008-2009 tehti vähem keskkonnahoidlikke hankeid, kuid aastal 2011 nende hangete arv taas suurenes – kõige enam lisandus avalik-õiguslik juriidiliste isikute poolt korraldatud keskkonnahoidlikke hankeid. Muud asutused korraldasid aastate lõikes keskmiselt 3% keskkonnahoidlikest riigihangetest.

Tabel 2.28 Keskkonnahoidlike hangete arv klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
KOV'i asutus või üksus	495	46	632	43	128	40	117	30	155	23	1527	39
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	273	25	435	29	116	36	138	36	167	24	1129	29
Riigiasutus või valitsusasutus	157	14	230	16	37	11	62	16	123	18	609	15
Avalik-õiguslik juriidiline isik	134	12	162	11	30	9	52	14	225	33	603	15
Muu asutus	26	2	20	1	11	3	16	4	18	3	91	2
<b>Keskkonnahoidlike hangete arv kokku</b>	<b>1085</b>	<b>100</b>	<b>1479</b>	<b>100</b>	<b>322</b>	<b>100</b>	<b>385</b>	<b>100</b>	<b>688</b>	<b>100</b>	<b>3959</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Keskkonnahoidlike hangete kogumaksumusest ligikaudu 60% moodustasid **kohaliku omavalitsuses asutuse või üksuse** ning **valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste** poolt läbiviidud hanked (vt Tabel 2.29). Väikseim oli keskkonnahoidlike riigihangete maksumus aastal 2009 ning suurim aastal 2008, viimast

mõjutas oluliselt valitsusasutuse hallatavate riigiasutuste poolt läbiviidud hangete maksumuse kasv vastaval aastal.

Tabel 2.29 Keskkonnahoidlike hangete maksumus klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
KOVi asutus või üksus	145	36	110	23	28	42	90	46	47	20	419	30
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	43	10	210	43	23	33	32	16	92	39	399	29
Avalik-õiguslik juriidiline isik*	95	23	84	17	11	17	32	17	57	24	279	20
Riigiasutus või valitsusasutus	120	30	76	16	4	6	37	19	38	16	275	20
Muu asutus	4	1	5	1	2	2	4	2	5	2	19	1
<b>Keskkonnahoidlike hangete maksumus kokku</b>	<b>407</b>	<b>100</b>	<b>485</b>	<b>100</b>	<b>68</b>	<b>100</b>	<b>194</b>	<b>100</b>	<b>237</b>	<b>100</b>	<b>1391</b>	<b>100</b>

\*Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik

Keskkonnahoidlike hangete raames on peamiselt hangitud **ehitustöid** (43%) ning **teenuseid** (35%), vähem asju (22%). Keskkonnahoidlike hangete jaotus hankelepingu esemete lõikes on vaadeldavatel aastatel olnud küllaltki sarnane, vaid aastal 2011 oli teenustele suunatud keskkonnahoidlikke hankeid rohkem kui ehitustööde hankeid (vt Tabel 2.30).

Tabel 2.30 Keskkonnahoidlike hangete arv hankelepingu esemete alusel aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Ehitustööd	467	41	652	43	200	54	207	47	270	37	1796	43
Teenused	374	33	521	35	104	28	145	33	318	44	1462	35
Asjad	292	26	337	22	65	18	84	19	133	18	911	22
<b>Keskkonnahoidlike hangete arv kokku</b>	<b>1133</b>	<b>100</b>	<b>1510</b>	<b>100</b>	<b>369</b>	<b>100</b>	<b>436</b>	<b>100</b>	<b>721</b>	<b>100</b>	<b>4169</b>	<b>100</b>

**Ehitustööde hanked moodustavad 72% keskkonnahoidlike hangete maksumusest** (vt Tabel 2.31). Teenuste hanked moodustasid keskkonnahoidlikest hangetest keskmiselt veerandi, välja arvatud aastal 2009, mil nende maksumus oli vaid 8 miljonit eurot. Kõige väiksema osakaalu keskkonnahoidlike hangete maksumusest moodustavad asjade hanked (<10%, v.a aasta 2009, mil asjade hanked moodustasid viiendiku keskkonnahoidlike hangete maksumusest).

Tabel 2.31 Keskkonnahoidlike hangete maksumus hankelepingu esemete alusel aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Ehitustööd	340	61	458	66	1069	78	240	81	195	66	2303	72
Teenused	175	32	208	30	8	1	23	8	74	25	488	15
Asjad	39	7	28	4	288	21	34	11	25	9	414	13
<b>Keskkonnahoidlike hangete maksumus kokku</b>	<b>554</b>	<b>100</b>	<b>693</b>	<b>100</b>	<b>1366</b>	<b>100</b>	<b>297</b>	<b>100</b>	<b>294</b>	<b>100</b>	<b>3205</b>	<b>100</b>

Keskkonnahoidlikke hankeid on enamasti läbiviidud **lihthankenena** (58%) või **avatud hankemenetlusena** (32%). Aastate lõikes on avatud hankemenetluste osakaal kasvanud ning lihthangete osakaal vähenenud (vt Tabel 2.32). Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusi on keskkonnahoidlike hangete puhul kasutatud keskmiselt 6% juhtudest. Ülejäänud hankemenetluse liike on kasutatud keskmiselt 5% hangete puhul.

Tabel 2.32 Keskkonnahoidlike hangete arv hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Lihthange	714	63	984	65	188	51	196	45	345	48	2427	58
Avatud hankemenetlus	300	26	415	27	132	36	181	42	294	41	1322	32
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	66	6	58	4	17	5	35	8	40	6	216	5
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	26	2	29	2	17	5	18	4	31	4	121	3
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	26	2	21	1	13	4	5	1	7	1	72	2
Muu hankemenetlus	1	<1	3	<1	2	1	1	<1	4	1	11	<1
<b>Keskkonnahoidlike hangete arv kokku</b>	<b>1133</b>	<b>100</b>	<b>1510</b>	<b>100</b>	<b>369</b>	<b>100</b>	<b>436</b>	<b>100</b>	<b>721</b>	<b>100</b>	<b>4169</b>	<b>100</b>

Kuigi arvuliselt korraldati enam lihthankeid, siis maksumuse alusel moodustavad suurima osa keskkonnahoidlikest hangetest **avatud hankemenetlused** (41%) ning **väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlused** (39%, vt Tabel 2.33). Toodud jaotust mõjutab aasta 2009, mil väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluste maksumus moodustas 71% ning muude hankemenetluste maksumus 21% keskkonnahoidlikest hangetest. Lihthangete ja lihtsustatud korras teenuste tellimise maksumus aastate lõikes oli keskmiselt 4%. Aastal 2011 moodustasid keskkonnahoidlike hangete maksumusest suurema osa avatud hankemenetlused (71%),

väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlused (11%) ning lihtsustatud korras teenuste tellimised (10%).

Tabel 2.33 Keskkonnahoidlike hangete maksumus hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%	Maksumus (mln EUR)	%
Avatud hankemenetlus	397	72	395	57	96	7	221	74	209	71	1318	41
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	44	8	179	26	973	71	47	16	8	3	1251	39
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	73	13	19	3	3	<1	16	5	32	11	142	4
Lihthange	30	5	48	7	7	1	10	3	15	5	109	3
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	10	2	47	7	2	<1	3	1	30	10	93	3
Muu hankemenetlus	<1	<1	6	1	285	21	<1	<1	<1	<1	291	9
<b>Keskkonnahoidlike hangete maksumus (mln EUR)</b>	<b>554</b>	<b>100</b>	<b>693</b>	<b>100</b>	<b>1366</b>	<b>100</b>	<b>297</b>	<b>100</b>	<b>294</b>	<b>100</b>	<b>3205</b>	<b>100</b>

Enamasti sõlmiti keskkonnahoidlike hangete raames **hankeleping** (97%), harvem raamleping (2%) ning üksikutel juhtudel ka ehitustööde kontsessioon (alla 1%, vt Tabel 2.34). Hankelepingute maksumus moodustas keskkonnahoidlike hangete maksumusest keskmiselt 99% ning raamlepingute maksumus keskmiselt 1%. Ehitustööde kontsessioonide maksumus võrreldes teiste hankelepingu liikidega oli väga väike, jäädes peamiselt alla 1%.

Tabel 2.34 Keskkonnahoidlike hangete arv ja maksumus hankelepingu liikide lõikes aastal 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
<b>Hangete arv</b>												
Hankeleping	1104	97	1483	98	359	97	417	97	700	98	4063	97
Raamleping	24	2	23	2	8	2	19	3	21	2	95	2
Ehitustööde kontsessioon	5	<1	4	<1	2	1				<1	11	<1
<b>Maksumus mln EUR</b>												
Hankeleping	551	99	674	97	1365	100	288	97	286	98	3165	99
Raamleping	3	1	15	2	1	<1	10	3	7	2	35	1
Ehitustööde kontsessioon	<1	<1	4	1	<1	<1				<1	5	<1



Keskonnahoidlikke hankeid on aastate lõikes läbiviidud peamiselt **ehitustööde** ja **arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste** valdkondades (vt Tabel 2.35). Ülejäänud valdkondades on keskonnahoidlikke hankeid korraldatud vähem.

Tabel 2.35 Keskonnahoidlike hangete läbiviimise valdkonnad aastatel 2007-2011 (% hangete arvust vastaval aastal)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Ehitustööd	41	42	53	45	36	42
Muud toodete ja teenuste valdkonnad	23	26	21	22	22	24
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	13	13	10	12	20	14
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a. mööbel ja tarkvarapaketid	4	4	4	6	6	4
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	6	3	3	4	4	4
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	3	2		2	4	3
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a. valgustus) ja puhastusvahendid	2	3	3	2	2	3
B-kategooria teenused	2	2	1	3	2	2
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	1	1	1	1	1	1
Remondi- ja hooldusteenused	2	1	2	1	1	1
Meditisiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	2	1	1		1	1
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	1	2	1	2	1	1
<b>Hangete arv kokku (n=4169)</b>	<b>1133</b>	<b>1510</b>	<b>369</b>	<b>436</b>	<b>721</b>	

Keskonnahoidlikele hangete tehtud pakkumusi hinnati enamasti **madalaima hinna alusel (89%)**, majandusliku soodsuse kriteeriumeid kasutati 11% hangete korral (vt Tabel 2.36). Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine keskonnahoidlike hangete puhul on olnud küllaltki stabiilne ehk 10-13% hangete korral aastas. Madalaima hinna alusel hinnatud hangete maksumus moodustas keskonnahoidlike hangete maksumusest suurema osa kui majandusliku soodsuse alusel hinnatud hanked. Erandlik oli aasta 2009, mil majandusliku soodsuse alusel hinnatud hangete maksumuse moodustas 91% keskonnahoidlike hangete maksumusest.

Tabel 2.36 Keskonnahoidlike hangete arv ja maksumus hindamiskriteeriumite lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
<b>Hangete arv</b>												
Madalaim hind	987	87	1353	89	326	88	394	90	651	90	3711	89
Majanduslik soodsus	146	13	157	11	43	12	42	10	70	10	458	11
<b>Maksumus mln EUR</b>												
Madalaim hind	407	73	497	72	121	9	271	91	256	87	1552	48
Majanduslik soodsus	147	27	197	28	1245	91	27	9	38	13	1653	52

Keskkonnahoidlikes hangetes kasutati nii hankelepingutes (89%), raamlepingutes (79%) kui ka ehitustööde kontsessioonide puhul sagedamini **madalaima hinna kriteeriumit** (vt tabel 6.7, lisas 2).

Hankelepingu esemete lõikes on pakkumuste hindamiskriteeriumite kasutamispäritavik sarnane (vt tabel 6.8, lisas 2). Kõige sagedamini kasutati madalaima hinna kriteeriumit **ehitustööde** hankimisel (95%), veidi harvem **teenuste** (87%) ning **asjade** hankimisel (81%).

Klassikalise sektori hankijad eelistavad keskkonnahoidlike hangete puhul hindamiskriteeriumina peamiselt madalaimat hinda (vt tabel 6.9, lisas 2). Madalaimat hinda kasutasid peamiselt valitsusasutuse hallatavad riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused ja üksused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud (keskmiselt 91% hangete korral). Majandusliku soodsuse kriteeriumeid kasutasid keskmiselt iga viienda hanke korral riigi- või valitsusasutused ning muud asutused. Aastate lõikes kasutasid klassikalise sektori hankijad üha sagedamini madalaima hinna kriteeriumit, kuid aastal 2011 sages majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine kõikide hankijate puhul (v.a muud asutused).

Lihthangete puhul on hankijad peamiselt eelistanud madalaima hinna kriteeriumit (92%, vt tabel 6.10, lisas 2). Avatud hankemenetluste ja lihtsustatud korras teenuste tellimisel oli hindamiskriteeriumiks samuti peamiselt madalaim hind (82-87% hangetest). Ülejäänud hankemenetluste liike on kasutatud harva ning nende põhjal ei ole võimalik üldistusi teha.

Kokku viidi aastatel 2007-2011 läbi 458 keskkonnahoidlikku hanget, mille hindamisel kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid, neist 387 hanke puhul olid kriteeriumid registris välja toodud. Peamiselt kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumitena 2-3 erinevat hindamiskriteeriumit ja maksimaalselt 5 erinevat kriteeriumit. Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine vähenes oluliselt aastatel 2009 ja 2010, kuid muutus taas sagedasemaks aastal 2011. Sagedamini kasutatakse hankelepingu eseme **hinnale, toote või teenuse omadusele, pakkuja kogemusele või referentsile** ning **metoodika või lahenduse kirjeldusele** seatud tingimusi (vt Tabel 2.37). Hankelepingu eseme hinnaga seotud kriteerium oli välja toodud keskmiselt 85% hangete korral. Muudel juhtudel võis tegemist olla hangetega, millele oli eelnevalt piirhind kehtestatud ning seetõttu keskenduti pakkumuste hindamisel teistele kriteeriumitele. Aastatel 2007-2008 ja 2011 kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumitena hinda, toote või teenuse omadusi ning metoodika või lahenduse kirjeldust. 2009. ja 2011. aastal olid enim kasutatud kriteeriumiteks hind, toote või teenuse omadused ja pakkuja kogemus või referents. Võrreldes ühishangetega on keskkonnahoidlike hangete puhul kasutatud rohkem erinevaid hindamiskriteeriume.

Tabel 2.37 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud majandusliku soodsuse kriteeriumite sagedus aastatel 2007-2011

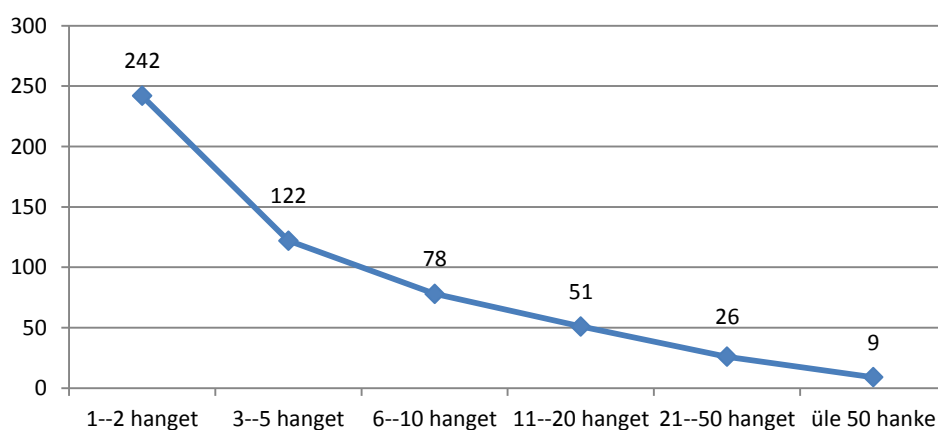
	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Hind	109	84	126	86	25	81	25	83	43	84	328	85
Toote, teenuse omadused	40	31	51	35	8	26	9	30	11	22	119	31
Pakkuja kogemus või referents	28	22	36	25	7	23	8	27	13	25	92	24
Metoodika, lahenduse kirjeldus	29	22	33	23	1	3	6	20	8	16	77	20
Tarnekiirus	18	14	27	18	4	13	1	3	9	18	59	15
Pakutava lahenduse kvaliteet	14	11	20	14	4	13	1	3	12	24	51	13
Garantiitingimused	14	11	15	10	5	16	3	10	3	6	40	10
Muu	14	11	8	5	1	3	5	17	9	18	37	10
Hoolduskulu	16	12	11	8	3	10	2	7	3	6	35	9
Puudu	3	2	1	1	5	16	2	7	2	4	13	3
<b>Majandusliku soodsuse kriteeriumeid sisaldavate hangete arv</b>	<b>129</b>	<b>100</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>387</b>	<b>100</b>

Keskkonnahoidlike hangete puhul on hankedokumentidesse lisaks muudele valikukriteeriumitele (nt hind, kvaliteet) lisatud ka keskkonnanõudeid. Riigihangete registris tekkis kohustus keskkonnahoidlike kriteeriumite kirjeldamise kohta aastal 2011, mistõttu ei ole paljude varasemate keskkonnahoidlike hangete puhul neid kriteeriume registris välja toodud. Registri info alusel olid keskkonnahoidlikud kriteeriumid lisatud 1973 hanke puhul (ehk 47% keskkonnahoidlike hangete puhul). Sageli on kriteeriumitena välja toodud vaid **ühte kategooriasse kuuluv tingimus** (88%), harvem on lisatud kahte erinevasse kategooriasse kuuluvaid tingimusi (9%) ning üksikutel juhtudel kolme või nelja kategooriasse kuuluvaid keskkonnahoidlikke tingimusi (3%). Kõige sagedamini oli registris nimetatud **toote või teenuse vastavust valdkondlikele nõuetele ja standarditele** (29%), **keskkonnasäästlike materjalide ja tehnoloogiate kasutamise nõuet** (11%) või seda, et **hanke läbiviimise protseduur on keskkonnasäästlik** (11%, vt tabel 2.38). Küllaltki sageli toodi välja ka jäätmekäitlusele seatud nõudeid (9%), energiasäästlike toodete, teenuste või lahenduste kasutamise nõuet (8%) ning pakkuja tegevuse vastavust rahvusvahelisele keskkonnajuhtimise standardile ISO 14000 (8%).

Tabel 2.38 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid, 2007-2011

Keskkonnahoidlike kriteeriumite kategooria	Hangete arv	%
Toote/teenuse vastavus valdkondlikele nõuetele ja standarditele	654	29
Keskkonnasäästlike materjalide ja tehnoloogiate kasutamise nõue	262	11
Hanke protseduur on keskkonnasäästlik	248	11
Nõuetele vastav jäätmekäitlus	207	9
Hangitav toode/teenus/lahendus peab olema energiasäästlik	190	8
Pakkujale on omistatud rahvusvaheline keskkonnajuhtimise standard (ISO 14000)	178	8
Töid teostatakse vastavalt heitkoguse ühikutega kauplemisel saadavate vahendite kasutamise tingimustele	135	6
Keskkonnamõju minimeerimine toote tarnimisel või kasutamisel, teenuse osutamisel	92	4
Pakkujale on omistatud rahvusvaheline kvaliteedijuhtimise standard (ISO 9000)	71	3
CO2 emissiooni vähendamine	59	3
Muu	58	3
Tootmisel/teenuse osutamisel tekkivate jääkide taaskasutamise nõue	56	2
Puudu	37	2
Keskkonnamõjude hindamise või keskkonnasäästliku tegevuskava esitamise nõue	32	1
<b>Keskkonnahoidlike kriteeriumite arv kokku</b>	<b>2279</b>	<b>100</b>

Aastatel 2007-2011 korraldasid keskkonnahoidlikke hankeid **528 erinevat hankijat**, neist 46% korraldasid 5 aasta jooksul üks või kaks keskkonnahoidlikku hanget, 23% hankijatest viis 5 aasta jooksul läbi 3 kuni 5 keskkonnahoidlikku hanget (vt Joonis 2.4). Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 50 keskkonnahoidlikku hanget, oli 9 – Riigimetsa Majandamise Keskus, Tallinna Kommunaalamet, Riigi Kinnisvara Aktiselts, Põhja-Regionaalne Maanteeamet, Ida-Regionaalne Maanteeamet, Tartu Linnavalitsus, Riigi Infosüsteemi Amet, Lääne Regionaalne Maanteeamet ning välisministeerium.



Joonis 2.4 Keskkonnahoidlikke hankeid korraldanud hankijate arv hangete arvu alusel

Ülevaade hankijatest, kes viie aasta jooksul korraldasid enam kui 25 keskkonnahoidlikku hanget on toodud tabelis 2.39. Lisaks nimetatutele on keskkonnahoidlikke hankeid vaatlusalusel perioodil korraldanud veel 504 asutust. Ülevaade hankijatest keskkonnahoidlike hangete maksumuse alusel on

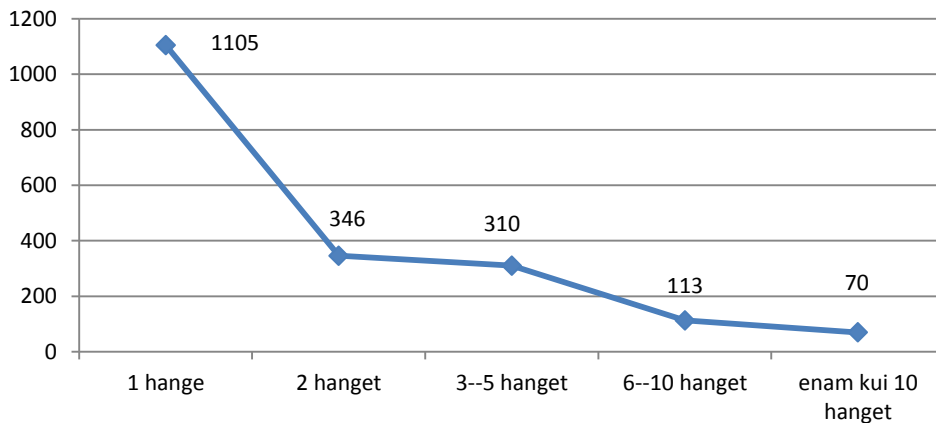
toodud tabelis 6.11, lisas 2. Enam kui 100 miljonit euro ulatuses on viie aasta jooksul keskkonnahoidlikke hankeid korraldanud 6 hankijat – **Eesti Energia Narva Elektri jaamad AS, Elektriraudtee AS, Riigimetsa Majandamise Keskus, Tallinna Kommunaalamet, Riigi Kinnisvara Aktsiaselts ja Maanteeamet.**

Tabel 2.39 Enim keskkonnahoidlikke hankeid korraldanud hankijad, 2007-2011

Hankija	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK)	33	124	58	59	62	336
Tallinna Kommunaalamet	118	88	3	5	24	238
Riigi Kinnisvara Aktsiaselts	8	5	2	20	166	201
Põhja Regionaalne Maanteeamet	22	88		4	1	115
Ida Regionaalne Maanteeamet	26	52	12	12		102
Tartu Linnavalitsus	42	25	9	4	5	85
Riigi Infosüsteemi Amet	2	31		3	32	68
Lääne Regionaalne Maanteeamet	22	44				66
Välisministeerium	17	21	1	12	4	55
Maanteeamet	10	7		1	28	46
Paide Linnavalitsus	8	17	11	7	3	46
Sisekaitseakadeemia	18	20				38
Tallinna Majanduskool	3	10	10	8	6	37
Keskkonnaamet		4			32	36
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	12	11	2	8	3	36
Eesti Meremuuseum	1		2	16	16	35
Saarte Teedevalitsus	7	26				33
Kuressaare Ametikool	10	8	3	5	5	31
AS EMAJÕE VEEVÄRK	1	9	7	11	2	30
Keskkonnaministeerium	4	5	8	5	8	30
Rakvere Ametikool	15	10	3	2		30
Tallinna Linnaplaneerimise Amet	14	12	1		2	29
Tartu Ülikool	24	3		2		29
Eesti Pank	15	10				25
<b>Keskkonnahoidlikke hankeid kokku</b>	<b>1133</b>	<b>1510</b>	<b>369</b>	<b>436</b>	<b>721</b>	<b>4169</b>

Märkus: tabelis on välja toodud hankijad, kes 5 aasta jooksul korraldasid enam kui 25 keskkonnahoidlikku hanget.

Keskkonnahoidlike hangete hulgas oli 281 hanget, mille korral leping sõlmiti enam kui ühe pakkujaga. Kõik lepinguni jõudnud pakkujad loetakse käesoleva uuringu raames edukateks pakkujateks. Kokku oli vaadeldaval perioodil **1944 edukat pakkujat**, kellega keskkonnahoidlike hangete raames leping sõlmiti. Neist 57% olid edukad ühel hankel, 18% kahel hankel ning 16% kolmel kuni viiel hankel. Enam kui kümnel hankel osutus edukaks 70 erinevat pakkujat (vt joonis 2.5 ja tabel 2.39).



Joonis 2.5 Edukate pakkujate arv keskkonnahoidlike hangete arvu alusel

Viie aasta jooksul enam kui kümnel ühishankel eduka pakkujana osalenud ettevõtete ülevaade on toodud tabelis 2.40. Pakkujad on esitatud sõlmitud lepingute arvu alusel. Lepingute maksumuse alusel on edukate pakkujate järjestus erinev (vt tabel 6.12, lisas 2) sõlmitud lepingute järjestusest. Lisas on välja toodud pakkujad, kelle poolt ühishangete raames sõlmitud lepingute maksumus viie aasta jooksul ületas kümnet miljonit eurot.

Tabel 2.40 Keskkonnahoidlikel hangetel eduka pakkujana osalenud ettevõtted lepingute arvu alusel aastatel 2007-2011

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Lemminkäinen Eesti AS	39	34	4	10	20	107
AS Nordecon Infra	20	18	8	9		55
Osaühing Vändra MP	12	18	5	9	7	51
Skanska EMV Aktsiaselts	11	16	4	10	7	48
Swedbank Liising Aktsiaselts	8	4	1	3	25	41
AS VALMAP GRUPP	7	12	1	11	9	40
Tallinna Teede Aktsiaselts	13	15	1		6	35
Ahtri Projekt Aktsiaselts	14	17			1	32
Aktsiaselts MERKO EHITUS		1	13	12	3	29
AS Teede REV-2	9	13		4	2	28
AS KPK Teedeehitus	10	14	1	2		27
osaühing Üle	10	14	2	1		27
Aktsiaselts TREF Nord	8	10		1	6	25
MarkIT Eesti AS	1	5	4	5	10	25
AS ISS Eesti	5	5	3	4	7	24
AS Räga		18	4	1		23
aktsiaselts TELORA-E	3	4	3	6	6	22
Swedbank Autopargi Juhtimise Aktsiaselts	7	3	9	3		22
Aktsiaselts Terrat	8	7	3	3		21
Osaühing Kinnisvarateenindus	8	3		3	7	21
OÜ KESKKONNAPROJEKT		1	1	2	17	21

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Aktsiaselts IT Grupp	2	2	2	7	7	20
Osaühing RAPLA TEED	2	16	2			20
AKTSIASELTS EVIKO	4	3	2	2	8	19
aktsiaselts TREF	11	7			1	19
AS K & H	6	8	2	3		19
Osaühing Net Group	6	7		2	4	19
aktsiaselts Water Ser Lõuna-Eesti	13	2	3			18
AS MicroLink Eesti	6	9		2	1	18
OÜ Water Ser Ehitusjuhtimine	3	5	8	2		18
Aktsiaselts Järva Teed		10		1	6	17
OÜ MAVETER	3	3	5	5	1	17
Aktsiaselts Datel	1	5		3	7	16
Infotark AS	3	6	2	1	4	16
Aktsiaselts Järvevana	10	5				15
Aktsiaselts SMR Teed	9	6				15
AS Infragate Eesti	3	3	1	5	3	15
Nordecon AS	1	1		1	12	15
SWECO Projekt AS	7	6	1		1	15
WESICO PROJECT OÜ	1	2	4	3	5	15
<b>Keskonnahoidlike hangete raames sõlmitud lepingute arv kokku</b>	<b>1250</b>	<b>1769</b>	<b>468</b>	<b>580</b>	<b>1114</b>	<b>5181</b>

Märkus: tabelis on välja toodud ettevõtted, kes sõlmisid keskkonnahoidlike hangete raames enam kui 15 lepingut.

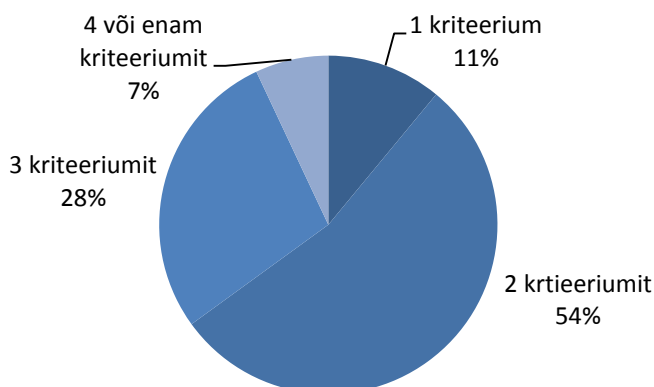
## 2.3 Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine

Riigihangete registri alusel viidi perioodil 2007-2011 läbi 27412 riigihanget, neist 72 puhul polnud registris märgitud pakkumuste hindamise kriteeriumit. Ülejäänud 27340 hanke puhul kasutati pakkumuste hindamisel peamiselt **madalaima hinna kriteeriumit** (86%) ning vähem majandusliku soodsuse kriteeriumeid (14%). Aastate lõikes madalaima hinna hindamiskriteeriumi kasutamise sagedus riigihangetes oluliselt ei erine (vt Tabel 2.41). Võttes arvesse hangete kogumaksumust selgub, et aastate lõikes on suurenenud nende hangete summaarne maksumus, mille korral kasutatakse hindamiskriteeriumina madalaimat hinda (välja arvatud aasta 2009, mil madalaima hinna alusel hinnatud hangete maksumus moodustas ligikaudu kaks kolmandikku riigihangete kogumaksumusest). Keskmiselt moodustasid majandusliku soodsuse alusel hinnatud riigihanked veerandi hangete kogumaksumusest.

Tabel 2.41 Riigihangete arv ja maksumus hindamiskriteeriumite lõikes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
<b>Hangete arv</b>		%		%		%		%		%		%
Madalaim hind	3528	85	5871	87	4503	85	4763	86	4773	87	23438	86
Majanduslik soodsus	601	15	891	13	825	15	783	14	802	13	3902	14
<b>Maksumus (mln EUR)</b>		%		%		%		%		%		%
Madalaim hind	920	74	1346	77	2852	66	1545	82	1312	86	7975	74
Majanduslik soodsus	331	26	399	23	1491	34	330	12	218	14	2770	26

Riigihangete register ei sisaldanud kõikide hangete korral majandusliku soodsuse kriteeriumite kirjeldust, andmeid ei olnud registrisse lisatud 595 ehk 15% hangete korral. Kõige sagedamini kasutati pakumuste hindamiseks **kahte erinevat kriteeriumit** (54%), küllaltki sageli ka kolme erinevat kriteeriumit (28%, vt Joonis 2.6). Vähem oli hankeid, kus majandusliku soodsuse hinnang määrati ühe (11%) või nelja ja enama kriteeriumi abil (7%). Aastate lõikes on 4 protsendipunkti võrra suurenenud nende hangete osakaal, kus majandusliku soodsuse hindamiseks kasutatakse ühte kriteeriumit ning 5 protsendipunkti võrra vähenenud nende hangete osakaal, kus hindamiskriteeriumeid on rohkem kui kolm (vt tabel 6.13, lisa 2). Kahte ja kolme kriteeriumit sisaldavate hangete osakaal aastate lõikes ei ole oluliselt muutunud.



Joonis 2.6 Riigihangetes kasutatud majandusliku soodsuse kriteeriumite arv

Majandusliku soodsuse kriteeriumeid on teiste valdkondadega võrreldes mõnevõrra sagedamini kasutatud **IT-teenuste-, nõuande-, tarkvaraarenduse-, interneti- ja tugiteenuste** (12%) ning **B-kategooria teenuste** (10%) hankimisel (vt Tabel 2.42). Ligikaudu 30% hangetest, kus kasutatakse majandusliku soodsuse kriteeriumeid, on seotud kas transpordivahendite ja seonduvate lisatoodete (7%), ehitustööde (6%), arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste (6%), meditsiiniseadmete, farmaatsiatoodete ja isikuhooldustoodete (5%) või kontorimasinate ja arvutite ning nende seadmete ja tarvikutega (5%). Suur osa majanduslikku soodsust hindavatest hangetest kuuluvad muude toodete ja teenuste valdkonda (41%).



Tabel 2.42 Majandusliku soodsuse kriteeriumeid sisaldavate hangete läbiviimise valdkonnad aastatel 2007-2011 (% hangete arvust vastaval aastal)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	10	10	13	15	11	12
B-kategooria teenused	7	8	12	13	12	10
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	11	7	5	5	7	7
Ehitustööd	6	8	8	5	4	6
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	5	5	5	7	7	6
Meditsiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	6	6	3	4	5	5
Kontorimasinad ja arvutid, nende seadmed ja tarvikud, v.a. mööbel ja tarkvarapaketid	5	6	4	5	5	5
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (v.a. valgustus) ja puhastusvahendid	4	4	3	3	2	3
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	3	2	2	2	2	2
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	3	2	2	2	1	2
Remondi- ja hooldusteenused	1	1	2	2	1	1
Muud toodete ja teenuste valdkonnad	39	42	42	37	44	41
<b>Majandusliku soodsuse kriteeriumeid sisaldavate hangete arv kokku</b>	<b>601</b>	<b>890</b>	<b>824</b>	<b>783</b>	<b>802</b>	<b>3900</b>

Märkus: kahe hanke puhul polnud registri andmete põhjal hanke valdkonda võimalik määrata.

Kokku viidi aastatel 2007-2011 läbi 3902 riigihanget, mille hindamisel kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid, neist 3307 (ehk 85%) hanke puhul olid kriteeriumid registris välja toodud. Peamiselt kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumitena 2-3 erinevat hindamiskriteeriumit ja maksimaalselt 6 erinevat kriteeriumit. Sagedamini kasutati hankelepingu eseme **hinnale, pakkuja kogemusele või referentsile, metoodika või lahenduse kirjeldusele ning toote või teenuse omadusele** seatud tingimusi (vt Tabel 2.43). Hankelepingu eseme hinnaga seotud kriteerium oli välja toodud keskmiselt 90% hangete korral. Muudel juhtudel võis tegemist olla hangetega, millele oli eelnevalt piirhind kehtestatud ning seetõttu keskenduti pakumuste hindamisel teistele kriteeriumitele. Võrreldes ühishangete ja keskkonnahoidlike hangetega kasutati majandusliku soodsuse hindamiseks üldjuhul sagedamini erinevaid hindamiskriteeriume.

Tabel 2.43 Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine riigihangetes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Hind	509	90	753	90	619	89	577	91	527	91
Pakkuja kogemus või referents	109	19	196	23	157	23	205	32	177	30
Metoodika lahenduse kirjeldus	107	19	185	22	164	24	187	30	127	22
Toote, teenuse omadused	227	40	278	33	168	24	136	22	108	19
Pakutava lahenduse kvaliteet	98	17	156	19	122	18	98	16	105	18
Tarnekiirus	102	18	181	22	136	20	110	17	96	17
Muu	48	8	59	7	37	5	36	6	46	8
Puudu	23	4	35	4	47	7	36	6	43	7
Garantiitingimused	68	12	107	13	84	12	30	5	42	7
Hoolduskulu	52	9	54	6	37	5	33	5	28	5
<b>Majandusliku soodsuse kriteeriumeid sisaldavate hangete arv</b>	<b>565</b>	<b>100</b>	<b>837</b>	<b>100</b>	<b>692</b>	<b>100</b>	<b>632</b>	<b>100</b>	<b>581</b>	<b>100</b>

Sagedamini kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid **teenuste** ja **asjade** hankimisel, keskmiselt hinnati majandusliku soodsuse kriteeriumite alusel 18% teenuste ning 16% asjade hangetest (vt Tabel 2.44). Ehitustööde hangete puhul kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid pigem harva, keskmiselt 4% hangete korral.

Tabel 2.44 Majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete arv hankelepingu esemete lõikes aastatel 2007-2011 (hangete osakaal, kus kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid)

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Teenused	263	19	393	16	451	20	485	18	445	18	2037	18
Asjad	300	17	428	16	306	16	256	13	321	16	1611	16
Ehitustööd	38	4	70	4	68	6	42	5	36	3	254	4

Kõige enam kasutati hankemenetlusena lihthankeid ning avatud hankemenetlusi. Majandusliku soodsuse kriteeriume kasutati sagedamini **väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlustes** (53%) ning **muudes** (41%) hankemenetlustes (vt Tabel 2.45). Avatud hankemenetluste korral kasutati majandusliku soodsuse kriteeriume keskmiselt iga viienda hanke korral, lihthangete puhul keskmiselt iga kümnenda hanke korral.

Tabel 2.45 Majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete arv hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011 (hangete osakaal, kus kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid)

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus	31	46	51	46	52	63	49	59	26	50	209	53
Muu hankemenetlus	8	36	17	47	20	43	15	38	17	40	77	41
Avatud hankemenetlus	287	23	322	20	276	20	276	17	319	18	1480	19
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	27	29	59	17	59	10	79	10	93	19	317	14
Lihthange	219	9	404	9	387	13	334	12	324	11	1668	11
Väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus	29	10	38	10	31	10	30	8	23	7	151	9

Enam kui 95% hangetest viidi vaadeldaval perioodil läbi klassikalise sektori hankijate poolt ning keskmiselt 14% juhtudest kasutati pakkumuste hindamiseks majandusliku soodsuse kriteeriumeid (vt Tabel 2.46). Võrgustikusektori hankijad viisid läbi alla 5% hangetest ning keskmiselt 17% juhtudest kasutati pakkumuste hindamisel majandusliku soodsuse kriteeriumeid.

Tabel 2.46 Majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete arv hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011 (hangete osakaal, kus kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid)

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Klassikalise sektori hankija	576	14	871	13	781	15	751	14	769	14	3748	14
Võrgustikusektori hankija	25	22	20	20	44	23	32	13	33	12	154	17

Pakkumuste hindamiseks kasutasid majandusliku soodsuse kriteeriume sagedamini **riigi- või valitsusasutused** (24%) ning **muud asutused** (23%), harvem valitsusasutuse hallatavad riigiasutused (15%) ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud (12%, vt Tabel 2.47). Kõige vähem kasutasid pakkumuste hindamisel majandusliku soodsuse kriteeriumeid kohaliku omavalitsuse asutused või üksused (8%).

Tabel 2.47 Majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete arv klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011 (hangete osakaal, kus kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid)

	2007		2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%	Hangete arv	%
Riigiasutus või valitsusasutus	162	18	322	25	273	28	272	24	286	24	1315	24
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	172	19	194	13	168	16	148	14	120	14	802	15
Avalik-õiguslik juriidiline isik	105	14	130	12	112	12	87	10	95	11	529	12
KOV-i asutus või üksus	130	8	205	6	204	8	205	9	243	10	987	8
Muu asutus	9	18	21	18	26	26	41	31	26	18	123	23

Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine pakumuste hindamisel on hankijate lõikes erinev. Registri andmete põhjal kasutasid osad hankijad majandusliku soodsuse kriteeriume sagedamini kui teised, kuid leidis ka hankijad, kes mitte ühegi hanke puhul majandusliku soodsuse kriteeriume ei kasutanud. Samuti leidis ka hankijaid, kes kõigi korraldatud hangete puhul rakendasid majandusliku soodsuse hindamiskriteeriume. Sageli jäi nende poolt läbiviidud hangete arv vaadeldaval perioodil alla kümne. Arvuliselt kõige enam on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavaid hankeid korraldanud **sotsiaalministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsevägi** (vt Tabel 2.48). Tabelis välja toodud hankijate puhul on näha kui suur on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete osakaal kõigist läbiviidud hangetest, osakaalud varieeruvad 2%-st kuni 77%-ni.

Tabel 2.48 Majandusliku soodsuse kriteeriume kasutanud hankijad aastatel 2007-2011 (hangete arv)

Hankija	Madalaim hind	%	Majanduslik soodsus	%	KOKKU
Sotsiaalministeerium	173	53	155	47	328
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	178	54	151	46	329
Politsei- ja Piirivalveamet	221	67	110	33	331
Kaitsevägi	286	74	100	26	386
Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus	185	69	85	31	270
Kaitseväge Logistikakeskus	168	66	85	34	253
Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	105	56	83	44	188
Kaitseministeerium	95	55	79	45	174
sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla	510	87	73	13	583
Rahandusministeerium	129	65	69	35	198
Politseiamet	54	44	68	56	122
Riigi Infosüsteemi Amet	144	71	60	29	204
Siseministeerium	121	68	58	32	179
Tartu Ülikool	513	90	55	10	568
Maksu- ja Tolliamet	157	76	50	24	207
Keskkonnaministeerium	232	83	48	17	280
Riigikantselei	68	59	48	41	116

Hankija	Madalaim hind	%	Majanduslik soodsus	%	KOKKU
Maanteeamet	293	86	46	14	339
Päästeamet	176	80	44	20	220
Justiitsministeerium	49	53	43	47	92
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	73	63	42	37	115
SIHTASUTUS ERAMETSAKESKUS	22	34	42	66	64
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	93	70	39	30	132
Piirivalveamet	48	56	38	44	86
Registrate ja Infosüsteemide Keskus	117	76	37	24	154
Veterinaar- ja Toidulaboratoorium	33	48	36	52	69
Statistikaamet	64	65	35	35	99
sihtasutus Tartu Ülikooli Kliinikum	549	94	34	6	583
Maa-amet	185	84	34	16	219
Põllumajandusministeerium	154	83	32	17	186
Sihtasutus Archimedes	12	27	32	73	44
Tartu Linnavalitsus	340	92	31	8	371
Rakvere Ametikool	31	51	30	49	61
Eesti Haigekassa	1244	98	28	2	1272
Eesti Pank	155	85	28	15	183
Tallinna Linnaplaneerimise Amet	72	72	28	28	100
Võrumaa Kutsehariduskeskus	19	40	28	60	47
Sihtasutus Pärnu Haigla	257	90	27	10	284
Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Amet	11	29	27	71	38
Eesti Töötukassa	61	71	25	29	86
Kaitseliit	151	86	24	14	175
Pärnu Linnavalitsus	147	86	24	14	171
Riigikogu Kantselei	77	77	23	23	100
Sihtasutus Viljandi Haigla	41	64	23	36	64
Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus	33	59	23	41	56
Eesti Kohtuekspertiisi Instituut	7	23	23	77	30
Tallinna Linnakantselei	152	88	21	12	173
Sihtasutus KredEx	27	56	21	44	48
Eesti Energia Kaevandused AS	63	76	20	24	83
<b>Hangete arv kokku</b>	<b>23438</b>	<b>86</b>	<b>3902</b>	<b>14</b>	<b>27340</b>

Märkus: tabelis on välja toodud hankijad, kes aastatel 2007-2011 korraldasid enam kui 20 hanget, milles pakkumuste hindamiseks kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid. Tabel on sorteeritud majanduslikku soodsust sisaldavate hangete arvu alusel kahanevalt.

Majanduslikku soodsust sisaldavatel hangetel osalemine on pakujate lõikes erinev. Kuna ühe hanke raames oli võimalik sõlmida lepinguid mitme eduka pakujaga, siis on edukad pakujad esitatud sõlmitud lepingute arvu alusel. Riigihangete registri põhjal sõlmiti vaadeldaval perioodil lepinguid 7774 erineva pakujaga, neist 76% olid edukad hangetel, kus hindamiskriteeriumina kasutati madalaimat hinda ning 24% sõlmisid lepinguid majandusliku soodsuse alusel hinnatud hangete raames. Seega oli majandusliku soodsuse alusel hinnatud hangetega seotud 1893 erinevat pakujat. Arvuliselt kõige enam on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete raames lepinguid sõlminud **AS Webmedia Group**,

**Ernst & Young Baltic AS, Swedbank Liising Aktsiaselts, Tartu Ülikool ning AS Microlink Eesti** (vt Tabel 2.49). Tabelis välja toodud pakkujate puhul on näha, kui suur on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate lepingute osakaal kõigist sõlmitud lepingutest, osakaalud varieeruvad 11%-st kuni 89%-ni.

Tabel 2.49 Majanduslikku soodsust sisaldavatel hangetel edukalt osalenud pakkujad aastatel 2007-2011 (lepingute arv)

Pakkuja	Madalaim hind	%	Majanduslik soodsus	%	KOKKU
AS Webmedia Group	97	59	68	41	165
Ernst & Young Baltic AS	30	38	48	62	78
Swedbank Liising Aktsiaselts	108	69	48	31	156
Tartu Ülikool	37	45	45	55	82
AS MicroLink Eesti	126	75	42	25	168
RentEst OÜ	45	56	35	44	80
Swedbank Autopargi Juhtimise Aktsiaselts	35	50	35	50	70
Aktsiaselts Datel	150	82	34	18	184
Aktsiaselts Fujitsu Services	47	59	32	41	79
Infotark AS	70	70	30	30	100
OÜ BDA Consulting	15	35	28	65	43
AB Medical Group Eesti osaühing	114	81	27	19	141
sihtasutus Poliitikauuringute Keskus PRAXIS	6	19	26	81	32
Aktsiaselts Galvi-Linda	3	11	25	89	28
AKTSIASELTS HELMES	65	72	25	28	90
Osaühing Net Group	153	86	25	14	178
Aktsiaselts Proflin	16	40	24	60	40
Statoil Fuel & Retail Eesti AS	21	47	24	53	45
OÜ BALTIC ARMAMENTS	8	27	22	73	30
Aktsiaselts IT Grupp	80	79	21	21	101
aktsiaselts REGIO	27	56	21	44	48
Cybernetica AS	68	77	20	23	88
AKTSIASELTS INEST MARKET	104	85	19	15	123
Aktsiaselts Mecro	66	78	19	22	85
AKTSIASELTS MEDITSIINIGRUPP	97	84	18	16	115
ALD Automotive Eesti AS	9	33	18	67	27
MarkIT Eesti AS	148	89	18	11	166
Quantum Eesti AS	117	87	18	13	135
Elion Ettevõtted Aktsiaselts	102	86	17	14	119
OSAÜHING HANSA MEDICAL	63	79	17	21	80
aktsiaselts MEDISOFT	38	70	16	30	54
Aktsiaselts Sangar	5	24	16	76	21
ERGO Kindlustuse Aktsiaselts	27	63	16	37	43
Innopolis Konsultatsioonid AS	27	63	16	37	43
Tallinna Tehnikaülikool	26	62	16	38	42
aktsiaselts Eesti Kaardikeskus	11	42	15	58	26
aktsiaselts OVERALL EESTI	36	71	15	29	51

Pakkuja	Madalaim hind	%	Majanduslik soodsus	%	KOKKU
Aktsiaselts STANDARD	100	87	15	13	115
aktsiaselts Surgitech	34	69	15	31	49
AS ISS Eesti	118	89	15	11	133
AS Logica Eesti	12	44	15	56	27
If P&C Insurance AS	19	56	15	44	34
osaühing LUISA TÕLKEBÜROO	12	44	15	56	27
<b>Lepingute arv kokku</b>	<b>27431</b>	<b>84</b>	<b>5082</b>	<b>16</b>	<b>32513</b>

Märkus: tabelis on välja toodud need pakkujad, kes perioodil 2007-2011 sõlmisid enam kui 15 lepingut hangete raames, kus hindamise aluseks oli majandusliku soodsuse kriteerium. Pakkujad on järjestatud majanduslikku soodsust sisaldavate hangete raames sõlmitud lepingute arvu alusel kahanevalt.

## 2.4 Kokkuvõte riigihangete registri analüüsist

### Riigihangete register

Aastatel 2007 kuni 2011 viidi 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 sektori hankijate** poolt, sh arvuliselt kõige enam korraldasid riigihankeid avalik-õiguslikud juriidilised isikud, võrgustikusektori 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

**4%** läbiviidud hangetest olid **ühishanked**. Kokku korraldati aastatel 2007-2011 **1105 ühishanget**, kogumaksumusega **460 miljonit eurot**. Enamik ühishangetest korraldati klassikalise sektori hankijate poolt, sh enim avalik-õiguslik juriidiliste isikute poolt. Ühishangete raames telliti sagedamini **teenuseid**, kolmandikul juhtudest ehitustöid ja igal neljandal juhul asju. Hangete maksumuse alusel moodustasid suurima osakaalu asjade hanked (62%), ligikaudu veerandi ehitustööd ja 15% teenused. Ühishangete puhul oli enamasti tegemist kas **lihthanke** või **avatud hankemenetlusega** (kokku 91%). Hanke tulemusena sõlmiti enam kui 90% juhtudest **hankeleping** ning muudel juhtudel raamleping. Ühishangetele tehtud pakkumusi hinnati aastate lõikes peamiselt madalaima hinna alusel (92%), majandusliku soodsuse kriteeriume kasutati 8% hangete puhul. Madalaima hinna kasutamine hindamiskriteeriumina oli valdav nii hankelepingu esemete, hankija liikide kui ka hankemenetluse liikide lõikes.

Majandusliku soodsuse hindamisel ühishangete puhul kasutati keskmiselt **2-3 erinevat kriteeriumit**, sagedamini seati nõudmisi eseme **hinnale, toote või teenuse omadusele** ning pakkuja **kogemusele või referentsile**.

Ühishankeid viidi aastate lõikes läbi peamiselt **ehitustööde** ja **arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste** valdkondades.

Ühishankeid korraldasid **113 erinevat hankijat**, neist pooled korraldasid vaadeldaval perioodil vaid ühe ühishanke. Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 20 ühishanget, oli 6 - Riigi Kinnisvara Aktiaselts, siseministeerium, sihtasutus Narva Haigla, justiitsministeerium, Kohtla-Järve Linnavalitsus ja Riigihangete Keskus.

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. Lepingute arvu alusel olid edukamad pakkujad ühishangetel Tallinna Linnaehituse aktiaselts, Kuubik Projekt OÜ, OÜ Keskkonnaprojekt ning Swedbank Autopargi Juhtimise Aktiaselts.

### **Keskkonnahoidlikud hanked**

**Keskkonnahoidlikke hankeid** korraldati vaadeldaval perioodil **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 hankeid **kohaliku omavalitsuse asutused või üksused ning valitsusasutuse hallatavad riigiasutused**. Keskkonnahoidlike hange raames telliti peamiselt **ehitustöid**, kolmandikul juhtudest teenuseid ning viiendikul juhtudest asju. Keskkonnahoidlikke hankeid viidi enamasti läbi **lihthankena või avatud hankemenetlusena**. Hanke tulemusena sõlmiti **hankelepinguid** ning üksikutel juhtudel raamlepinguid. Keskkonnahoidlikele hangetele tehtud pakkumusi hinnati üldjuhul **madalaima hinna alusel** (89%), majandusliku soodsuse kriteeriumeid kasutati 11% hangetest. Madalaima hinna kasutamine hindamiskriteeriumina oli valdav nii hankelepingu esemete, hankija liikide kui ka hankemenetluse liikide lõikes. Majandusliku soodsuse kriteeriumitena rakendati sagedamini hankelepingu eseme **hinnale, toote või teenuse omadusele, pakkuja kogemusele või referentsile ning meetodika või lahenduse kirjeldusele** seatud tingimusi. Keskkonnahoidlikele hangetele on lisaks muudele tingimustele lisatud sageli 1-2 keskkonnahoidlikku tingimust, neist sagedamini nõutakse **toote või teenuse vastavust valdkondlikele nõuetele ja standarditele** (29%) või **keskkonnasäästlike materjalide ja tehnoloogiate kasutamist** (11%).

Keskkonnahoidlikke hankeid on aastate lõikes läbiviidud peamiselt **ehitustööde ja arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenuste** valdkondades.

Keskkonnahoidlikke hankeid korraldasid **528 erinevat hankijat**, neist 46% korraldasid viie aasta jooksul 1-2 ning viiendik 3 kuni 5 keskkonnahoidlikku hanget. Asutusi, kes korraldasid viie aasta jooksul enam kui 50 keskkonnahoidlikku hanget, oli 9 – Riigimetsa Majandamise Keskus, Tallinna Kommunaalamet, Riigi Kinnisvara Aktiaselts, Põhja-Regionaalne Maanteeamet, Ida-Regionaalne Maanteeamet, Tartu Linnavalitsus, Riigi Infosüsteemi Amet, Lääne Regionaalne Maanteeamet ning välisministeerium. Enam kui 100 miljonit euro ulatuses korraldas viie aasta jooksul keskkonnahoidlikke hankeid 6 hankijat – Eesti Energia Narva Elektri jaamad AS, Elektriraudtee AS, Riigimetsa Majandamise Keskus, Tallinna Kommunaalamet, Riigi Kinnisvara Aktiaselts ja Maanteeamet.

Keskkonnahoidlikel hangetel osutus edukaks **1944 pakkujat**, neist 57% olid edukad ühel ja 18% kahel hankel. Enam kui 10 keskkonnahoidlikul hankel osutus edukaks üle 70 pakkuja. Lepingute arvu alusel olid edukaimad pakkujad keskkonnahoidlikel hangetel Lemminkäinen Eesti AS, AS Nordecon Infra, Osaühing Väandra MP ja Skanska EMV Aktiaselts.



### **Majandusliku soodsuse kriteeriumid**

Enamiku riigihangete puhul kasutati hindamisel madalaima hinna kriteeriumit (86% hangetest). Majandusliku soodsuse kriteeriumeid rakendati **3902 hanke** puhul. Maksumuse alusel moodustasid majandusliku soodsuse alusel hinnatud riigihanked veerandi hangete kogumaksumuselt. Majandusliku soodsuse hindamisel kasutati peamiselt **2-3 erinevat kriteeriumit**, sh sagedamini hankelepingu eseme **hinnale, pakkuja kogemusele või referentsile, metoodika 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 teenuste (10%)** hankimisel.

Sagedamini kasutati majandusliku soodsuse kriteeriumeid **teenuste ja asjade** hankimisel ning **väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse ning muu hankemenetluse** korral.

Pakkumuste hindamisel kasutasid majandusliku soodsuse kriteeriumeid sagedamini **riigi- või valitsusasutused (24%) ning muud asutused (23%)**. Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine pakkumuste hindamisel on hankijate lõikes erinev. Arvuliselt kõige enam on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavaid hankeid korraldanud **sotsiaalministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsevägi**.

Majandusliku soodsuse alusel hinnatud hangetega oli seotud **1893 erinevat pakkujat**. Arvuliselt kõige enam on majandusliku soodsuse kriteeriume sisaldavate hangete raames lepinguid sõlminud AS Webmedia Group, Ernst & Young Baltic AS, Swedbank Liising Aktsiaselts, Tartu Ülikool ning AS Microlink Eesti.

## **3 INTERVJUUDE ANALÜÜS**

### **3.1 Ühishanked ja kesksed hanked**

Avaliku sektori hankija ehk riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või üksus, avalik õiguslik juriidiline isik või muu avaliku sektori valitseva mõju all olev isik kasutab oma tegevuseks vajalike asjade ostmiseks, teenuste või ehitustööde tellimiseks avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha, seetõttu peab ta riigihanke korraldamisel järgima kindlaid põhimõtteid ning tagama oma tegevuse ja otsuste läbipaistvuse. Riigihangete seaduses (2007) on sätestatud **riigihanke eesmärk**, milleks on hankija rahaliste vahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise tagamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

Rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekohane kasutamine ning riigihanke eesmärgi saavutamine eeldab hangete korraldada planeerimist, sobiva hankemenetluse liigi valimist ning ühishangete ja raamlepingute võimaluse kasutamist, mis võimaldavad hoida kokku hangete ettevalmistamise ning korraldamisega seotud kulused ja saada paremaid hinna- ja hankelepingu tingimusi. Rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine ei tähenda kindlasti 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 tulevas hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on hankedokumentides ammendavalt määratletud.

Riigihangetealaste kompetentsikeskuste loomisele ning seeläbi keskse hankimise soodustamisele on viidatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2011-2015. Seni on Eestis laialdasemalt kasutamata võimalus koondada teatud valdkondades riigihangete korraldamine kompetentsikeskustesse. Keeruliste hangete koondamine oleks otstarbekas parema kvaliteediga hankementluste läbiviimiseks ning rahaliselt mõõdetava võidu saavutamiseks parema hinna ja kvaliteedi suhte näol. Riigi eelarvestrateegia põhimõtte kohaselt on kaupade ja teenuste soetamisel parima hinna ja kvaliteedi suhte saavutamine riigiasutustele üheks võimaluseks tulla toime tegevuskulude kasvu piiranguga.

### 3.1.1 Ühishanke ja keskse hanke mõiste

Kuigi ühishangete ja raamlepingute kasutamise võimalus on riigihangete seadusega võimaldatud ning isegi soodustatud, siis praktikas kasutavad hankijad neid võimalusi pigem harva. Aastatel 2007-2011 moodustasid ühishanked 4% kõikidest hangetest ning raamlepinguid sõlmiti hangete tulemusena samuti vaid 4% juhtudest. Kuigi aastatel 2010-2011 oli ühishangete läbiviimise või nendel osalemise praktikat vaid vähestel hankijatel ja pakkujatel (vt Tabel 2.23 ja Tabel 2.24), siis **ühishanke mõistet** mõistavad intervjueeritud hankijad ja pakkujad sarnaselt riigihanke seaduses sätestatule ja käesolevas uuringus toodud ühishanke definitsioonile (vt lisa 1, mõisted).

*„Ka riigihangete seaduse mõistes, mina mõistan nii, et ikka kaks erinevat hankijat, kes on seaduse mõistes erinevad hankijad, teevad koos riigihanke. Meie asutuse sees ka erinevad struktuuriüksused teevad koos, aga see ei ole seaduse mõistes ühishankimine. Kui asutus teeks mõne teise asutusega, kellega iganes riigihanke kohuslasega koos viiks läbi riigihanke, siis saaksime rääkida ühishankest.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Ühishankimine on tegelikult meie mõistes nagu hange mitme asutuse peale. Kuidas ma ütlen nüüd, sarnased vajadused on ära kaardistatud, siis on selle alusel kokku pandud hange, et üks asutus on siis see, kes on reeglina juhtiv või läbiviija ja siis lepingus on kõik nagu võrdsed osapooled seal selle hankeobjekti suhtes.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Kui hankijate poolel on kokkulepped ja volitused sõlmitud enne ühishanke väljakuulutamist, siis pakkujatel pole hankedokumentatsiooni põhjal sageli võimalik üheselt aru saada, kas tegemist on ühishankega või lihtsalt suuremahulise hankega, mistõttu hanke olemus selgub mõnikord hankelepingute või raamlepingute sõlmimise käigus.

*„Ütleme niimoodi, et mõnikord hankedokumentatsiooni koha pealt kumab läbi, et mahud on oluliselt suuremad, kui sellel ühel hankijal üksinda oleks.“ (pakkuja, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Kuna praktiline kogemus kesksete hangete puhul puudub, siis pole **keskse hankimise mõiste** hankijatele ega pakkujatele tuttav ning mitmed intervjueeritavad ei osanud mõistet selgitada ega välja tuua erisusi võrreldes ühishankimisega. Kokkuvõttes toodi välja erinevaid selgitusi keskse hankimise mõistele:

„Keskse hankimise puhul, siis tingimuste seadmise õigus on siis ühel, kes hanget läbi viib ja teised siis on sunnitud nõustuma nende tingimustega, kui nad soovivad hankega kaasa minna. Ja ühishankimise puhul siis saavad kõik sõna kaasa öelda ja siis kokku leppida, mida ja kuidas hangitakse. Ma ei arva, et see keskne hankimine peaks kohustuslik olema. Kes saab ise hakkama, miks ta peaks liituma.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

„Keskne hankimine on ikkagi puhtalt see, et on üks õhutus ja teistel on kohustus.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„Mina mõtlen seda asja, et keskse hankimise nimetuse all on mingi kompetentsikeskuse loomine, et kes viivad hankeid läbi, et riik konsolideerib kuskil hangete läbiviimise, et iga väike asutus ei pea ise läbi viima, et on spetsialistid ja koondatakse ühte kohta, kellel on need suuremad kogemused.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„Kui siis nagu ühe asutuses siis allüksused hangivad nagu tsentraliseeritult, ma arvan, et see on nagu selline keskne hankimine.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

„Ma arvan, et siin on tegemist selle samaga, et üks viib läbi palju paljude hankijate hanked.“ (pakkujad, riigi äriühing)

### 3.1.2 Ühishangete või kesksete hangete läbiviimise võimalikud valdkonnad

Nii hankijad kui ka 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.

„Need valdkonnad, kus ühishankimisest kõige rohkem kasu on, võiksidki olla peamiselt kontoritarvete ja koopiapaberi, kütuse ostmine. Mitte väga spetsiifiliste hankeesemete korral, sest seal on väga raske partnerit leida. Pigem sellised tavapärasemad hanked, näiteks arvutite ostmine.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

„Põhimõtteliselt need on jah ikkagi sellised teenused ja asjad, mida kõik organisatsioonid iseenda tarbeks tarvitavad. Just sellised elementaarsed asjad - kontoritarbed, kontoripaber, joogivesi, arvutid, autokütus... Need ongi need, mis annavad mastaabiefekti.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

Ühishangete ja kesksete hangete puhul leidsid hankijad ja pakkujad, et võimalikud **valdkonnad**, kus ühishankeid või keskseid hankeid on võimalik läbi viia ning hankeesemed, mida nende abil tellida, oluliselt ei erine. Eelkõige on tänase praktika alusel vaja määratleda need asjad või teenused, millel mitmete hankijate puhul on ühisosa olemas ja testida pilootprojektina ühishankimisega kaasnevaid kulusid ja võimalikku kokkuhoidu. Välja valitud asjade ja teenuste puhul ühishanke kasuks otsustamisel tuleb lähtuda ühisosa olemasolust, vastasel juhul ei pruugi hange õnnestuda ning soovitud kasu võib saamata jääda.

„Ühishange on ikkagi see, kus on ühisosa olemas, mitte see kui meil on neli viis allasutust, kes tahavad osta sõidukeid, aga kõik tahavad erinevaid sõidukeid osta ja isegi kui me väga palju

vaeva näeme, et need kõik ühte hankesse kokku paneme, siis ei tule sealt mingit ühishanke efekti.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„No ütleme, et ühishanget saab kindlasti rakendada sellistes valdkondades, kus ostetakse selliseid suhteliselt sarnaseid asju või sellist teenust, mis on suhteliselt standardne, et sobib kõikidele. Et selliste asjade või teenuste puhul, mis on nii öelda erineva olemuse või spetsiifikaga, et seal seda ühishanget on suhteliselt keeruline läbi viia.“ (pakkuja, äriühing)

Näiteks on perioodil 2008-2011 ühishankeid väga edukalt korraldanud Riigihangete Keskus (kokku 27 ühishanget) ning peamiste hankeesemetena on ühishangete raames hangitud just standardseid, laialdaselt kasutatavaid kaupu ja teenuseid (vt Tabel 3.1). Lisaks neile nimetasid hankijad ja pakkujad intervjuudes veel sobivate ühishangete hankeesemetena sideteenuseid, õigusteenuseid, ühiseid uuringuid ja tasuvusanalüüse, juhendmaterjalide väljatöötamist ja sõiduautosid. Kindlasti on ühishankeid võimalik läbi viia täiendavates valdkondades, mida intervjuudes ei nimetatud. Riigihangete Keskus on aastaks 2012 planeerinud ühishankeid läbi viia täiendavalt kindlustusteenuste, arhiveerimisteenuste, teede- ja tänavate hooldusteenuste, remondi- ja viimistlusmaterjalide osas. Riigihangete Keskuse hinnangul oleks võimalik ühishankeid korraldada veel koristusteenuse, turvateenuse, raamatupidamisteenuse, bussiteenuse ja koolitusteenuse osas.

Tabel 3.1 Hankelepingu esemed Riigihangete Keskuse poolt läbiviidud ühishangetes, 2008-2011

Asjad	Teenused
koopiapaber (A4, A3)	jäätmekoristusteenus
autokütus, autorehvid	reisiteenus
kontoritarbed	
printerite ja koopiamasinate toonerkassetid	
IT-seadmed, arvutid, tarkvara	
koopiamasinad, printerid jm seadmed	
kontorimööbel	
elektrienergia	
toiduained	
kütteeõli	
majapidamis- ja keemia	

Allikas: Riigihangete Keskus, Tom Annikve (2011)

Nii intervjuudes kui ka fookusgrupis märgiti, et ühishangete abil hangitavate asjade ja teenuste hulk ja valdkonnad on piiratud, kuna ühishangete raames saab osta pigem ühesuguseid ning paljude hankijate vajadustele vastavaid hankeobjekte. Kõige keerulisemaks pidasid hankijad ja pakkujad ühishangete läbiviimist ehitustööde valdkonnas, kuna ehitusobjektide puhul on keeruline sarnase tehnilise kirjeldusega objekte leida. Samas toodi intervjuu käigus näide, kus ühishanget oli selles valdkonnas edukalt rakendatud.

„Kus ma nüüd jään vastuse võlgu tegelikult ühishankimise puhul, oleks ehitustööd. Vot seal suure tõenäosusega need objektid on ikkagi niivõrd spetsiifilised, et ei kujuta ette, et seal oleks ühishankimine võimalik.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

*„Ütleme ju ehituse puhul ei saa siin ju ikka mitut hankijat olla.“ (pakkuja, äriühing)*

*„Aga ehituses ei ole võimalik tellida ütleme mitme valla lasteaedu korraga, et iga projekt on ikkagi eraldivõetav. Ühishangetest oli üks spordiväljakute hange, et siis oli /.../ korraldatud kümnele spordiväljakule nagu ühishange, et see on selline asi, mis oli standardsete lahenduste järgi ja oli võimalik hankijal koondada ühte ehitushankesse. Aga tavapäraselt on ehitushanked ikkagi sellised, et nad on objektipõhised, et neid ei saa hulgi tellida, et mingeid koolimaju teatud hulk või lasteaedu, et see on ikkagi projektipõhine.“ (pakkuja, äriühing)*

### 3.1.3 Ühishangetest ja kesketest hangetest tulenev kasu või kahju

Kuluka hankemenetluse korraldamine täidab oma eesmärgi üksnes siis, kui hanke tulemusena saavutatakse parim hinna ja kvaliteedi suhe. Eesmärgi saavutamise eeldab, et hankija tunneb enne hanke alustamist vastavat kaubaturgu nii võimalike pakkujate kui pakutavate asjade või teenuste seisukohalt, korraldab hankeid ühtsete tervikutena ja teab, kuidas saavutada tema vajadusi kõige paremini rahuldavate pakkumuste esitamine turuosaliste poolt (Riigihangete juhis, 2012).

Kuigi ühishangete osakaal kõikidest hangetest on üsna väike, siis võib olemasoleva praktika põhjal väita, et ühishangete korraldamisest võidavad üldjuhul nii hankijad kui pakkujad. Seda juhul, kui hankemenetluse liik on sobival valitud, hankelepingu ese on kõigi hankes osalevate osapoolte vajadusi arvestades piisavalt hästi kirjeldatud ning pakkumuste hindamiskriteeriumid asjakohaselt valitud. Kõige ilmsem kasu ühishankimisel on hankijate hinnangul **suuremate mahtude puhul saavutatav oluline hinnavõit** ja hanke korraldamise ning administreerimisega kaasnevate **tööjõukulude kokkuhoid** (vt Tabel 3.2). Kõige suurem koormus hanke läbiviimisel langeb üldjuhul volitatud läbiviijale ning teised hankel osalevad hankijad on peamiselt kaasatud ettevalmistavas etapis info kogumisel ja küsimustele vastamisel. Teisalt ei ole riigiasutuste puhul ühishangete läbiviimisel kulusid jaotatud, mistõttu kannab hanke läbiviimise kulud enamasti volitatud läbiviija. Samuti näevad ühishangetes osalenud hankijad kasutegurina **hankekompetentsi jagamist** hankedokumentatsiooni koostamisel ning vaidlustuste vältimisel ja hankemenetlusega kaasnevate **püsikulude kokkuhoidu**, sest lisaks hanke ettevalmistamisele ja läbiviimisele on ka lepingu sõlmimise järgselt vaja vahetada infot, kontrollida lepingu täitmist või tegeleda garantiiküsimustega.

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. Osadel pakkujatel on endal sõlmitud tarnelepingud, mis võivad seada piiri pakutavatele soodustustele. Samas hindavad pakkujad ühishangete kasutegurina tööjõukulude kokkuhoidu hangete administreerimisel ja hankekompetentsi suurenemist ehk kui hanke läbiviija on kogemustega, siis on hankedokumentatsioon kvaliteetsemalt koostatud ning ka lepingute täitmisel tekib vähem probleeme. 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 ühishanke korraldamise kogemusega hankijad ja ühishangetel osalenud pakkujad pidasid ühiste hangete eelisteks samuti mastaabiefektist tulenevat säästu, tööjõukulude kokkuhoidu ning kompetentsi kogumise ja koondamise võimalusi. Täiendavalt nimetati ühishangete läbiviijate võimalusi

**туру korrastamiseks** kuna ühishanke läbiviijal on suuremad võimalused teha koostööd erialaliitudega ning korduvalt lepinguid mittetäitnud pakkujaid hangetest eemaldada ning **hankeobjektide standardiseerimiseks** (nt millised on hankeobjektidele seatavad nõuded ning pakkumuste hindamisel kasutatavad kriteeriumid). Viimasest võidaksid fookusgrupis osalejate hinnangul ka pakkujad, kes ei pea kulutama täiendavaid ressursse erinevate hangete hankedokumentide läbi töötamiseks ja pakkumuste koostamiseks. Väiksemahuliste hangete koondamine ühishankeks võimaldab vähendada korruptsiooniohtu, kuna keskused ei ole seotud poliitiliste jõududega (neil endal puudub huvi hankeobjekti vastu) ning suuremahulised hanked on nii osalevate hankijate kui ka potentsiaalsete pakkujate kõrgendatud tähelepanu all.

Kuna keske hankimise mõiste ühishankimisest mitmete intervjueeritud hankijate ja pakkujate jaoks oluliselt ei eristunud, siis nimetati keskest hankimisest saadava kasu või võimaliku kahju aspekte sarnaselt ühishankimisele. Peamiste kasuteguritena soodsamate hindade ja pikaajaliste lepingute kõrval toodi välja kompetentsi koondumist teatud valdkonna hangete läbiviimiseks ühte asutusse, hankedokumentatsiooni kvaliteedi tõusu, riigihangete ebaõnnestumiste ja vaidlustuste eeldatavat vähenemist. Kompetentsikeskuste loomise või määramisega väheneks osalevate hankijate tööjõukulu ja oleks võimalik hangete läbiviimisele kuluvat aega kokku hoida. Olulist kasu keskestest hangetest nägid peamiselt väiksemad asutused, kes viivad läbi üksikuid hankmeid. Samas ei ole võimalik neil asutustel hankespetsialistidest täielikult loobuda, kuna keskselt saab hankida ainult teatud asju, teenuseid ja ehitustöid, ning muude hangete läbiviimise kohustus jääb siiski kohapealsete töötajate kanda.

Tabel 3.2 Ühishangetest või keskestest hangetest saadav kasu hankijate ja pakkujate hinnangul

Kasutegurid ühishangetes	Hankijad	Pakkujad	Fookusgrupp
soodsamad hinnad (mastaabiefekt)	x	x	x
tööjõukulude kokkuvõid	x	x	x
hankemenetlusega kaasnevate püsikulude kokkuvõid (sh vaidlustused, lepingu administreerimine ja järelevalve)	x		x
hankekompetentsi jagamine ja suurendamine, kvaliteetsemad hankedokumentid	x	x	x
suured mahud ja pikaajalisemad lepingud		x	
pakkumuste koostamisel tööjõukulude kokkuvõid		x	x
туру korrastamine ühishangete abil			x
hangete standardiseerimise võimalus			x
korruptsiooniohu vähendamine			x

*„Võimalik kasu hankija jaoks võiks olla, et suuremate mahtude pealt hindasid alla saada. Ja ta võiks ka olla ju tegelikult ütleme tööjõukulude kokkuvõid. Püsikulud, mis nangun kaasnevad, võivad siis väiksemad olla.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Efekt on tegelikult see, et hankija saab teise hankijaga kõige paremini suhelda ja sellest võib tulla palju abi.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Sul raha läheb vähem, su töötajad ei tegele sellega, kui sul keegi vaidlustab. Üldjuhul on ühishankimise puhul suured rahad mängus, keegi hakkab sul vaidlema, siis nad vaidlevadki,*

*meist läheb see mööda. Just halduskoormus ja see lepingu administreerimine ka. Isegi kui leping on sõlmitud, ega seal on ikkagi vaja vahetada infot ja mingeid nõudeid järgida, et kuidas on kokkulepitud ja kontrollida.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„No pakkujate jaoks on kindlasti kasulik see, et see maht on nagu suurem, et selle tõttu on tõenäoliselt võimalik pakkuda ka soodsamat hinda, et üldkulud jaotuvad nagu suurema mahu peale.“ (pakkujate, äriühing)*

Riigihangete Keskuse hinnangul on hankijatele saadav kasu ühishangetest peamiselt seotud soodsamate hindade ja parima kompetentsi kasutamise. Ühishangetes osalenud hankijate hinnangul on mugav hankimise kohustuse ja lepingu järelevalve üleandmine volitatud hankijale ning üldiste kulude vähenemine seoses hanke läbiviimisega. Pakkujate hinnangul on ühishangete kasuteguriks hankijate koostööpartnerid, mis tagavad edukale pakkujale kindlad koostööpartnerid, pikaajalised lepingud, stabiilsed rahavood ja garanteeritud kasumi. Samuti on pakkujatel hanke osas üks partner, kellega lepingute täitmist kooskõlastada ning lepingute järelevalve on samuti koondatud ühte kohta. Üldiselt peavad nii hankijad kui ka pakkujad ühishangete pigem usaldusväärseteks ja läbipaistvateks (Annikve, 2011).

Ühishangetega kokkupuutunud intervjueritavate kogemused olid enamasti positiivsed ning uuringu ajaks läbiviidud hanked aitasid üldjuhul osalejate raha säästa. Lisaks kasule nägid hankijad ja pakkujad mõningaid kitsaskohti ühishangete valdkonnas (vt Tabel 3.3). Hankijate nägemuses valmistab ühishangete puhul kõige rohkem probleeme **hanke ettevalmistamise perioodi pikenedamine ja ajamahukus**, mille käigus kaardistatakse hankes osalevate asutuste vajadused, pannakse paika tehniline kirjeldus ning kooskõlastatakse kogu hanke protseduur. Sageli on hankijatel oma kindel käekiri ja väljakujunenud dokumendivormid, mistõttu hanke ettevalmistamise käigus kulub rohkem aega tingimuste kokkuleppimisele kui üksinda hanget korraldades. Suurem halduskoormus langeb ka hanke volitatud läbiviijale, kes kogub erinevate osalejate soovid ja vajadused kokku ning peab tehnilise kirjelduse osas läbirääkimisi kõigi osalejatega. 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 pakkumise saanud.

Pakkujate hinnangul võib ühishangete korraldamisega kaasneda erinevaid probleeme nii hanke **administreerimise, pakutava hinna** kui ka **туру 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 ühishangete puhul võib pakkujate soov suurema turuosa saamiseks ja riskide maandamiseks hoopis pakkumuse hinda tõsta, st pakkumusse lisatakse transpordi- ja lähetuskulud, mis piirkondlike üksikhangete puhul olulist rolli ei mängiks. Ühishangetega enamasti kaasnevate pikaajaliste lepingute puhul võivad pakkujad samuti riskide maandamiseks pakkumuse hinda tõsta ja mõni pakkujate võib lepingu ajal tegevuse lõpetada. Pakkujate 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 intervjueritavad pakkujad turu võimalikku koondumist üksikute suuremate pakkujate kätte, kes hangete suurenenud mahuga kaasnevatele kõrgematele

kvalifitseerumistingimustele suudavad vastata ja kes saavad pikaajalised lepingud endale. Väikestel ja alles alustavatel ettevõtetel oleks vastavas valdkonnas keeruline toime tulla ja hangetel konkurentsi pakkuda. Pikemas perspektiivis võib pakkujate arv vastavas valdkonnas oluliselt väheneda, mis omakorda võib kaasa tuua toodete või teenuste üldise hinnatõusu. Konkurentsi säilimiseks ja ettevõtluse arendamiseks ei ole pakkujate hinnangul õige ühishangete mahtusid liialt suureks koondada ning peaksid säilima ka regionaalsete ettevõtete võimalused hangetel osaleda.

Fookusgrupis osalenud hankijate ja pakkujate hinnangul on ühishangete puhul ettevalmistamise protsess tunduvalt pikem (sh nii osalejate kui nende vajaduste kaardistamine, mahtude arvestamine, riskide hindamine) ning vaidlustuste või tarneraskuste korral kannatavad kõik osalejad. Kõrgendatud nõuded pakkujatele võivad piirata konkurentsi ning pikaajaliste lepingute puhul peavad nii hankija kui ka pakkuja võtma suuremaid riske või nägema ette võimalusi lepingutingimuste korrigeerimiseks (nt mahtude muutumine ühishankest loobunud või liituda soovivate hankijate arvelt, hinnamuutuste korrigeerimise võimalus). Pakkujate hinnangul võib ühishanke koondamise protsess kujuneda väga pikaks, mistõttu mõnel hankijal ei ole protsessi käigus enam olemasolevate lepingute või katmata vajaduste tõttu võimalik osaleda ning nad on sunnitud eraldi hanke läbi viima, mis vähendab ühishankest saadavat kasu ja tööjõukulude kokkuhoidu. Samuti peavad ühishankes osalevad hankijad lepingusse süvenema ning otsustama hankes osalemise. Osalemiskohustuse puudumise pärast võib osa hankijatest ühishankest protsessi käigus loobuda, mistõttu tuleb pakkujatel pikaajaliste lepingute jooksul arvestada suuremate riskidega mahtude ja hindade muutumise tõttu.

Juhul, kui keskne hankimine mingite hankeesemete puhul peaks osutama kohustuslikuks, siis ei ole hankijatele täna veel selge, kuidas on võimalik arvestada ka tavapärase ostude puhul erinevate hankijate vajadustega, kuidas sobitada erinevate asutuste hankeplaanid keskse hankimise kavaga ning millised on võimalused lepinguperioodi jooksul hankekavas muudatusi teha või asutuste vajaduste muutumisel sobivaid asju ja teenuseid hankida. Tänesest kesksete hangete mõistest ja regulatsioonist riigihangete seaduses või riigihangete juhises ei selgu, kuidas kavandatakse kesksete hangete puhul vastutuse jaotamine ning hankekulude katmine hankijate vahel.

Tabel 3.3 Ühishangetest ja kesksetest hangetest tulenev kahjulik mõju hankijate ja pakkujate hinnangul

Ühishangete kahjulikud mõjud	Hankijad	Pakkujad	Fookusgrupp
hanke ettevalmistamise protsess on pikem (nt tehnilise kirjelduse ja hanketingimuste kokku leppimine)	x		x
infovahetamise ja kooskõlastamise probleemid (ajamahukus, erinevad dokumendivormid ja asjaajamise korraldus) hankemenetluse käigus	x	x	x
vaidlustuste puhul kannatavad kõik osalejad	x		x
mõni hankija ei pruugi saada täpselt oma vajadustele vastavat toodet või teenust	x	x	
ühishankes saavutatud hinnaefekt sõltub piirkonnast ja pakkujast	x	x	
suured mahud ja kõrgemad nõuded pakkujatele pärsivad konkurentsi	x	x	x
pikaajaliste lepingute puhul võib turg koonduda teatud pakkujate kätte, mis piirab väikeste ja alustavate ettevõtete tegutsemisvõimalusi ja võib tõsta toodete või teenuste hinda	x	x	



*„Ühishanke üks selline nõrk koht on, et nende asutuste soovid ja vajadused on nii erinevad, et siis hakkab see vaidlemine, et kes tahab nii, kes tahab naa. Ma pean selle nüüd kuulama ära kõikidelt osapooltelt - ühesõnaga, see on selge, et sellist lahendust ei tulegi, mis kõigile meeldiks, aga sa pead selle kõik ära kuulama, läbi analüüsima ja siis tulevad igasugused erinevad arusaamad ja vaidlused.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Kui hanke käigus selgub, et keegi tahab natukene mingit tehnilist kirjeldust muuta või mingis hanke osas tekib hankedokumentide muutmise vajadus või vaidlustuse oht, siis kohe automaatselt kõik need hankega liitunud asutused kannatavad. Ja ütleme kui see hanke kvaliteet ei ole väga hea, siis sealt võib saada hoopis kehvemaid lepinguid, kui näiteks keegi üksikult, kes suudab osavamalt seal läbirääkida nende tingimuste üle.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Üle-eestiliste hangete puhul võib mõnes piirkonnas hinnaefekt olla, mõnes mitte, sõltub piirkonnast ja pakkujatest.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Igasugused sellised suured hanked tekitavad selliseid monopole ja kuna Eesti turg on oma olemuselt pisikene, siis me nii öelda hangime ühelt kahelt partnerilt ja ülejäänud paraku jäävad kõik sellest mahust ilma ju. Et tekivad ühed, kes on tugevad ja teised, kes /.../ surevad välja.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Ühishanke puhul ma arvan /.../, et kui üks hankija, see kes ühishankes osaleb, teab väga täpselt, mida tema tahab, aga see teine hankija võibolla oma neid mahtusid on hinnanud natukene valesti või natukene liiga optimistlikult, et siis see mõjutab kõiki.“ (pakkuja, äriühing)*

*„Muidugi pakkuja jaoks on ühishange ausalt öeldes täiesti nonsens, sellepärast et kui on viis erinevat pakkumist, siis ta võib mõne võita, mõne kaotada, aga kui on ühishange, siis on pakkuja jaoks tegelikult ainus võimalus, kas võita või kaotada kõik, rohkem tal võitmisevõimalusi enam ei ole.“ (pakkuja, riigi äriühing)*

Hankijate vahelisel koostööl on ühishangete õnnestumisel täita oluline roll. Tähtsad on siinkohal usaldus volitatud hankija pädevuse ja oskuste vastu ning praktiline kogemus riigihangete valdkonnas. Ühishankes osaledes või hanget korraldades on oluline hankeprotseduurides ja vastutuses täpselt kokku leppida ning hankemenetluse käigus osapoolte vahel infot vahetada, et ei tekiks infosulgu või möödarääkimisi. Praktikas on kasutatud erinevaid võimalusi hankijate vahel vastutuse jaotamiseks, mõnikord antakse volitusega kõik õigused hankemenetluse käigus otsuseid teha ühele hankijale ja teised osapooled saavad hanke tulemusena osa volitatud hankija poolt parimaks tunnustatud pakkumusest ja sõlmitud lepingust, kuid ise hankemenetluses aktiivselt ei osale. Plussiks on siinkohal tööjõukulude kokkuvõtteid ja väiksem vastutus, kuid miinuseks vähene informeeritus hanke läbiviimise osas ning oht, et valituks osutunud toode või teenuse ei vasta täielikult kõigi osalejate ootustele või ei saa kõik osapooled soovitud hinnavõitu. Võrdväärsete partnerite korral volitatakse küll üks hankija hankeprotsessi juhtima, kuid ka teised osalevad hankemenetluses näiteks pakkumuste hindamisel ja otsuste tegemisel. Viimasel juhul on erinevad osapooled hanke läbiviimisega tihedamalt seotud ja paremini informeeritud, kuid erinevate otsuste tegemine ning küsimuste kooskõlastamine võib võtta rohkem aega ja nõuab kõigilt osapooltelt suuremat panust. Fookusgrupis osalenud hankijad leidsid, et suuremahuliste ühishangete korral tuleb kasutusele võtta meetmed (nt raamlepingud, piirkondlikud hanked, hangete osadeks jaotamine)

konkurentsipiirangute vähendamiseks. Hankijate hinnangul on ühe pakkujaga sõlmitud pikaajalised lepingud samuti riskantsed, sest juhul, kui pakkujal tekib raskusi lepingu täitmisega, jäävad kõik ühishankes osalenud hankijad ilma vajalikust tootest või teenusest.

### 3.1.4 Ühishangete kasutamise potentsiaal

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 dokumentivorme 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, st suuremahulised ja pikaajalised lepingud koonduvad üksikute pakkujate kätte ja väheneb väiksemate pakkujate arv turul ja osalemisvõimalus riigihangetel.

*„Mina küll ei tahaks ühishankeid teha, et lihtsam on ise teha. Et on oma ajagraafikud ja asjad. Meil oma asutuse sees vahel on seda infot vahest väga raske kokku saada ja kui siin oleks veel mõni partner väljastpoolt, siis tõenäoliselt nad ootaks meie järgi.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Aga kuskilt maalt hakkab see ühishange negatiivseid tagajärgi tooma. Eesti on nii väike, kui ma teen selle hanke siit keskselt ja seda transporditakse hiljem üle Eesti laiali, siis neile väikeettevõtetele konkreetsetes piirkondades mõjub see väga negatiivselt. Saavad ainult tegelikult suured pakkujad lepingud ja nii edasi. Mina isiklikult ei usu väga sellesse, et kui ma nüüd paneksin sinna hankesse veel kolm korda samapalju liitujaid, et ma veel võidaks midagi, et tuleb nagu hinnalagi ette. Need on väga üksikud tooted, kus on võibolla võimalik nii lihtsalt mahuefektiga saavutada tohutut võitu.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

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 tööjõukulude kokkuhoiust kui ka madalamast hankehinnast. Kitsaskohana tõid väiksemad hankijad välja sobivate partnerite leidmise, kuna ühishangetes osalemise võimalustest sageli info nendeni ei jõua ning seega otsivad aktiivsemad asutused ise võimalikke ühishanke partnereid.

*„Küsimus on inimeste teadmistes. Sest praeguse kehtiva õiguse suhtes on see, et ei hankijad ega pakkujad täpselt ei tea, kuidas mõnda riigihangete seaduse sätet täpselt tõlgendada. Nüüd on küsimus selles, et kui ei osata tõlgendada, siis üldiselt välistatakse seda, mida ei osata. Ja põhjus on lihtsalt selles, et oh jumal, kui tuleb kontroll, mingisugused auditid, et järsku oleme seal kuskil midagi valesti teinud ja sellistes asjades lihtsalt sellepärast välistatakse.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Lihtsalt on kokku lepitud, sest huvi tunnevad just kohalikud omavalitsused ise ja ega me ei ole ära öelnud. Meie pole ise kuulutanud, et tulge meile, teeme ühishanke või midagi sellist. Et see on lihtsalt kokkuleppe ja läbirääkimiste küsimus. Suurem motivatsioon on kohalikel omavalitsustel meie hangetega liituda.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Tegelikult jah võiks ühishankeid rohkem olla, näiteks ühishankega litsentse tasub osta, siis lauaarvutite monitoride ostmine, sülearvutite ostmine, kontoriseadmete toonerkassetide ostmine, me läheme raudselt kaasa, sest seal on kulumahitudega meil võimalik võita.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Ühishangete sagedasema kasutamise osas nägid hankijad mitmeid kitsaskohti. Intervjuude ja fookusgrupi käigus leiti, et erinevates valdkondades (nt kütus, sideteenus, postiteenus) ei tooks **mahtude väga suur koondamine** enam hinnavõitu, sest ka pakkujatel on soodsama hinna kujundamiseks piiratud võimalused ning alla omahinna tehtud pakkumised ei ole pikemas perspektiivis usaldusväärsed. Lisaks muutub paljude hankijate koondamise ja hankemahtude suurenemise tõttu hanke administreerimine keerukamaks (nt igakuised aruanded, osalevate hankijate loobumine, mahtude korrigeerimine, osapoolte vaheline suhtlus ja järelevalve) ja **kaob ära asjaajamise lihtsus**, mida Euroopa direktiivid soodustada püüavad.

*„Ma kardan, et kui me võtame kasvõi kantseleitarbed, et kõik ministeeriumid, kogu riik kokku lüüa, siis selle hanke tehniline teenindamine võib tõesti niivõrd keeruliseks minna, et äkki sellel ei ole enam mõtet. Kui ministeeriumid viimseni nüüd näiteks oma valitsemisala hanked teeksid keskselt igaüks, ma arvan siis oleks tegelikult see soovitud efekt juba käes. Valitsemisala piires küll, sellega ma olen nõus, siis iga asutus ei pea tegelema sellega.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Sest ega me täna tegelikult hankekulukust ei ole tõesti mõõtnud ja kui seda nüüd püüda väga täpselt teha, mine sa tea, võibolla tulebki välja, et kuskil selle kõige kokkupanemine võtab sult niipalju lõpuks ressursi ära, et ta võtab selle efekti ära, mis sa saad, et oleks sama hea tulemus olnud ka siis, kui oleks 10 ministeeriumit, igaüks oleks teinud ise.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Kui me seda seadusest loeme ja jälgime seadusemuutusi ja Euroopast tulevaid direktiive, siis järjest on piire tõstetud, kust väiksemamahulistel hangetel on nõuded leebemad ja asjaajamine lihtsam. Nüüd kui me ikkagi läheme kogu aeg liitmise teed ja oleme kogu aeg tohutu suurtes mahtudes, siis on ka seda asjaajamist rohkem. Me eemaldume sellest asjaajamise lihtsusest.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Tänase praktika alusel on riigiasutused ühishankeid korraldanud peamiselt **vabatahtlikult** ning **oma kulu ja kirjadega**, kuid pikemas perspektiivis pole asutustel motivatsiooni ühishangetega seotud kulud koos vastutusega enda kanda võtta ning vaja oleks leida lahendused hanke läbiviimisega kaasnevate kulude jagamiseks ja katmiseks. Fookusgrupis osalenud hankijate (v.a riigiasutuste esindajad) sõnul on ühishangete puhul hanketeenuse hind osalejatele teada ning kulud kaetakse üldjuhul saavutatud hinnaefekti arvelt. Iga ühishanke läbiviimisel tekkiv viivitus või vaidlustus seevastu mõjutab kõiki hankes osalevaid asutusi, kelle jaoks asja või teenuse saamine teatud tähtsaks on oluline. Ühishangetes osalemise muudab keerulisemaks ka kinnitatud hankeplaan ning selle sobitamine teiste asutustega, riigiasutuste eelarvelised rahalised vahendid ning muude rahastusallikate nõuded vahendite ajaliseks kasutamiseks.

*„Meil oli siin üks ühishange, et seal sees oli siis nagu kaks minihanget. Esimene tehti kohe ära ja tekkis selline kohtuasi mingisugusest väikesest näpukast, mis tähendab tegelikult seda, et me kõik oleme peata, me istume ja ootame nüüd seda, et millal siis tuleb lahendus, millal saaks nagu üle minna uutele hindadele. Noh, ühesõnaga selline suur segadus on. Et mõjud on suured, et igasugused vaidlustamised ja muud, mis tekitavad segadust, et selle mõju on tunduvalt suurem ühishangete korral.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Juriidiline nõustamine peab olema väga tasemel, sest kui seal tekib mingisugune tagasilöökk /hankemenetluse käigus/ siis ja kuna panused on kõrged, siis see teine pool reeglina ei hoiu raha kokku, ja kui siis asi venib, siis ei saa meie jaoks positiivset lahendust leida.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Ajaline kahju vaata, kuidas annab klappida, et kõigil ühel ajal sobib, kui on mingi aeg taga või projektid, et ei sobi ühele ei sobi teisele.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Hankijate sõnul pärsib ühishangete kasutamist ka hankelepingute jäikus, sest hanke käigus ei saa enam olemasolevaid tingimusi muuta. Probleemid võivad esile kerkida just pikaajaliste lepingute korral, kus hankijate vajadused aja jooksul muutuvad või tuleb ette lisatöid, mida hankes pole kirjeldatud. Fookusgrupis osalenud hankijate hinnangul on lepingute jäikus probleemiks nii hankijatele kui pakkujatele, mida püütakse lahendada raamlepingute abil.

*„Seda üldiselt kiruvad kõik, et me pärast hanget peame täpselt istuma selles lepingus nende tingimustega, mis sellest hankest tulid ja me ei saa midagi muuta kuigi elu muutub. Ja kui me mingiks pikemaks perioodiks teeme, siis elu nõuab nagunii kuupäevade nihutamisi või mingisuguseid lisatöid, mida ei osatud ette näha, aga me ei tohi muuta lepingut, sest et äkki see pakkuja, kes kaotas, vaidlustab selle kui ta saab haisu ninna.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

### 3.1.5 Kompetentsikeskused keskkete hangete läbiviimiseks

Kompetentsikeskuste loomise suhtes olid intervjuueeritud hankijad ja pakkujad erineval arvamusel. Mõnede vastanute arvates peaks kompetentsikeskused looma **valdkonna põhiselt** nende riigiasutuste või ministeeriumite juurde, kellel täna vastava asja või teenuse ühishankimise kogemus ja kompetents on olemas. Teised hankijate ja pakkujate esindajad seevastu olid arvamusel, et tuleks luua üks **eraldiseisev asutus**, kuhu riigihangete alane kompetents koondada. Olemasolevatest riigiasutustest nimetati võimalike kompetentsikeskustena tulevikus Riigi Kinnisvara AS-i, rahandusministeeriumi, siseministeeriumi, maanteeametit, Riigimetsa Majandamise Keskust ja riigikantseleid.

*„Näiteks see sama Riigi Kinnisvara AS. Samas ma ei arva, et meie asutus nende käest tahaks teenust, aga teistel asutustel on neist kindlasti abi, näiteks omavalitsustel.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Ma kardan küll, et kui me nüüd vaatame nagu neid valdkondi, mis igal ministeeriumil on, tema nii öelda põhitegevusega seoses, siis me ei leia neid ühiselt tarbitavaid asju ju igalt ühelt sugugi mitte.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Keskkete hangete puhul on ka valdkondi raske paika panna. Aga milline asutus see peaks olema, kui ma peaksin siin konkreetset mingisuguse ministeeriumi nimetama, siis ma arvan,*

*et ma seda küll ei tea, et ma arvan, et see peaks üldse olema nagu ikkagi nagu eraldi seisev asutus olema.” (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Minu arust selline väga problemaatiline koht on see, et kui need kompetentsikeskused luuakse, et kas need luuakse riigi institutsioonidele, nii öelda ministereeriumitele või on ka omavalitsused kõik selle kompetentsikeskuse hallatavad. Et kui omavalitsused seal välja jäävad, et siis pigem nagu tekibki küsimus, et kuidas nemad hakkama saavad.” (pakkuja, riiklik äriühing)*

*„See kompetentsikeskus, see lõhnab minu jaoks jällegi sellise formaal-juriidilise asutuse järele. Et kui nüüd öeldakse, et mingi kompetentsikeskus tuleb ja hakkab läbi viima hankeid kõigile seinast-seina, siis on see jama.” (pakkuja, äriühing)*

Fookusgrupis osalejate hinnangul tegutseb täna juba mitmeid asutusi, kellel on erinevates valdkondades ühishangete läbiviimise kogemus. Seetõttu ei oodata riigilt täiendavat kinnitust (kesksed hankijad kinnitatakse Vabariigi Valitsuse määrusega) kompetentsi- või hankekeskuseks olemisel. Pigem korraldatakse ühishankeid kogemuse saamiseks ja turu kaardistamiseks ning teistel hankijatel on vabatahtlikkuse alusel võimalus nende hangetega liituda. Vajalikku kompetentsi ühishangete korraldamiseks ei ole võimalik koheselt kuskilt võtta, vaid see tekib praktilise kogemuse käigus. Pigem on täna ühishankeid korraldavad asutused täheldanud riigipoolset suhtumist, et kuna kompetents on olemas, siis tuleks nendele asutustele panna üldine kohustus kesksete hangete läbiviimiseks. Fookusgrupis osalenute hinnangul ei ole riik võtnud konkreetset seisukohta ühishangete osas – nende vajalikkusest räägitakse, kuid reaalseid samme selles suunas (et ühishankeid oleks rohkem) ei ole astunud.

### 3.1.6 Ettepanekud ühishangete ja kesksete hangete valdkonna arendamiseks

Valdkonna arengutest rääkides jäid napolisõnaliseks peamiselt need hankijad ja pakkujad, kelle kogemus ühishangete valdkonnas oli tagasihoidlikum. Rahandusministeeriumi poolt pakutava nõustamisteenusega olid rahul mitmed hankijad. Kitsaskohtadena toodi intervjuudes ja fookusgrupis välja rahandusministeeriumi vastuste **soovituslik iseloom** ning **töötajate vähesus**, kes nõustamisega tegelevad.

*„On ju olemas rahandusministeeriumi juures nõuandetelefon. Iga nädal ma arvan, et kindlasti ma korra helistan, et mingit asja arutada ja kui on mingi tõsisem probleem, siis ma kirjutan, et saada kirjalikku vastust. Seda vast juhtub korra kvartalis. Mina olen rahul senise süsteemiga. Telefoni teel on võimalik kiiresti arutada, siis jõuame hea tulemuseni.” (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Rahandusministeeriumi juures tegutsev nõustamisteenus täiesti töötab. Ainuke mis on ... neid on vähe. Ja nad lihtsalt füüsiliselt ei jõua kõike teha.” (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Sest praegu on niimoodi, et rahandusministeerium ei anna mingeid hinnanguid, nad ei aita mitte kedagi, nad on täiesti sõltumatud. Umbes nii, et ta annab küll soovitusi sulle, aga ta ei tee mitte ühtegi liigutust. Et tegelikult ta võiks nagu neid liigutusi ka teha, et ikka reaalselt kirjasõna hakkaks sealt saama.” (pakkuja, äriühing)*

Ühishangete puhul intervjueeritud erilisi juhendeid ei oota, sest hankemenetlus jääb ühishanke puhul samaks. Muud protseduurilised tegevused (sh hanke tehniline kirjeldus, pakkumuste hindamine, dokumendivormid ning info jagamine) aga tuleb enne ühishanke korraldamist liitujatega kokku leppida. Häid näiteid ühishangete reguleerimise juhistele kohta teistes riikides ei osanud fookusgrupis osalenud hankijad välja tuua. Koolitusi peavad nii hankijad kui pakkujad oluliseks osaks riigihangete valdkonnas toimuvast teavitusest, kuid tänased koolitused on kasulikud pigem neile, kes riigihangete valdkonnas tegutsemist alustavad. Juba kogenud spetsialistid ootavad rohkem praktilist laadi koolitusi, kus oleks võimalik saada reaalset tagasisidet hanke läbiviimisel tekkivate praktiliste probleemide lahendamiseks (sh parimate praktikate jagamine, hindamiskriteeriumite valik erinevates valdkondades, vaidlustuste vähendamise võimalused, majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamine). Tänapäevased koolitused käsitlevad praktilisi näiteid pigem vähe ning koolitajad võivad küll anda soovitusi, kuid nad ei võta vastutust antud soovitude praktilise rakendamise korral.

Aastal 2008 kaardistas Jarlo Dorbek oma magistritöös riigihankealast koolitusvajadust valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ning kohalike omavalitsuste asutuste ja üksuste hankijate hulgas. Uuringu tulemusena toodi välja, et mitte kõik inimesed pole saanud vajalikke koolitusi (nt nad ei pääse alati soovitud koolitusele kas ajaliste piirangute, edasilükkamatute tööülesannete või kalli hinna tõttu). Teisalt osaletakse koolitustel üha uuesti ja uuesti, lootes igalt järgnevalt koolituselt vajalikku informatsiooni saada. Ühe kitsaskohana toodi tulemuste hulgas välja, et suur osa koolitustegevusest on koondunud Tallinnasse, mistõttu riigi äärealadel töötavad spetsialistid jäävad suure vahemaa tõttu koolitustest eemale. Kõige olulisemaks pidasid uuringus osalejad jätkukoolitusi, kus koolitatavate rühm (eelistatult sama taseme ja valdkonna spetsialistide rühm) tuleb kokku korduvalt ja läbib teatud aja jooksul erinevad moodulid. Samuti leiti, et senised koolitused olid olnud peamiselt teoreetilised, kuid hankijatel oleks vaja pigem praktilisi koolitusi, mille ettevalmistamine on küll keerukam, kuid annaks kokkuvõttes suuremat kasu.

Kindlasti on koolituste tase võrreldes 2008. aastaga paranenud, kuid käesolevas uuringus osalenute hinnangul on riigihangete alaste koolituste süsteemi võimalik spetsialistide kompetentsi tõstmiseks veelgi parandada. Fookusgrupis osalenute hinnangul on täna puudus süsteemsest koolitusest riigihangete valdkonnas ning kogemusi jagatakse pigem isiklikul tasandil. Koolitusturul olevat tühimikku on mitmel hangetega seotud asutusel plaanis lähiajal oma jõududega täitma hakata. Ettepanekud ühishangete ja kesksete hangete valdkonna arendamiseks:

- koolitada riigihangete spetsialistide tasemeõppes eraldi õppekava alusel;
- riigihangete alaseid koolitusi võiks korraldada rohkem veebipõhiselt;
- võiks mõelda veebikeskkonna arendamisele, kus oleks võimalik hankeobjekte e-teenusena osta;
- rahandusministeerium võiks detailselt kaardistada need asjad, teenused ja ehitustööd, mille puhul oleks ühishankimist võimalik riiklikul tasemel rakendada ning enne kompetentsikeskuste loomist alustada piloothangete läbiviimisega;
- enne kompetentsikeskuste määramist võiks rahandusministeerium määratleda nende keskuste rollid ja kohustused koos vastutusega, samuti tuleks paika panna vahendid, mille alusel hakatakse kompetentsikeskusi finantseerima;
- nii hankijad kui pakkujad vajavad täna hangete korraldamisel suuremat tuge nii hangete ettevalmistamisel, hankeprotsessi käigus kui ka kogemuste vahetamise näol. Hea oleks, kui sellist tuge pakuks üks konkreetne asutus, kust erinevate valdkondade hangete puhul oleks võimalik nõu küsida;

- nii seadus, erinevad direktiivid kui ka juhised on üsna vähesõnaliselt riigihangete valdkonda reguleerinud, mistõttu oleks vaja teha rohkem selgitustööd ja jagada praktilisi kogemusi, et tõsta osapoolte teadlikkust nii ühishankimisest kui kesksest hankimisest, et kõik saaksid üheselt aru, kellele see on suunatud, kuidas vastavaid hankeid kavatsetakse läbi viia, mis muutub selle käigus paremaks ja mis mitte. Riik peaks kõigepealt vastavad protseduurid ja dokumentatsiooni ette valmistama.
- täiendada riigihangete registrit informatiivsete materjalidega ning lisada hangete juurde vastav märge, kui tegemist on ühishankega (sh eristades volituse alusel hankimise), et ka pakkujatel oleks selgem ülevaade ühishangetest. Lisaks märkele võiks hanke juures olla välja toodud ühishankes osalevate hankijate arv.

*„Üks variant ongi see sama kompetentsi tekitamine, et kas meil üldse täna on selliseid spetsialiste, kes nii öelda suudaksid seda tegevust sellisel kujul välja kanda nagu see mõte ja eesmärk on, et nime poolest võib ju see kompetentsikeskus seal olla, aga kui ta ikkagi ei täida oma seda eesmärki, et siis tekibki küsimus, et kas seda sellisel kujul üldse ongi vaja. Et see esimene asi ongi see pädevuse ja kompetentsi tekitamine ja leidmine ja kaardistamine, et kas ja kui palju ja mis ulatuses ja kes sinna alla nii öelda üldse võiksid kuuluda. Ja millised need nii öelda valdkonnad esmaselt oleks, mis võiksid kõige esimesed olla, et kuhu seda kõige kiiremini või kõige rohkem oleks vaja. Et noh ilmselt kõikidesse valdkondadesse kohe niisugust keskust luua oleks päris kallis, ma ei tea, et mis on niisugused prioriteetsemad.“ (pakkuja, riigi äriühing)*

*„Hankija ja pakkuja peab saama sellist riigihanke seaduse mõttes ja üldse laiemalt hankimisealast tuge. Et küll hankijad saavad hankimisega hakkama, aga asi on selles, et riigihangete seadusega ei saa hakkama“ (pakkuja, äriühing).*

## 3.2 Keskkonnahoidlikud hanked

### 3.2.1 Keskkonnahoidliku hanke mõiste

Kokkuvõtlikult võib tõdeda, et **teadlikkus keskkonnahoidlike hangete olemusest** on nii intervjuueeritud hankijate kui pakkujate seas võrdlemisi hea. Intervjuueeritud hankijad ja pakkujad on teemaga üldiselt hästi kursis ning sisustasid keskkonnahoidlike hangete mõiste sarnaselt riigihangete seaduses kasutatavale definitsioonile. Ka juhtudel, mil intervjuueeritav oli mõiste defineerimisel enda sõnul ebakindel, anti siiski uuringus kasutatavale mõistele sarnane vaste. Toodi välja, et keskkonnahoidlik hange on selline, milles määratakse kas hankeobjekti puuduvad keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid või pakkuja kvalifikatsiooni puuduvad kriteeriumid (vt Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Keskkonnahoidliku riigihanke mõiste selgitus hankijate ja pakkujate hinnangul

	Hankijad	Pakkujad
Seadusega paika pandud keskkonnahoiu miinimumnõuete rakendamine	x	x
Seadusele lisanduvate keskkonnahoiukriteeriumite rakendamine	x	x
Pakkuja kvalifikatsiooni puuduvad kriteeriumid	x	x
Hankeobjekti kriteeriumid	x	x

Hankijate seas erines arusaam sellest, mil määral tuleks hangetes keskkonnahoidlikkuse kriteeriume kasutada, et hanget saaks nimetada keskkonnahoidlikuks. Nii mitmed intervjueeritud kui ka fookusgrupis osalenud hankijad olid arvamusel, et ükskõik millist keskkonnahoidu puudutavate, ka seadusandlikul tasandil sätestatud keskkonnahoidu puudutavate kriteeriumite kasutamisel, on hange keskkonnahoidlik, kuid välja toodi ka hinnang, et keskkonnahoidliku hanke puhul peavad keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid olema hankija enda määratud. Näiteks ei peeta viimase arvamuse järgi keskkonnahoidlikeks neid hankeid, milles eeldatakse pakkujatel juba seaduses määratud jäätmekäitlusnõude või minimaalselt energiakulu puudutavate nõuete täitmist. Küsimusi tekitas keskkonnahoidlike hangete eristamine riigihangete registris – kui hankedokumentides on viidatud seaduses nõutule, siis avaldati arvamust, et hanget ei peaks keskkonnahoidlikuks pidama. Pigem peaks keskkonnahoidlikud hanked sisaldama täiendavaid nõudmisi seadustes sätestatutele.

*„Minu enda jaoks tähendab keskkonnahoidlik riigihange seda, kui riigihankesse kirjutatakse sisse eraldi tingimused, mis on karmimad kohalikust seadusandlusest. Selles mõttes me ei saa öelda, et me oleks nüüd teinud oluliselt keskkonnasäästlikumaid riigihankeid kui nii öelda praegune riigihanke seadus nõuab.“ (hankija, muu asutus)*

*„No keskkonnahoidlik riigihange peaks tähendama seda, et mingid kriteeriumid, kas see on siis kvalifikatsioonikriteeriumid või muud, aga et kriteeriumite hulgas on mingisugune kriteerium, mis sätestab selle keskkonnahoidlikkuse või ütleme, mis pöörab nagu eraldi tähelepanu mingile keskkonnahoidlikule aspektile. Või on see siis juba hindamiskriteeriumiks ehk et siis madalam hind versus majanduslikult soodsam pakkumine, ma nüüd täpselt ei oska öelda, kus kohas see keskkonnahoidlikkus välja tuleb. Et pigem vist ikka kvalifikatsiooni poole peal peaks ta olema.“ (pakkuja, äriühing)*

### 3.2.2 Keskkonnahoidlikes hangetes sagedamini kasutatavad kriteeriumid

Keskkonnahoidlike hangete puhul on võimalik seada keskkonhahoiukriteeriume nii hankeobjekti omadustele, hanke läbiviimise protsessile kui esitada nõudmisi pakkujatele. Kriteeriumite valik sõltub suuresti hanke valdkonnast. Intervjueeritud pakkujad on seni keskkonnahoidlike hangetega kokku puutunud ehituse ja energeetika valdkondades, hankijate kogemus on laiem – keskkonnahoidlike hangete läbiviimise valdkondadest toodi välja kontoritarvete ostmist, kütust ja mootorsõidukeid, ehitus- ja metsatöid, mahetoodete hankimist või majutusteenuseid. Tulemused kattuvad osati ka Säästva Eesti Instituudi mitme aasta taguse tutvustusinfoga hankijatele, mille kohaselt saab keskkonnasäästlikke kriteeriume kasutada, kui hangitakse arvuteid, ehitisi, kontoritarbeid, transpordiga seonduvat, toitlustust ning elektrit<sup>6</sup>. Nende juhistega võrreldes ei ole siiani hästi rakendunud toidu ning elektri hankimine, ka arvutite hankimisel kasutatakse keskkonnahoidlikkuse kriteeriume pigem vähe.

**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 kasutamisega ning taaskasutuse ja jäätmekäitlusega seonduvaga. Lisaks on kasutusel minimaalne heitmetekke määr, ohtlike

<sup>6</sup> Säästva Eesti Instituut (2005), „ Keskkonnahoidlik riigihange: üldpõhimõtted ja kasutamisevõimalused“  
[http://www.seit.ee/files/hanked\\_viire\\_31.03.05.pdf](http://www.seit.ee/files/hanked_viire_31.03.05.pdf)



kemikaalide ja materjalide kasutamine, toodete maksimaalne kestvus, parandatavus, taaskasutus, uuendatavus, minimaalne pakendamine, jäätmete teke, nõuded biolagunevusele. Teenuste puhul on seatud tingimusi ka **hanke läbiviimisele**, näiteks ehitushangete puhul. Hankedokumentides määratletakse aspektid, millega pakkuja peab hanke läbiviimisel arvestama või milliseid töid-tegemisi hanke käigus teostama. Ehituses on tavapärane määratleda juba hankedokumentides, kuidas tuleb ehitusobjekti ala ning ümbruskond pärast ehituse lõppu vastavalt keskkonnanõuetele korrastada. Samuti kehtivad sellised tingimused metsatöodes, kus pakkujad peavad esitama ohutusplaani tegevuste lõikes ning pärast raie jäätmetega vastavalt tingimustele ümber käima.

Samas selgus intervjuudest, et keskkonnanõuetes hanketes võib arvesse võtta ka pakkuja **varasemat valdkondlikku kogemust või kvalifikatsiooni**, seda eriti just teenuste hankimisel. Keskkonnanõuetes hankete kvalifitseerimistingimuseks võib hankija seada pakkuja ISO-sertifikaadi või mõne muu võrdväärse tunnustuse olemasolu.

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 keskkonnanõuetes kriteeriumi rakendamine negatiivselt mõjutada toote teisi kvaliteediomadusi, näiteks vastupidavust, rakendatavust jne.

Mõnede valdkondade hanketes ei sea hankijad keskkonnanõuetes kriteeriume ise, vaid selged **nõuded on kehtestatud seadusandlikul tasandil**, seega on hankijatel kohustus neid kriteeriume rakendada. Eelkõige käib see ehituse ja energeetikaga seotud valdkondade kohta.

*„Noh ma kujutan seda täitsa ette, et mingite asjade ostmisel seda on võimalik rakendada, aga meil on ehitustööde valdkond ja see on nii kui nii reglementeeritud kõikide standardite ja teiste seadustega, et me ei hakka eraldi mingeid nõudeid lisama. Ja kuna meie eriala on nagunii keskkonnanõuetes seotud, et kaitsta keskkonda reovee eest ja nii edasi. Peamiselt oleme sinna kirjutanud põhjenduseks "vastavalt kehtivatele seadustele ja määrustele". Me ei oska midagi muud panna sinna. Ma arvan, et ma vist ei olegi midagi muud sinna kirjutanud, kui just mingeid eritingimusi ei ole.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Intervjuudes mainitud võimalikud keskkonnanõuetes kriteeriumid on esitatud hankijate ja pakkujate lõikes allolevas tabelis (vt Tabel 3.5 **Error! Not a valid bookmark self-reference.**). Võrreldes hankijatega ei maininud pakkujad toodete minimaalset pakendamist ning maksimaalse kestvuse ja parandatavuse kriteeriumeid, kuid üldjoontes on tulemused sarnased.

Tabel 3.5 Keskkonnanõuetes hanketes kasutatavad kriteeriumid hankijate ja pakkujate lõikes

Mainitud kriteerium	Hankijad	Pakkujad
ISO-1400 või muud sertifikaadid	x	x
Jäätmekäitlus ja taaskasutus	x	x
Kütuse-, või küttekulu; CO2 emissioon	x	x
Toodete minimaalne pakendamine	x	
Toodete maksimaalne kestvus ja parandatavus	x	

Mainitud kriteerium	Hankijad	Pakkujad
Keskkonnanõuded ehitustöödele, näiteks ohutusplaani esitamine	x	x
Ökomärgise olemasolu tootel	x	x
Paberivaba hankemenetlus	x	x
Jäätmete teke, biolagunevus	x	x
Kehtivad seadused ja määrused	x	x
Ressursi-, vee ja energiakasutuse tõhusus	x	x

Hiljuti avaldatud rahvusvahelises uuringus keskkonnahoidlike riigihangete kasutamise kohta Euroopa Liidu liikmesriikides toodi välja, et Eestis on erinevat tüüpi juhendmaterjalide – praktiliste juhendite, koolitusmaterjalide, juhtumipõhiste analüüside – kättesaadavus võrdlemisi hea. Samuti rakendatakse keskkonnahoidlike kriteeriume enamatel viisidel kui valdavas osas teistes liikmesriikides, samas jääme kriteeriumite kasutuselevõtu kasvu poolest viimaste sekka <sup>7</sup>. Intervjuude tulemused viitavad, et asutuste jaotuses abimaterjalide kasutamise praktika ning ka teadlikkus abimaterjalide olemasolu osas erineb oluliselt. Osade intervjuueeritavate sõnul on juhendmaterjale piisavalt ning nad on neid hangete kriteeriumite seadmisel aktiivselt kasutanud, kuid on ka neid hankijaid, kellel puudub selles vallas igasugune kogemus. Kriteeriumite seadmisel on hankijate sõnul abi olnud ka varasemast kogemusest või teiste hankijatega informatsiooni jagamisest.

*„Kindlasti, et selleks on olemas kaks allikat, mida ma olen kasutanud. Üks allikas on see Keskkonnaministeeriumi poolt loodud veebileht keskkonnahoidlike hangete kohta ja siis teine on olnud, aga nüüd ma viimasel ajal kuidagi ei pääse sinna ligi, et see on tutvustav selline keskkond, selline leht, kus olid näidised keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise kohta, et seda ma kasutan ka, see on ökohangete leht.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Hankijatel paluti ka nimetada keskkonnahoidlike kriteeriumite seadmisel abiks olevaid **juhendmaterjale** (vt Tabel 3.6). Kui intervjuueeritavad ise kasutatud juhendmaterjale ei nimetanud või ei osanud nimetada, loetleti neile mõned võimalikud variandid, et teada saada, milliseid neist on kasutatud – mainitute hulgas olid näiteks energiasäästu miinimumnõuded, ökomärgise kriteeriumid, keskkonnahoidlike riigihangete näidis jne.

Tabel 3.6 Hankijate poolt keskkonnanõudekriteeriumite seadmisel kasutatud juhendmaterjalid ja nende kasutatavus

Kriteeriumite seadmisel kasutatud juhendmaterjalid	Hankijate tagasiside
Riigihangete registri lehel olev juhendmaterjal	Veebileht on aegunud
Riigiinfokeskuse juhised sertifikaatide osas	Oli suureks abiks
Keskkonnahoidlike riigihangete juhised	Ei saa kasutada kõikides valdkondades
Ökomärgis	Teatud valdkondades toimib hästi
Keskkonnahoidu puudutavad direktiivid	Selged juhised teatud valdkondades

<sup>7</sup> DG Environment (2012), The Uptake of Green Public Procurement in the EU27, [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=392913f0-56b6-4c74-8823-d2d5d71c3edb&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=392913f0-56b6-4c74-8823-d2d5d71c3edb&groupId=11726)

Hankijate seisukohad **juhendmaterjalide piisavuse** osas erinevad. On hankijaid, kelle sõnul juhendmaterjale juurde vaja ei oleks. Mõned intervjueeritavad leidsid samas, et lisanduvatest juhendmaterjalidest oleks palju abi, eriti seetõttu, et valdkonniti on kasutatavad kriteeriumid ja parimad praktikad erinevad. Siin võib küsimus olla osaliselt ka väheses teadlikkuses, kust juhiseid leida. Olemasolevate materjalidega hästi kursis olevad hankijad leiavad, et materjale on piisavalt, kuid need võiksid olla koondatud ühte kohta, on selleks siis riigihangete register või mõni muu veebileht. Peaasi, et materjalid oleks olemas kaasajastatud kujul.

*„Mulle tundub, et need juhendid peaksid olema rohkem süstematiseeritud ja korrastatud ja rohkem seotud e-riigihangete keskkonnaga ja riigihangete registriga, sest praegu need juhendid asuvad erinevates kohtades ja nende ülesotsimine võtab natukene aega. Kui ma poleks käinud keskkonnahoidlike riigihangete koolitustel ja ise ei oleks olnud nii aktiivne, siis ausalt öeldes mul oleks väga raske aru saada, kust sellist infot hankida, sest tegelikult riigihangete läbiviimise eest ja korraldamise eest vastutab meil Rahandusministeerium ja neil on suurepärane e-riigihangete registreleht, kus on koondatud kogu informatsioon nende hangete kohta, see koht oleks võinud olla just selleks kohaks, mille kaudu või mille abil pääseb ka erinevatele keskkonnahoidlikele kriteeriumitele ligi.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

### 3.2.3 Keskkonnahoidlike hangete kasutamisest saadav kasu ja kahju

Intervjuudes paluti nii hankijatel kui pakkujatel selgitada, milline on keskkonnahoidlikest hangetest saadav kasu nii asutusele kui ka laiemalt ühiskonnale ning samuti välja tuua võimalikud kahjulikud mõjud. Hankijad näevad keskkonnahoidlike hangete rakendamisest kasu pigem **ühiskonnale laiemalt** kui otseselt asutusele. Asutuste puhul nähakse kasuna positiivset mõju mainele ning olla seotud organisatsiooni identiteedi ja enesemääratlemisega, näiteks asutustes, mis tegelevad loodushoiuga või tahavad oma töötajate seas levitada keskkonnahoidlikku mõtteviisi. Lisaks eelmainitud põhjustele annab keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine riigihangetes hankijate hinnangul ka head eeskuju ettevõtetele ning soodustab keskkonnahoidlike toodete ja teenuste laiemat kasutamist.

*„Et me oleme nõus maksma rohkem, et keskkond püsiks puhtam. Selle jaoks on teda ikka rohkem vaja“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Hangete mõistes kindlasti kasu ei ole, pigem on see kohustus talle [hankijale]. Aga noh, nii kodaniku tasemelt vaadates, et kui teemat üldse ei puuduta, siis läheb asi hulluks kätte, et siin ikka neid kolmanda maailma riike näidatakse, et kuhu nii öelda prügi hunnikusse laotakse.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Pakkujate hinnangul võib keskkonnahoidlikele hangetele kvalifitseerumine anda konkurentsieelise teiste valdkonnas tegutsevate ettevõtete ees. Näitena toodi keskkonnajuhtimise sertifikaatide olemasolu eeldust – pärast sertifikaadinõude kasutuselevõttu oli esialgu turul võrdlemisi vähe ettevõtteid, kellel see oli, mistõttu see andis neile eelisseisundi, kuni ka teised sertifikaadi omandasid. Keskkonnahoidlikele lahendustele spetsialiseerumine riigihangetel võib pakkujate hinnangul olla seega võimalus end konkurentidest eristada (vt Tabel 3.7).

Fookusgrupis osalenud hankijad ja pakkujad leidsid samuti, et keskkonnahoidlikest hangetest on eelkõige kasu laiemale ühiskonnale ning keskkonnahoidlike nõuete (nt sertifikaatide olemasolu, keskkonnahoidlikul

viisil toodetud materjalide kasutamise tõendamise) täitmine võimaldab pakkujatel teistest eristuda ning olla hangetel eelistatud seisukorras.

Tabel 3.7 Keskkonnahoidlike hangete kasutegurid hankijate ja pakkujate hinnangul

Kasutegurid keskkonnahoidlikes hangetes	Hankijad	Pakkujad	Fookusgrupp
Hanget läbiviiva asutuse maine tõus	x		
Väiksem keskkonnamõju, kasu ühiskonnale	x	x	x
Keskkonnasäästu eeskuju erasektorile	x		
Konkurentsieelis kvalifitseeritud pakkujatele	x	x	x

Hankijatelt uuriti ka keskkonnahoidlike hangete puudusi ning eelkõige seda, kas keskkonnahoidlikes hangetes osaleb vähem pakkujaid või on märgata pakkumuste keskmisest kõrgemat hinda. Hankijad leidsid, et keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine tõstab üldjuhul pakkumuse hinda. Näiteks ökomärgisega toodetes on kasutatud keskkonnasõbralikumaid tooraineid, mis tähendab ka ettevõtetele lisakulutusi ning toote lõpphind on seetõttu kallim. Hankijate hinnangul sõltub hankes osalevate pakkujate arv ka hanke läbiviimise valdkonnast – mõnes valdkonnas on keskkonnahoiukriteeriumite kasutamine riigihangetes tavapärane ning pakkujatel on olemas vastav kvalifikatsioon, et nendes hangetes osaleda.

*„Ma arvan, et pakkumuste arvu võib see vähendada küll. Kui need on osaks hindamiskriteeriumitest, samas võib-olla, kui see on hindamiskriteeriumiks, siis see ei vähenda, aga kui ta on tingimusena, siis vast võib vähendada.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Just. Seal ei ole küsimustki. Ja kui pakkujatest veel rääkida, siis raske majanduslik olukord vahepeal tegi ikka sellise asja, et meil olid vahepeal pooled hanked tühjad, või tuli kordushankeid teha lihtsalt. Nüüd on jälle asi elavnenud.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Lisaks eelmainitud probleemidele töid hankijad välja, et keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamiselevõttule järgnevalt on kogetud pahameelt pakkujate poolt, kes ei olnud rahul varasemast karmimate nõuete lisandumisega hanketingimustesse. Muudest olulistest aspektidest võib välja tuua, et mitte alati ei ole selge, millised on keskkonnahoidlikkuse kriteeriumite kasutamise kõrvalmõjud ning kas nende rakendamisel ei halvene hankeobjekti muud omadused või üldine kvaliteet.

*„Katsetasime sõidukite puhul viimase sõidukite hanke raames ja siis ei olnud veel välja tulnud see mootorsõidukite eraldi määrus, mis nüüd just kinnitati. Panime CO2 nõuded. Ja saime tohutu pahameele osaliseks. Väga negatiivne kogemus.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Oli hästi pikk vaidlus selle üle, et paneme paberi kvaliteedile nõuded ära ja arvestame sellega siis varasemate kogemuste põhjal, et lisaks hinnale on oluline ka see, et meie printerid vastu peaksid sellele karedusele, et nad väga kiiresti seest tolmuseks ei läheks, et neid trumleid ei peaks vahetama.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Pakkujad töid keskkonnahoidlike hangete puudustena välja samuti pakkumiste kõrgema hinna ning selle, et lisakriteeriumite kasutamine võib mõnede pakkujate jaoks takistada hankel osalemist. Samas arvatakse, et kuigi lisanduvad kriteeriumid tähendavad pakkujate jaoks ka suuremat tööd pakkumuse koostamisel

ning rohkem tingimusi, millega arvestada hanke läbiviimisel, siis kuna paljud keskkonnahoiu kriteeriumid on seaduses sätestatud, tuleb nendega paratamatult arvestada.

*„Ütleme nii, et see, et ta osasid pakkujaid takistab, see on nagu kindlasti kohe, et kõik pakkujad ei saaks seal osaleda sellistel tingimustel ja ma arvan, et iga lisaväärtus või see, mida hankija juurde paneb, absoluutselt tõstab selle pakkumuse maksumust või hinda. Et see on see sama asi, et mida paimdlikumat teenust tahad, seda rohkem sa pead selle eest maksma.“ (pakkuja, äriühing)*

Kokkuvõttes võib hankijate ja pakkujate hinnanguid keskkonnahoidlike hangete probleemidele võrrelda allolevas tabelis (vt Tabel 3.8). Osapooled näevad probleeme sarnaselt, kuid hankijad tõid eraldi välja kaheldava mõju hankeobjekti kvaliteedile ning pakkujate reaktsiooni keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamisele hangetes ja kaasneva vaieteohu. Fookusgrupis osalenute hinnangul on kõige raskemaks aspektiks adekvaatsete ja mõõdetavate kriteeriumite määramine, lisatingimused piiravad konkurentsi ning võimaldavad hankes osaleda vaid teatud pakkujatel, mis üldjuhul toob kaasa kõrgema hinna.

Tabel 3.8. Keskkonnahoidlike hangete probleemid

Keskkonnahoidlike hangete probleemid	Hankijad	Pakkujad	Fookusgrupp
Hanke kõrgem hind	x	x	x
Madalam pakkujate arv	x	x	x
Kaheldav mõju hankeobjekti kvaliteedile	x		
Pakkujate negatiivne reaktsioon ja vaieteoht	x		
Mahukam ja keerukam hankedokumentatsioon	x	x	x

### 3.2.4 Keskkonnahoidlike hangete kasutamise potentsiaal

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 konkurentsielise andmist mõnele üksikule pakkujale. Seega leiti, et eelkõige jääb keskkonnahoidlike hangete valdkonna areng piisava hulga keskkonnahoiukriteeriumitele vastavate toodete ja teenuste puuduste taha.

*„Ma pigem jätaaks selle turu reguleerida, et ühe hanke raames ei saa ju toodet ümber kujundada, et me peame ikkagi leppima sellega, mis turul on. Selle nimel kuidagi toodet ümber ei tehta.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine sõltub paljuski ka hankijate teadlikkusest ning kuna asutuse tegutsemisvaldkonnas on pakkujate poolsed tingimused olemasolevate toodete ja teenuste näol täidetud, võiks parem informeeritus tõsta keskkonnahoidlike hangete arvu märkimisväärselt. Teadlikkuse kasvatamine ning keskkonnahoidlike hangete arvu tõstmise eesmärk on aga paljudes asutustes strateegilised otsused, mida tehakse peaaesjalikult juhtkonna tasandil. Selliste põhimõtteliste eesmärkide seadmine annaks nii intervjuueeritud hankijate kui ka pakkujate sõnul selge signaali, et keskkonnahoiu teema on riiklikul tasandil oluline ning selle tulemusel hangete arv kasvaks.

*„Ja ma arvan, et siis võib lihtsalt hankijatel raskusi tekkida, et miks sellist asja kasutatakse. Et sellist tingimust, keskkonnasäästlikkust, et kui oleksid mingid juhendmaterjalid seal selliselt paika pandud, et selliseid asju tuleb kasutada, et siis ma arvan, et ka hankijatel oleks natukene lihtsam neid asju läbi viia.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Ei no kindlasti, arenguruumi veel on, ruumi on alati. Kindlasti see sõltub sellest, et mis moodi inimesteni ja hangete spetsialistideni ja jälle lõppkasutajateni jõuab see teadmine, et kuidas on võimalik kasutada. Ja üleüldse võiks alustada sellest, et kas meile see on kasulik ja sellele peaks järgnema juhtkonna toetus ja kõrgemalt tasemelt see peaks tulema allapoole.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Fookusgrupis osalenud pakkujate hinnangul ei erista nad pakkumusi tehes keskkonnahoidlikke hankeid muudest hangetest, kuigi hange sisaldab täiendavaid nõudmisi, mis nõuavad pakkujatelt lisatööd. Samas sisaldavad keskkonnahoidlike hangetega kokku puutunud pakkujate hinnangul enamik pakkumustest keskkonnasäästlike lähenemisi ning on nende puhul hangetel osalemise tavapärase osa.

### 3.2.5 Ettepanekud keskkonnahoidlike hangete arendamiseks

Intervjuudest selgus, et eelkõige oodatakse keskkonnahoidlike hangete arendamiseks teadlikkust tõstvaid tegevusi (vt Tabel 3.9). Senisest enam tuleks läbi viia koolitusi ning tegeleda juhendmaterjalide süstematiseerimise ja kättesaadavamaks muutmiseks. Mitmel juhul toodi ka välja, et eeskuju tuleks võtta välisriikidest, kus vaideid hankeprotsessis kasutatavate kriteeriumite subjektiivsuse üle on suudetud vähendada või vältida. Ühe võimalusena pakuti välja, et keskkonnahoidlikkust puudutavate kriteeriumite kohta võiks informatsiooni lisada riigihangete registrisse hanke sisestamise ankeedi juurde – vastavalt valdkonnale pakuks veebileht ise võimalikke kriteeriume.

Hankijate hinnangul tuleks täpsustada riigihangete seaduse keskkonnahoidlike hangete osa puuduvat sõnastust, et see oleks hankijatele arusaadavam ning kergemini kasutatav. Praegust sõnastust peetakse liiga üldsõnaliseks, mis jätab hankijatele suure eksimisruumi ning suurendab selle võrra ka hankijate hirmu kriteeriumite kasutamise ees.

*„No ma arvan, et võibolla üleüldisemalt riigihangete seadust täpsustada selles osas, et praegu on hästi lakooniliselt sinna sisse kirjutatud, et kas me nõuame neid keskkonnasäästlike nõudeid pakkujate suhtes või me siis rakendame neid nii öelda objekti suhtes, et see võiks olla selgemini välja toodud, et millised need võimalused rakendada on.“ (hankija, muu)*

Kuigi praegust nõustamisteenuse olemasolu peetakse rahuldavaks, võiksid hankijate hinnangul võimalused selles valdkonnas olla laiemad. Peamiselt seisneb probleem selles, et Rahandusministeeriumist saadud **nõuanded on soovituslikud** ning lõplik **vastutus otsustamisel jääb siiski hankijale** endale, mis ei julgusta hankijaid kasutama keskkonnahoidlike kriteeriume senisest enam. Pakkujad näevad vajadust riigi toe järele keskkonnahoidlike hangete osas nendes valdkondades, mis puudutavad hankijate teadlikkuse tõusu ning samuti välisriikidest eeskuju võtmist. Samuti on pakkujate hinnangul keskkonnahoidlike riigihangete korraldamine juhuslik ning avalik sektor võiks anda selge sõnumi, mis on selliste hangete eesmärk.

Fookusgrupi arutelu käigus leiti, et süsteemseid koolitusi keskkonnahoidlike hangete osas vajavad nii hankijad kui pakkujad (täna saadakse teadmisi pigem oma kogemuse läbi ning töötajate koolitamist või

spetsialiseerumist teatud valdkonna hangetele saavad endale lubada vaid suuremad hankijad), samuti oodatakse riigilt selgemaid juhiseid keskkonnahoidlike hangete määratlemise ning vajalikkuse osas.

Tabel 3.9 Ettepanekud keskkonnahoidlike hangete edendamiseks

	Hankijad	Pakkujad	Fookusgrupp
Laiem võimalustest teavitamine, koolitused	x	x	x
Infomaterjalide süstematiseerimine ja kättesaadavamaks muutmine	x		x
Välisriikidest eeskuju võtmine	x	x	
Riigihangete seaduse täiendamine	x		
Laiem konsultatsioonivõimalus	x		x
Keskkonnahoidlike hangete eesmärgi täpsem mõtestamine	x	x	x

## 3.3 Innovaatilised riigihanked

### 3.3.1 Innovaatilise hanke mõiste

Intervjueeritavad oskasid **innovaatilise hanke mõistet** defineerida sõltuvalt varasemast kokkupuutest teemaga. Üksikutel intervjueeritavatel oli teemast hea ülevaade, ent üldjuhul ei soostunud intervjueeritud hankijad ja pakkujad omapoolset definitsiooni esmalt pakkuma ning intervjueerijal paluti mõistet selgitada.

Kuigi käesoleva uuringu raames mõistetakse innovaatiliste hangete all pigem **uuenduslike toodete, teenuste või lahenduste hankimist** ning selle definitsiooni töid intervjueeritavad ka välja, esines ka teistsugust tõlgendust, mille kohaselt mõistetakse uuenduslikkust **hankeprotsessi** korraldamises, eriti hankijate seas. See näitab selgelt, 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.

*„Lõppkokkuvõttes need innovaatilised hanked või küsimus ongi selles, et ega hankija ei pruugi ka kõiki asju ette näha, et mis on nagu paremad lahendused enda jaoks, et väga paljudes või osades valdkondades on pakkujatel see kompetents ja milline see parem lahendus või meie jaoks uudsem lahendus oleks ja mis toob nagu kokkuhoidu, et ma arvan, et see ongi selline asi, et uudsete lahenduste välja pakkumist, et mida hankija nagu ise ei oska nagu ette näha ja ei ole nagu võimeline ka kõiki asju turult uurima, et mida pakutakse.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Pigem võtaks seda innovaatilist ikka kui hanget, et nii-öelda menetluse mõttes või kriteeriumite või teenuse kombinatsiooni mõttes innovaatiline, aga mitte toode kui selline ei ole innovaatiline, et noh muidu oleks ju innovaatilised tooted ja nende kasutamine riigihangetes.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Innovaatiliste lahendusteni jõutakse hankijate sõnul tihtipeale just tavapärasest erinevaid hankemenetlusi 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 intervjuueeritud hankijate jaoks seostub innovaatilise hanke mõiste e-oksjoniga või e-riigihangete keskkonnaga, mis nende hinnangul on riigihangete protsessi muutnud oluliselt kiiremaks, tõhusamaks ja ülevaatlikumaks.

*„Meie ise oleme nagu ideekonkurssi raames siin proovinud tarkvara osta. Näiteks kui on mingeid uusi IT-lahendusi tarvis, siis me katsetasime, et me ise ei tea, milline tarkvara olema peab, ja siis meil olid mitmed hanked, üks oli lausa ideekonkurssi peal ja teine oli võistlev dialoog. Mitu võistlevat dialoogi oli, kuulasime kõik need pakkujad üle, missuguseid lahendusvariante üldse nagu olemas oleks, ja mida meil oleks mõistlik tahta.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Meie jaoks innovatiivne oli ka e-riigihangete keskkonna kasutuselevõtt kindlasti ja vastavate sisemiste protseduuride väljatöötamine, samamoodi inimeste koolitamine, sest kõikide jaoks see oli natuke uus ja natuke hirmus ja natuke keeruline, aga nüüd me 100% kasutame seda, et meil on kõik hanked e-riigihangete keskkonna kaudu, ja ma arvan, et me oleme vist esimesed Eestis kui mitte teisel kohal selle e-riigihangete keskkonna kasutusele võtmise osas. Et me oleme uuendustele ka alati avatud ja tuleme nendega kaasa ja juhtkond ka seda täiesti toetab.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Samas oli nii hankijate kui pakkujate seas neid, kes varasema kokkupuute alusel seostasid innovaatilisi riigihankeid pigem uuenduslike hankeobjektidega. Innovaatilise hankega hangitakse hankijate endi selgitusel objekte, mis on uuenduslikud kas valdkonnas üldiselt või ka organisatsiooni enda tasandil. Eelkõige arutlesid intervjuueeritavad selle üle, kui suur peaks olema **uuenduslikkuse osakaal** tootes või teenuses või kelle jaoks peaks hangitav objekt olema uuenduslik, et seda võiks nimetada innovaatiliseks. Ühtset lahendust intervjuude käigus välja ei pakutud ning pigem leitakse, et mõiste selguse huvides tuleks see riigitasandil kokku leppida.

*„Innovaatiline hange tähendab meie jaoks ikkagi hankeobjektist lähtumist, et mitte hankemenetlust kui sellist, sest need on konkreetset riigihangete seaduses kirjas. Seega innovaatilisus ei saa kindlasti tulla mingist hanke läbiviimise praktikast, vaid pigem ikkagi, jah, hankeobjektist, et tellida asju mida varem ei ole tellitud või tellida mingi sellise lahendusega, mida ei ole varem tellitud. (hankija, muu asutus)*

*„Noh need on jällegi uuenduslikud lahendused või võetakse kasutusele uusi materjale, või tehnoloogiat või midagi muud.“ (hankija, KOVi üksus või asutus)*

*„Kuhu see piir tõmmatakse, et mis on lihtsalt mingi selline väike upgrade ja mis on innovaatiline muudatus? Jah et see oleneb definitsioonist. Mõni ütleb, et „Ah, näe, tegi mingisuguse sellise asja siin,“ teine ütleb hoopis, et see ongi nii uuenduslik ja kaasaegne, teise jaoks ei ole see midagi nii erilist.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Kas see edasimineku on Eesti mõistes, et Eestis meil veel sellist aparati ei ole, aga mujal maailmas juba 10 aastat näiteks on kasutatud? Kindlasti on selliseid ka. On ka selliseid, et Põhjamaades parim, Baltikumis parim.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*



Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi paljud hankijad väitsid, et nad ei ole innovaatilisi hankeid läbi viinud, võib põhjus peituda innovaatilise hanke **mõiste ebaselguses** ning oma tegevuse teadvustamises. Võttes arvesse, et peamiselt keskendutakse hankeprotsessis hankeobjekti kasutamise eesmärgile, siis pööratakse innovaatilisuse aspektile vähem tähelepanu. Hanke tulemusena võib hangitav objekt olla küll uuenduslik, kuid hankijad ei pruugi seda endale teadvustada.

### 3.3.2 Innovaatiliste hangete läbiviimise senised praktikad

Innovaatiliste hangete kohta ülevaate saamine on raskendatud, sest vastavat informatsiooni ei koguta süstemaatiliselt ning mõistet tõlgendatakse erinevalt. Intervjueeritavate hulgas oli vähe neid, kes enda hinnangul olid innovaatilisi **hankeid läbi viinud** või innovaatilistes **hangetes osalenud**. See võib olla seotud ka pakkujate ja hankijate teadlikkusega innovaatiliste hangete valdkonnas, mistõttu võib eeldada, et tegelikkuses on innovaatilisi hankeid läbi viidud väidetust enam. Kuna puudub selgus innovatsiooni ulatuse määratlemisel hankes, siis mõne hankija hinnangul on kõik nende hanked organisatsiooni tasandil innovaatilised, sest alati soovitakse saada uuemaid ja paremaid lahendusi. Näitena nimetati **aparatuuri ostmist, tarkvara soetamist, energiasäästukriteeriumite rakendamist ehitushangetel**, samuti **arhitektuurikonkurse**.

Kuna eelmainitud tavapärasest veidi erinevaid hankeviise kasutatakse innovaatiliste hangete puhul võrdlemisi tihti, siis kirjeldasid hankijad ja pakkujad seniseid kokkupuuteid ideekonkursi, võistleva dialoogi ning alternatiivsete lahenduste lubamisega. **Ideekonkursi** on hankijad kasutanud tihti loovlahenduste hankimisel, näiteks disaini- ja arhitektuurilahendusi puudutataval hangetel. Hankijate hinnangul on ideekonkursi kasutamise võimalusel oluline roll innovaatiliste lahenduste selgumisel. Sarnaselt leitakse, et võrreldes avatud hankemenetlusega, annab **võistlev dialoog** hankijale vabamad käed sobivate lahenduste valimisel.

*„Ma arvan küll, see on üks väheseid võimalusi, kus sa saad üldse seda innovaatilisust, tähendab jõuda selle tulemuseni, et sa saad mingi innovaatilise asja, vastasel juhul kui tuua näide, et sa teed avatud hanke, siis just hankija peab ise kirjeldama, et milline on see innovaativne lahendus, mida ta ootab ja kuidas ta hindab, mis on pea võimatu teha, aga sa ei saa läbi ka rääkida aga võistleva puhul ma arvan, et see on üks väheseid kus saab.“  
(hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Kuigi sobivaid ja uuenduslikke lahendusi võimaldaks tavapärase hankemenetluse käigus pakkuda ka **alternatiivsete lahenduste lubamine**, on seda praktikas rakendanud vaid vähesed hankijad (nii intervjuude kui ka riigihangete registri põhjal). Nii hankijate kui pakkujate sõnul kasvaks pakkumuste arv hankel alternatiivsete lahenduste lubamisel, kuid vähene praktika on siinkohal hankijate hinnangul seotud pakkujate võrdse kohtlemise ning esitatavate lahenduste võrreldavusega, mis raskendavad hindamiskriteeriumite valikut ning suurendavad hanketulemuste vaidlustamise võimalusi. Samuti takistab alternatiivsete lahenduste lubamist sellega kaasnev halduskoormuse tõus hankijate jaoks.

*„Meil on see [alternatiivsete lahenduse lubamine pakkumuses] alati keelatud. Mina arvan, et me ei ole seda kunagi kasutanud sellepärast, et minule jääb jätkuvalt selgusetuks, et mismoodi sa hindad siis seda, et nad peavad ju olema võrdlevad pakkumised ja nii kui mingi teine lahendus võib ju olla ka nagu mahuliselt ja nagu rahaliselt väga erinev, et siis nad ei ole ju enam võrreldavad, ei ma ei kujuta ette et kuidas see siis toimib.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Alternatiivseid lahendusi me oleme lubanud siin teatud tehniliste lahenduste juures, et kui meil on paika pandud need funktsionaalsus tingimused, et ta peab suutma teha seda ja seda ja seda, et siis millist tehnilist lahendust te selleks pakute, et see meie jaoks ei ole nii oluline, et seda on kasutatud ja siis on pakkujatel võimalik pakkuda nii öelda varianti 1, 2, 3, et mis nende arust seda süsteemi paremini tagaks.“ (hankija, muu asutus)*

Ka pakkujatelt küsiti kogemusi innovaatilistes hangetes **osalemise sageduse ja kogemuste** kohta. Mõned pakkujad tõid välja, et riigihangetes hangitava objekti juures on jõutud tavapärasest erineva lahenduseni või on juba eelnevalt turule tulnud uuendusliku lahendusega, mida on ka riigihangetes pakutud. Samas on innovatsiooni osakaal riigihangete pakkujate lahendustes olnud nende endi hinnangul enamjaolt võrdlemisi madal, seda eelkõige väheste alternatiivsete lahenduste pakkumise võimaluste tõttu ning ka seetõttu, et innovaatilisi lahendusi eeldavatel pakkumustel osalemine on töömahukas.

### 3.3.3 Innovaatiliste hangete läbiviimise võimalikud valdkonnad

Innovaatilisi hankeid on hankijad varasemalt läbi viinud erinevates valdkondades, näiteks toodi intervjuudes välja kogemus innovaatiliste hangete korraldamisel seadmete, teenuste, tarkvara ja ehituse valdkonna hangetes, kuid nagu juba mainitud, on üldine innovaatiliste hangete läbiviimise sagedus madal. Intervjueeritud pakkujad, eriti ehitusvaldkonna esindajad, märkisid, et on täheldanud innovaatiliste hangete korraldamise sagenemist viimaste aastate jooksul.

Intervjueeritud hankijad ja pakkujad leidsid, et eelkõige viiakse innovaatilisi hankeid läbi valdkondades, kus tellijal ei ole täpset ettekujutust hangitavast esemest või erinevatest võimalustest ning kus pakkujatele saab võimaldada suuremat **paindlikkust** võimalike lahenduste esitamisel. Ühtlasi saavad intervjueeritud hankijate hinnangul innovatsiooni läbi riigihangete mõjutada ka **teadlikult**, näiteks esitades hankes tavapärasest rangemaid või selgemaid nõudmisi hangitava eseme või objekti energiaefektiivsuse osas, mis sunnib pakkujaid välja töötama senisest säästlikumaid lahendusi.

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 arhitektuurikonkursse. Samas oli ka intervjueeritavaid, kes leidsid, et innovaatilisi hankeid saab läbi viia **kõikides valdkondades** ning eelkõige sõltub see pigem sellest, mida lugeda innovaatiliseks hankeks.

*„Ma ei tea, eks igas valdkonnas peaks nagu pürgima ju uuenduste poole. Ma arvan, et seal ei olegi nii väga vahet. Kui Eestis ringi sõita siis ütleks et sõiduteed, et seal võiks nagu mingi pööre toimuda. Noh siin on ehitus, automaatselt nagu. Tehnika valdkonna peale ka, ma kujutan ette toiduainetööstuses, seal on ju kogu aeg uued suunad...“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Tähendab ma usun, et laiendades seda innovaatilise hanke mõistet, et laias laastus igas sektoris, võibolla päris paberit ei osta selliselt, aga kõik, mis puudutab ikkagi tehnoloogiat selle sõna laiemas mõistes, kui me räägime näiteks teedest, autoteedest näiteks, või me räägime ükskõik millest, siis kõik, mida meil Eestis ei ole, on ju teatud mõistes innovaativne.“ (pakkuja, äriühing)*

Kuivõrd intervjueeritavad leidsid, et mõnedes valdkondades on uuenduslike lahenduste loomine pea alati võimalik ning esitati ka arvamust, et innovaatilisi riigihankeid saab läbi viia peaaegu kõikides valdkondades, on siiski valdkondi, milles oleks intervjueeritavate sõnul innovaatilisi hankeid kas keeruline või võimatu läbi viia. Innovaatiliste lahenduste loomine ja seega ka hankimine on raskendatud lihtsamate ühetaoliste hankeobjektide puhul, näiteks kontoritarvete ja mööbli hankimisel.

### 3.3.4 Innovaatiliste hangete läbiviimist takistavad tegurid

Innovaatiliste hangete vähesel kasutamisel on mitmeid põhjuseid. Eelnevalt selgus innovaatiliste hangete vähesel rakendamisel seos mõiste ebaselguse ning vähesel tajumisega. 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 peavad hankijad tihtipeale 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.

Peamine 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 suur **vaieteoht** kui ka võimalus, et subjektiivsust kahtlustatakse hanget läbi viivat organisatsiooni auditeerivate asutuste poolt.

*„Aga kui ta on ikkagi mingi asja ostmine, siis ei saa niimoodi peale vaadata, et see mulle meeldib. Siis võib oodata vaidlustusi. Seal peavad kriteeriumid olema väga põhjendatud ja teiste lisamine on keeruline. Võib olla ainult siis, kui on võimalik ära põhjendada, et see innovaatilisus lisab asjale olulist väärtust, aga siis nad peavad ka olema need võimalused, mida on vaja. „ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

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**. Hetkel on need valdkonnad intervjueeritud hankijate sõnul riigihangete seaduses liiga üldsõnaliselt kirjeldatud ning ei teata, kust saada informatsiooni või nõuandeid.

*„Ütleme tegelikult riigihangete seadusest tulenevalt on suur probleem, et nad [innovaatilised hanked] on väga vähe reguleeritud, mõne üksiku paragrahvi.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Jah, oleme paar korda [innovaatilisi hankeid läbi viinud], aga mitte väga sageli. Ma ei ole kindel, et me oleme seda päris õigesti teinud. Sest riigihangete seaduses ei kirjutata lahti, et mis see alternatiivne pakkumine peaks olema. Aga see sama nõuandetelefon, millest ma varem rääkisin, siis neil oli sellest natuke teine arvamus.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Seetõttu tundub hankijatele, et innovaatilise hanke läbiviimisega kasvab oluliselt **hanke halduskoormus** ning hankedokumentatsiooni maht, mis muudab hankeprotsessi nende jaoks

tavahankest keerulisemaks. Lisaks objektiivsete hindamiskriteeriumite seadmisele hankedokumentides, peab hankija suutma tagada, et hoolimata uuenduslikkusest on hangitav objekt **kasutajasõbralik** ning **sobitub** juba olemasolevate süsteemidega.

*„Näiteks IT valdkonnas, kui on mingi platvorm, et nad oskavadki ainult sellel platvormil seal tööd teha, edasi arendada, siis võib küll olla väga hea innovaatiline uus lahendus, aga kui meil endal ei oska inimesed sellega tööd teha, siis ei ole meil sellega midagi teha ka. Kui on juba töötav süsteem, siis on tingimuseks ikkagi see, et uus peab olemasolevaga ühilduma, peab olema arendatav.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Ja üldse need innovaatilised hanked, nende protseduur on väga keerukas. Seal me oleme kasutanud selliseid keerulisemaid menetlusliike, et kas võistlev dialoog või kus sa pead läbirääkimisi – ta on pikk protseduur, ta on mitme etapiline jne. Hindamiskriteeriume on niigi raske välja mõelda ja kui on mitmeetapiline, siis sa pead iga etapi jaoks erinevad kriteeriumid mõtlema, et see tekitab tohutult administratiivkoormust, halduskoormust ja kui hange ebaõnnestub siis võib sattuda nagu põhjendamatu riskisüüdistuse alla hoopis.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Pakkujate hinnangul on hangetes harva võimalusi omapoolsete lahenduste või mõtete edastamiseks, sest hangitavate objektide kriteeriumid on hankedokumentides väga selgelt kirjeldatud ja alternatiivsete lahenduste pakkumist võimaldatakse harva. Mistõttu on pakkujatel vähem võimalusi innovaatiliste lahenduste pakkumiseks. Kuigi intervjuueeritud pakkujate sõnul on hankijad üldjuhul erinevatest võimalustest võrdlemisi teadlikud, siis on ette tulnud ka juhtumeid, kus hankevaldkond on tellija jaoks liiga spetsiifiline ning seetõttu jäädakse pigem juba järgiproovitud lähenemise juurde ning uuenduslike lahenduste kasutamine jääb hankija ebakindluse taha. Küll aga kiidavad pakkujad hankijate üldist huviuutust uutest lahendustest ja võimalustest oma valdkonnas.

*„Ja kui on juba sisse kirjutatud, et alternatiive mitte pakkuda, see tähendab seda, et ega ei olegi võimalik midagi muud pakkuda, kui seda, mida küsitakse.“ (pakkuja, riigi äriühing)*

*„Noh üldiselt, no erinevaid kogemusi on, et mõned hankijad on nagu endale väga põhjalikult selgeks teinud, et milliseid erinevaid lahendusi ja variante on ja samal ajal ütleme siin osade hankijate puhul ei ole võimalik lihtsalt sellesse ehitustemaatikasse nii sügavalt sukelduda või eraldi spetsialisti igal pool palgata, et see teadlikkus on nagu väga erinev, et on igasuguseid kogemusi.“ (pakkuja, äriühing)*

*„Kui hankija on ikkagi midagi enda jaoks selgeks teinud, et ta kindlasti tahab mingit konkreetset lahendust, siis vahel on ka nii, et ta selle juurde jääb, enamasti on see arutelu teemaks kui pakutakse mingeid optimaalsemaid või uuemaid lahendusi, mis näiteks tellijal aitavad hilisemas eksploatatsioonis ülalpidamiskulusid kokku hoida, siis sellised tellijad alati asjaga nagu kaasa tulnud, vähemalt arutelu objektiks on ta alati saanud jah. Et seda nüüd ei ole, et öeldakse kohe „ei““. (pakkuja, äriühing)*

Mõned hankijad tõstatasid ka ise **teadlikkuse** teema, tuues välja, et tihti võib hankija küll olla väga huvitatud uuenduslikest lahendustest, ent ei pruugi turul pakutavate võimalustega täielikult kursis olla.

Selle tulemusel võib hankija kujundada hanketingimused selliselt, et olemasolevad tooted ja teenused neile üldjuhul ei vasta ning hankes osalevate pakkujate arv langeb.

*„Pigem on küsimus hankija ja pakkuja teadlikkuses nendest uutest innovaativsetest objektidest. Võibolla on puuduseks see, et hankija ei tea, mis turul on realselt olemas, et kas üldse see, mida ta nii öelda ostma läheb, on üldse saada või mitte. Et meil on ka majas ligikaudu sada tehnilist inimest, kes igapäevaselt tegelevad tehnikaga, siis nemad mõtlevad, et oh muidugi see võiks olla niimoodi lahendatud, aga tihti tuleb ette olukord, kus realselt ei ole keegi seda veel nii öelda välja arendanud, et osta seda ikkagi võimalik ei ole.“ (hankija, muu asutus)*

### 3.3.5 Innovaativsetest hangetest tulenev kasu või kahju

Hankijad näevad innovaativsete hangete korraldamises kasulikke aspekte nii neile endile, pakkujatele kui ka ühiskonnale laiemalt (vt Tabel 3.10). Peamiste eelistena tuuakse välja, et innovaativse hanke tulemusena võib hangitav objekt olla varasemast **säästlikum või efektiivsem**. Märgitakse, et kui hangete läbiviimisel on üldjuhul peamine kriteerium hind, mistõttu võidakse teha kompromisse hankeobjekti kvaliteedis või on hangitava objekti elutsükkel lühem, siis innovaativsetes hangetes kasutatakse ka teistsuguseid, näiteks toote või teenuse energiaefektiivsust puudutavaid kriteeriume, mis julgustavad hankijaid pöörama enam tähelepanu kvaliteedile.

Tabel 3.10. Innovaativsete hangete kasutegurid hankijate ja pakkujate hinnangul

	Hankijad	Pakkujad
Kasu ühiskonnale	x	
Konkurentsieelis pakkujatele	x	x
Paindlikum hankeprotsess	x	x
Hankija vajadustele vastav tulemus	x	
Kvaliteetsem lõpptulemus	x	

*„No kui kvaliteedi kasvu tahad saada, et siis põhimõtteliselt ega muud varianti ei olegi. Et muidu kui on ainult hind ja surve lihtsalt hinna peale, ega siis lõpuks ju saad kõige odavama asja, millega ei ole midagi peale hakata.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Oluline on ka **paindlikkus**, mida võimaldab innovaativsete hangete läbiviimine hankijatele ja pakkujatele. Nagu mainitud, siis viiakse neid hankeid läbi üldjuhul siis, kui tellijal ei ole selget ettekujutust võimalustest või hangitava objekti täpsest olemusest. Innovaativse hanke puhul võib tellija kirjeldada pigem oma vajadusi ning usaldada lahenduste pakkumisel pakkujaid. Pakkujad näevad enda jaoks võimalusi eelkõige hangete **paindlikumate tingimuste** tõttu – hangetes rakendatakse palju ka teisi kriteeriume peale hinna, mis võimaldab pakkujatel keskenduda toote kvaliteedi tõstmisele. Kui pakkuja innovaativne lahendus osutub hankes võitjaks, on see talle kindlasti oluline konkurentsieelis pikemas perspektiivis. Innovaativsetel hangetel osalemise eelis on ka see, et üldjuhul on need hanked suurema mahuga.

*„Noh, et kuna siis see tellitav teenus on selline keeruline, et ei olegi võimalik seda lähteülesannet paika panna, et siis ta annab ehk sellise paindlikkuse.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„/.../ pigem on siin see küsimus, et innovaatilise hanke puhul laiemas mõistes, sealhulgas see menetlus ja lahendus, see kaudselt viitab sellele, et see ei saa olla nii öelda kurikuulus madalama hinnaga pakkumine. Et pigem see eelis oleks see, et kaob ära see madalama hinnaga pakkumise probleem tegelikult“ (pakkuja, äriühing)*

Intervjueeritavad 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.

*„No esiteks üleüldiselt peaks ikkagi see kasu olema, et võetakse kasutusele uusi lahendusi, olgugi nad siis ühest küljest võibolla säästlikumad, aga üleüldine tehniline areng mingites aspektides peaks nagu kasuks tulema tervele ühiskonnale, et mitte jääda nii öelda mingite tavaliste ja vanade lahenduste juurde“ (hankija, muu asutus)*

Innovaatiliste hangete puudustena tuuakse välja **suur hanke ebaõnnestumise oht**, mis võib tekkida hankija **ebaselgest ootuste kirjeldusest** või ka sellest, et otsitavat **lahendust turul ei pakuta**. Võib ka olla, et pakujate esitatud lahendused ei vasta täpselt tellija ootustele. Samuti on uuenduslike toodete puhul suurem risk, et need ei täida oma eesmärki, mistõttu on oluline roll hankija ja pakujate omavahelise vastutuse ja kohustuste määramisel juba hankeprotsessi käigus.

Hankijate sõnul on murekohaks ka see, et kuivõrd pakujad peavad innovaatilistes hangetes juba pakkumuse tegemise etapis ise lahenduse välja pakkuma, on **pakkumuse koostamisele kuluv aeg** tavapärasest oluliselt pikem. Innovaatiliste hangetega tihtipeale kaasnev keerukas dokumentatsiooni ning tingimustega tegelemine võivad tunduda pakujatele liiga töömahukas ning seega vähendada hankes osalevate pakujate arvu.

*„Dokumentatsioon läheb 200-300 lehe peale ja ütleme me oleme saanud kriitikat, et pakujad nurisevad ja ei soovi enam teist korda osaleda hangetes. Et see töö on päris suur, mis nad peavad kõik selle dokumentatsiooni läbi töötama ja see pakkumus, mis nad võibolla esitavad ka seda enam, et need on sellised kuidagi uudsemad asjad, siis nemad peavad pingutama topelt rohkem, mitte et saadavad oma mingi standardpakkumise. Et nad peavad ise hästi palju kaasa tegema ja siis kui nad ei võida, nad on muidugi pahased.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Samas ei taju pakujad olulisi erinevusi tavahangete ja innovaatiliste hangete vahel, mistõttu kattuvad nende jaoks innovaatiliste hangete probleemid tavahangetes kohatud probleemidega. Pigem leitakse, et hankes on kõige olulisem siiski hankeobjekt kui selline ning lisaks kohati keerukale hankedokumentatsioonile ei osanud nad olulisi innovaatilistele hangete spetsiifilisi probleeme mainida.

*„Kuna selle innovaatilise hanke mõiste niikuinii on selline laialivalgud, et siis selles mõttes ei ole mingeid takistusi, et hange on hange. Innovatiivsus, keskkonnahoidlikkus - kõik on ühed mingid asjad mida hangitakse.“ (pakkuja, äriühing)*

### 3.3.6 Intellektuaalse omandi õigused ja innovaatilised hanked

Innovaatiliste hangetega hangitakse tihtipeale lahendusi, mille väljatöötamine on olnud ajamahukas ning kus tegemist on kellegi loovlahendusega. Tekib küsimus, kellele peaks jääma hankeobjekti **intellektuaalse**

**omandi õigused.** Kui õigused jäävad lahenduse väljatöötajale, kaasneb sellega hilisem vaidlusohk hankija poolt lahenduse kasutamisel, samas tõstab õiguste üleminek hankijale üldjuhul oluliselt hanke maksumust. Valdkondade lõikes kerkib see küsimus olulisena esile just IT-lahenduste, arhitektuurikonkursside ning muude loovlahenduste puhul.

Hankijate sõnul on näiteks IT-süsteemide puhul tavapraktika intellektuaalse omandi õiguste hankijale üleminek, sest see tagab hankijale paindlikkuse hankeobjekti edasise haldamise ja muutmise suhtes. Õiguste omandamine hanke käigus võimaldab hankijal hiljem vajadusel iseseisvalt läbi viia muudatusi lahenduses või kaasata süsteemi haldamisse või arendamisse teisi pakkujaid ning hankija ei ole kohustatud järgnevates haldus- ja arendustöödes kaasama alati sama pakkujat. Samuti on õiguste ülemineku praktika väljakujunemist soodustanud tõsiasi, et seoses varasemalt hangitud lahenduste intellektuaalse omandi õiguste kuuluvuse küsimustega on esinenud probleeme.

*„/.../90datel aastatel, kui kogu see IT arendus algas, siis ju autorlusest kui sellisest ei räägitud. Intellektuaalne omand reeglina oli seal mingisuguse punktini olemas. Nüüd oleme jõudnud sinnamaani, kus me oleme nii käsist-jalust seotud, et kust maalt siis see meie oma algab ja kus siis see meie oma lõpeb. Ühesõnaga see, et meie infosüsteem ei ole tegelikult meie oma.“  
(hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Õiguste ülemineku kohustuse võib hankele seada ka hanke rahastamisallikas. Näiteks Euroopa Liidu struktuurifondidest finantseeritavate hangete puhul peavad hankijate sõnul õigused automaatselt hankijale üle minema.

*„No nad ikka on, me paneme igasuguseid klausleid sinna sisse, mis nad olema peavad, et kuna meil on struktuurifondi rahadega see lugu ka, et me ei saa jätta neid õigusi sellele pakkujale, vaid need peavad meile kuuluma. Siis see teeb selle asja oluliselt kulukamaks, et meil lihtsalt ei ole seda võimalust.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

### 3.3.7 Ettepanekud innovaatiliste hangete valdkonna arendamiseks

Intervjueeritavatel 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. Eelkõige on intervjueeritud hankijate ja pakkujate sõnul oluline saada hanke eesmärkidele vastav tulemus ning innovaatilisuse aspekt on teisejärguline. Mõnede hankijate ja pakkujate arvates, ei peaks riik innovatsiooni riigihangetega kuidagi soodustama.

*„Mina arvan, et riik ei peaks seda kuidagi reguleerima seda innovaatilist poolt, et kuidas sa reguleerid seda. See on nii sellise toote või teenuse põhine, et mida hankija vajab. Mulle tundub, et sinna ei peaks riiklikult sekkuma.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Oluline arengukoht on ka **innovaatilise hanke sisustamisega** seonduv. Leiti, et esmajoones tuleks tegeleda mõiste laiemalt defineerimisega ja seejärel üldise teadlikkuse kasvuga. Hetkel võidakse innovaatilisi hankeid küll läbi viia, kuid ei hankijad ega pakkujad ei pruugi neid ise vastavalt määratleda, mis muudab ka olukorra jälgimise keeruliseks.

*„Et pigem on see tõlgendamise küsimus ja hankijate teadlikkus. Selleks ikkagi peab mingi reeglistik või mingid kriteeriumid olema paigas, et missuguse sisuga hange on innovaatiline“  
(hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

Seega ei tuleks niivõrd palju pöörata tähelepanu innovaatiliste hangete kui abstraktse mõiste julgustamisele, vaid soodustada innovatsiooni selgelt suunatud sammudega – tõstes hankijate **teadlikkust** innovaatiliste hangete olemusest ning selgitada hankevõimalusi. Intervjueeritavad leidsid, et soodustavate tingimuste olemasolul on hankijatel suur huvi innovaatilisi hankeid läbi viia ning selliste hangete arv kasvaks iseeneslikult.

Intervjuude käigus uuriti, kas selgete **reeglite või juhiste loomine** oleks hankijatele innovaatiliste hangete läbiviimisel abiks. Intervjueeritavate seisukohad erinesid – mõnede hinnangul oleks juhistest palju abi, kuid oli ka neid, kelle hinnangul võivad juhised või reeglid saada edaspidi pigem takistavaks teguriks. Hankijad tõid välja, et nende praktikas on juhtunud ka seda, et olemasolevates juhistes või reeglites kirjutatud hakatakse tõlgendama kohustuslikena, mis hakkab hangete läbiviimist pigem segama. Samas toodi välja, et kuivõrd hankijatele on tihtipeale segane just võistleva dialoogi ja ideekonkursi läbiviimist või alternatiivsete lahenduste lubamist puudutav, siis oleks nende hankemenetluste puhul abi täiendavatest juhendmaterjalidest.

Varasemate kogemuste puudumise tõttu on hankijate sõnul hangete läbiviimisel palju abi olnud ka valdkondlike kohtulahenditega tutvumisest. Kuigi kohtulahendid on kõik kättesaadavad, võiksid need olla paremini süstematiseeritud ning konkreetsete lahendite otsimiseks peaks olema praegusest täpsem otsingusüsteem, mis võimaldaks märksõnade abil kiiresti lahendeid leida. Ühtlasi võiks informatsioon uute vaidluste või lahenduste kohta koonduda näiteks riigihangete infosüsteemi lehel uudiste alla, et see ei jääks hankijatele märkamata.

Kirjalikest juhendmaterjalidest ja kohtulahenditega tutvumisest olulisemaks peavad hankijad **omavahelist suhtlust** ja kogemuste jagamist. Edukate hangete puhul jagatakse kogemusi lähenemise ja kasutatud kriteeriumite osas, mis vähendab hankijate halduskoormust. Kuigi mõnede asutuste hankijate suhtlusvõrgustik on hetkel küllaltki tugev, on hetkel ruumi ka arenguteks. Omavahelist suhtlemist ja parimate praktikate jagamist võiksid soodustada ühised **koolitused ning temaatilised seminarid**.

Rääkides võimalusest innovaatiliste hangete arengu jälgimiseks välja töötada kindlad **indikaatorid**, mida koguda näiteks riigihangete registri kaudu, mõnsid hankijad, et see oleks võimalik, kuid kartsid, et sellega kaasneks ka halduskoormuse kasv ning et kogutav informatsioon ei ole hankijate senise madala teadlikkuse juures parima kvaliteediga – näiteks kui lisada registrisse võimalus märkida, et hange on innovaatiline, võivad märkme teha ka mõistet valesti kasutavad hankijad, kuivõrd see, mida mõistetakse innovaatilise hankena, on erinev.

### 3.4 Majandusliku soodsuse kriteerium

Riigihanke korraldamise üheks põhimõtteks on riigihanke eesmärgi saavutamine mõistliku hinnaga, tagades erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Nimetatud põhimõtet toetab ka riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76, § 31 lg 3), mille kohaselt on hankijal lubatud hankeleping sõlmida üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus hankija jaoks sõltub üksnes pakkumuse hinnast ja kõik muud tulevased hankelepingu tingimused on hankedokumentis ammendavalt määratletud, s.t ühegi teise hankelepingu tingimuse osas ei ole pakkujal võimalust omalt poolt midagi pakkuda. Seega tuleks hankijal eduka pakkuja valikul lähtuda majanduslikust soodsusest. Riigihangete registri andmetel kasutatakse hankelepingu sõlmimist



majanduslikult soodsama pakkumuse alusel pigem harva, aastatel 2007-2011 keskmiselt 14% hangete arvust (vt Tabel 2.41).

Olenevalt konkreetsest hankelepingu esemest võivad pakkumuste hindamise kriteeriumideks lisaks pakkumuse maksumusele olla mitmesugused objektiivset hindamist võimaldavad kriteeriumid, näiteks keskkonda mõjutavad omadused, käitamiskulud, tasuvus toote eluea jooksul, müügijärgne hooldus vms (Riigihangete seadus, § 31 lg 4). Riigihangete registri andmetel kasutatakse majandusliku soodsuse kriteeriumitena sagedamini pakkuja kogemust või referentsi, metoodikat või lahenduse kirjeldust ning toote või teenuse omadusele seatud tingimusi (vt Tabel 2.43).

### 3.4.1 Majandusliku soodsuse kriteeriumi mõiste

Majandusliku soodsuse kriteeriumi sisu käsitleti nii hankijate kui pakkujatega tehtud intervjuudes. Selgem on mõiste sisu intervjuueeritud hankijatele, kes ise hankedokumente koostavad ja kriteeriume seavad. Pakkujad seevastu kahtlevad sagedamini mõiste kirjeldamisel oma sõnadega. Majandusliku soodsuse all mõistavad intervjuueeritud hankijad ja pakkujad enamasti **kogu terviku hindamist**, kus lisaks asja, teenuse või ehitustöö hinnale arvestatakse pakkumuste võrdlemise juures ka muid mõõdetavaid ja hinnatavaid parameetreid.

*„Majanduslikult soodsaim pakkumus tähendab seda, et ei vaadata hetke hinda, vaid vaadatakse mingis pikemas perspektiivis seda hinda. Vaadatakse seda hankelepingu eseme eluea hinda, /.../ see, mis on täna kõige odavam, aga see hankelepingu ese mis sa saad, me ei tea seda võibolla ta tuleb 10 aasta lõikes kaks korda kallim, või 10% kallim, aga võibolla see ese kestab 40 aastat.“ (pakkuja, äriühing)*

*„Olen kokku puutunud [majanduslikku soodsust sisaldavate hangetega], aga nende puhul oleks soov vaideid esitada kindlasti väga suur tihtipeale. Ütleme ei ole kordagi veel teinud, aga seal tuleb kohe see sisse, et miks?! Et kui hindamise aluseks on referentsid ja kahe ettevõtte tehtud samalaadsete tööde võrdlus, siis kahte erinevat objekti ei ole, et siis tekib ikkagi küsimus, et kumb neist siis parem on, et miks tema referents näiteks tugevam on?! Kui isegi hind on näiteks sama. Et jõuame sinna, et on subjektiivsus jälle sees.“ (pakkuja, äriühing)*

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 hankijate 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 kriteeriumite subjektiivsusele ja vaidlustusohu esinemisele viitasid ka pakkujad, kelle hinnangul peaksid kasutatavad kriteeriumid olema väga selged, mõõdetavad ja põhjendatud, vastasel juhul vaidlustatakse hange suure tõenäosusega.

*„Ainult hinnakriteeriumit saab kasutada eeldusel, et sa väga selgepiiriliselt suudad need asja või teenuse parameetrid ära kirjeldada, et sulle saadakse pakkuda ainult ja ainult sobivaid asju, eks. Siis töötab hind üksi. Aga kui seal tulevad juba variatsioonid mängu, et selle asja olemusest sõltub, et kui hästi see asi seda otstarvet täidab, siis need teised mõjutajad võivad selle asja*

hinna üles kaaluda. Ehk mul on oht, et ma võin saada lihtsalt odava raha eest asja, mis ei täida oma otstarvet.” (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„Me oleme sealt sellest teemast püüdnud võimalikult kaugele hoida. Majanduslikult soodsam see tähendab seda, et eesmärk on kulutada mitte kõige väiksem kogus raha, vaid on et sul oleks võimalikult head eesmärgid, võimalikult hea tulemus selle raha eest. Pigem on see pikas perspektiivis. See teoorias kõlab hästi. Majanduslikult soodsam, see on väga suur riskile minek, sest meil on abiprogrammide rahad, meil on omad tähtajad, et me võime ju vaielda, aga mingil hetkel meile raha enam ei anta. Et me oleme sellise lõhkise küna ees, et kus tahaks, aga ei saa, sest kardame, et me ei saa pärast üldse midagi.“ (hankija, äriühing)

### 3.4.2 Majandusliku soodsuse kriteeriumi eelised ja puudused madalaima maksumuse ees

Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamisel on intervjueritud hankijate ja pakkujate hinnangul oma eelised ja puudused (vt Tabel 3.11). Peamiste eelistena toodi intervjuudes välja võimalused **hankeobjekti kvaliteedi** hindamiseks, kusjuures hankeeseme hind võib olla keskmisel tasemel, aga täiendavate tingimuste abiga saadakse paremad garantiitingimused, tarneaeg või lisandub muu oluline tegur, mille peale hanke koostamise käigus hankija ei osanud mõelda (nt leitakse võimalus alapakkumuste vältimiseks). Seeläbi saab hankija oma **vajadustele paremini vastava lahenduse**, kui ainult madalamat hinda kriteeriumina kasutades. Lisaks leidsid hankijad, et täiendavate kriteeriumite kasutamine hangetes paneb pakkujad pakutavaid lahendusi põhjalikumalt läbi mõtlema, mitte standardseid pakkumusi tegema.

Puudustena töid hankijad välja eeskätt eelnevalt käsitletud objektiivsete hindamiskriteeriumite valiku keerukuse – esmakordselt kriteeriumite valikul puuduvad juhendmaterjalid või parimad praktikad ning samas puudub kindlus, et ükskord edukalt kasutatud kriteeriumid ka järgnevatel kordadel sama hästi toimivad. Küllaltki keeruline on hankijate hinnangul ka valitud kriteeriumitele sobivate ja objektiivsete osakaalude määramine, kuna see on sageli kohaks, mille alusel vaidlustused tekivad. Kogemused kriteeriumite seadmisel kogunevad hankijate hinnangul peamiselt läbi hankemenetluste, pakkujate poolt küsitud küsimuste ning läbi vaiete. Täiendava puudusena nimetati intervjuudes veel võimalikku pakkumuse kõrgemat hinda juhul, kui täiendavad hindamiskriteeriumid nõuavad pakkujatel suurema vastutuse võtmist, pikemaid garantiiaegu vm. Siiski ei ole pakkumuste hinnamuutust madalaima hinna või majandusliku soodsuse korral võimalik hinnata, kuna vastavaid uuringuid pole tehtud ning hankijal on võimalik kasutada ainult ühte eelnevat võimalust pakkumuste hindamiseks.

Tabel 3.11 Majandusliku soodsuse kriteeriumi kasutamise eelised ja puudused võrreldes madalaima hinnaga

	Hankija	Pakkuja
<b>Eelised</b>		
Kvaliteedi hindamise võimalus lisaks hinnale	x	x
Saadakse vajadustega paremini sobituv hankeobjekt	x	x
Pakkujad mõtlevad paremini pakutava lahenduse läbi	x	
Vähendab alapakkumuste tegemise tõenäosust	x	x
<b>Puudused</b>		
Lisatud kriteeriumid võivad jääda subjektiivseks	x	x

	Hankija	Pakkuja
Kriteeriumitele on raske osakaale määrata	x	x
Suurem risk vaidlustamiseks	x	x
Täiendavad kriteeriumid tõstavad pakkumuste hinda	x	x

Samas võib tehtud intervjuude põhjal öelda, et vaidlustuste oht sõltub hangete läbiviimise valdkonnast ning hankeobjektist. Teatud valdkondades (nt ehitus, teedehitus, energeetika, side) on pakkujate konkurents tihedam ja kogemused riigihangete valdkonnas pikemad, mistõttu pakkujad on teadlikumad ja kasutavad erinevaid võimalusi hangete võitmiseks, sealhulgas ka rohkem juriidilist abi vaiete esitamiseks. Teistes valdkondades (nt konkreetsed hankeesemed nagu kontoritarbed, puhastusvahendid) aga tuleb vaidlustusi ette suhteliselt harva.

*„Ehitusfirmades ongi nendes suurtes, kus paar tükki seal võidavad hankeid, seal ongi neid juriste rohkem, et seal kui midagi on, siis kohe näitaki panevad vaidlustuse peale. Et proovi seal tõestada, et lõpuks olemegi kõik suures jamas.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Teenuse puhul kasutame peaaegu 100% [juhtudest majandusliku soodsuse hindamist], asjade puhul on seda majanduslikku soodsust ääretult keeruline nõuda, et kui on konkreetne asi ja mul on ta nagu hästi ära kirjeldatud, kusjuures on ka ära määratud kõiksugused garantiitingimused, tarneajad ja kõik need asjad, siis mul ei ole mõtet neid eraldi hinnata. Et kui kõik mulle laekuvad pakkumused on kõik minu poolt sätestatud tingimustega nõus, siis jääb ainult üle hind, mille üle ma saan siis otsust langetada ja seda ma teen ka.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Majandusliku soodsuse kriteeriumi hindamist mõned hankijad varasemate negatiivsete kogemuste tõttu pigem väldivad, teised püüavad vastavalt võimalustele teadmisi juurde koguda, varasematest ebaõnnestumistest õppida ja seda siiski kasutada. Tiheda konkurentsi tõttu teatud valdkondades (nt ehitus, teedehitus, energeetika vm) võis nii hankijate kui pakkujate hinnangul märgata suuremat vaidlustuste lainet, kus hanke võitmise eesmärgil mindi vaidlustama kõikvõimalike nüansside pärast (nt sõnastus, komakoht, kriteeriumi valik, määratud osakaal). Nii mõnelgi korral on hankijad loobunud majandusliku soodsuse kasutamisest hindamiskriteeriumite hulgas ning üritavad pigem kvalifitseerimistingimuste ja tehnilise kirjelduse abil jõuda sobiva lahenduse hankimiseni.

*„Kõige olulisem on mitte jätta jonni, vaid jõuda sinnamaani välja et ma suudan pakkujale ka selgeks teha, kuidas ma temal seda parameetrit hindan. Näiteks jah, et meetodika sobivus hankijale, pakutud meetodika sobivus hankijale, no kuidas ma hindan, ma ei kujuta ette? Selle majandusliku soodsuse põhimõttest ei ole puudust, vaid puudus on sellest, kuidas hankija oskab seda rakendada.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Paratamatult minu arvates on väga kahetsusväärne, et täna hankijad mingis mõttes korraldavad hankeid niimoodi, et neid ei vaidlustataks, mitte selleks, et ta saaks parima lahenduse. Et see kindlasti ei tohiks olla riigihangete seaduse mõte.“ (hankija, äriühing)*

Majandusliku soodsuse puhul hinnatakse nii hankeobjekti hinda kui ka muid kriteeriume, samas **hinna osakaal kriteeriumite** hulgas jääb intervjuueeritud 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 enamusi 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 ka sagedamini kasutada, teised hankijad aga on muutunud ettevaatlikumaks ja kalduvad majandusliku soodsuse kriteeriumit vähem kasutama.

*„Isegi kui hankija täiesti heauskselt mõtlebki välja kriteeriumid, mille alusel ta pakkumust hindama hakkab ja paneb osakaalud, siis tihtipeale juhtub niimoodi, et pakkujad, kes on väga kogunud, oskavad väga edukalt hankijat üle kavaldada, mis tähendab seda, et selle majanduslikult soodsaima pakkumise alusel saab hankija oluliselt kallima ja tegelikult kahjulikuma pakkumuse, kui ta seda saada soovis, sest et nende väärtuspunktidega annab väga nutikalt mängida.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Põhjus, miks me läheme üle sellele, et me küsime ainult hinda, on see sama, et see teine pool võib kohe vaidlustada. Meil siin aastaid oli niimoodi, et hind oli reeglina 30% ja ülejäänud vaatasime nii pakkuja organisatsiooni, tema kvaliteedistandardeid ja kõike muid asju, siis selle asja sisu oli 70% sees. Siis me saime ühe korra nii valusalt pikki näppe, et probleemide vältimiseks hakkasimegi ainult hinda küsima, et kui me saame midagi sinna tingimustega sisse kirjutada, et niiöelda räägime sellest majanduslikult siis soodsamast – siis me kasutame seda kohe ära. Aga nii nagu me näeme seda ohtu, et keegi võib tulla vaidlustama, siis me pigem võtame kätte, teeme tuima näo ja küsime ainult seda hinda. Lihtsalt elu õpetab.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Aga seal ongi see sama, et mitte teine pool [hankija] pole loll, pigem ongi tõesti see, et ta on saanud piki näppe ja ta läheb siis riskivabale hindamisele.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

Pakkujad tõid majandusliku soodsuse kriteeriumiga hangete puhul välja peamiselt seda, et nende puhul vaidlustamise oht kindlasti suureneb ning probleemid kerkivad esile just hankijate madala teadlikkuse, kriteeriumite liigse subjektiivsuse või mõnel juhul ka teiste pakkujate nutikuse tõttu. Intervjueeritud pakkujate hinnangul saaks probleeme vähendada, kui hangetesse lisatud kriteeriumid oleksid proportsionaalsed, mõõdetavad ja põhjendatavad. Intervjuudes osalenud pakkujad endi sõnul kohest hanke vaidlustamist üldjuhul heaks ei kiida, vaid püüavad hankijaga suheldes täpsustada kriteeriumite valikut, saada täiendavaid põhjendusi ning siis ka konsulteerida hankijat alternatiivsete võimaluste olemasolust ehk pakkuda välja omapoolseid nägemusi kriteeriumite seadmiseks.

### 3.4.3 Majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamise edendamine

Majandusliku soodsuse kriteeriumite paremaks rakendamiseks ning kasutamise soodustamiseks olid intervjuudes osalenud hankijatel ja pakkujatel erinevad ettepanekud. Osad intervjueeritud hankijad leidsid, et majandusliku soodsuse kriteeriumite paremaks rakendamiseks vajaksid nad **täiendavaid juhised või abimaterjale**, mis seda aspekti laiemalt lahti selgitaksid, sealhulgas ka praktiliste näidete varal, võttes arvesse valdkondlike 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.

*„See on jälle selline hinnanguline, aga igas ostus on alati mingi annus subjektiivsust juures, see ei saa teisiti olla, see lihtsalt on ja kõik. Et natukene alahinnatakse seda hankija mõistlikkust, suure tõenäosusega ta ei osta midagi sellist, mis on tema jaoks ilmselgelt ebamõistlik. Ma tean ka, millest see tuleb, see tuleb suurest soovist vältida igasugust korruptiivset tegevust, aga kas see on nüüd see seadus, millega seda nüüd 100% välistada õnnestuks, ma ei ole kindel. Ükski hindamine ei ole [täiesti objektiivselt] võimalik, kui me ei kõrvuta ainult hindu, vaid hindame ka tegelikult mingisugust toodet või asja, et see ei ole võimalik niimoodi, et seal ei oleks kasvõi mingisugune väiksemgi osa subjektiivsust juures, aga praegu see tegelikult lubatud ei ole.“  
(hankija, põhiseaduslik institutsioon)*

Täiendavalt toodi intervjuude käigus esile riigihangete probleemkohti, millele oodatakse lahendusi eelkõige riigilt või rahandusministeeriumilt. Näiteks on hankijate ja pakkujate hinnangul tänase seaduse kitsaskohtadeks **hankelepingute jäikus, võimaluse puudumine kasutada riigihangetel varasema kogemuse integreerimist hindamiskriteeriumitesse** ning liigne objektiivsuse nõue. Ettepanekutena valdkonna arendamiseks nimetati selgitavate juhend- ja abimaterjalide koostamist, vaidluskomisjonide otsuste selgitamist ning praktilisi koolitusi või teabepäevi. Näiteks vajaksid selgitust mitmed erinevad hankemenetluse liigid, nende valikukriteeriumid ja läbiviimise protsess. Praegu kasutatakse erinevaid võimalusi vähe, kuna nad on defineerimata ja kasutuspraktika on väike. Lisaks seadusemuudatusi või registrit puudutavatele koolitustele ootavad hankijad praktilisema sisuga teabepäevi, mis kajastaksid sagedasemaid probleeme ja võimalikke lahendusi (nt majandusliku soodsuse kriteeriumite rakendamisel esilekerkinud probleemidest).

- Probleemkohana toodi välja, et hankelepingud on väga jäigad, st lepinguid ei tohi muuta, keelatud on ka lisalepingud ja lepingute laiendamine. Sageli ei ole aga kõike võimalik hanke ettevalmistamisel ette näha ning pikaajaliste lepingute puhul võivad hankijate vajadused muutuda.

*„See kõige suurem probleem on see lepingu muutmise keeld. Mitte et me hakkame seda tegema massiliselt, kui seda lubatakse, aga mingite lepingute täitmise käigus võib tulla väga suuri üllatusi. Ja tegelikult meist sõltumata põhjustel, aga siis seda põhjendada on üsna keeruline.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

- Küsimuskohaks on, kuidas saaks hankija riigihangete korraldamisel võtta arvesse varasemat positiivset või negatiivset kogemust erinevate pakkujatega. Täna riigihangete seaduse kontekstis ei ole see hankijate hinnangul võimalik.

*„Meie mure on see, et kui sul on olnud ettevõtte, kelle tööga sa ei ole rahul, et sa ei lähe kohtusse, aga sa ei ole selle tööga rahul. Samas sul ei ole mitte mingit võimalust järgmisel hankel talle EI öelda ja sa oledki selles tsüklis, et iga järgmine hange on jälle see sama seltskond kohal ja sa hoiad oma pead kinni ja sa ei saa mitte midagi teha. Seadus ei anna mitte mingit*

*võimalust. Ma olen aru saanud, et see peab olema kohtuga tõestatud, et ta ei ole oma töölepingut täitnud. Aga tegelikult see, et kas on lepingut täitnud ja kuidas on täitnud, et seal on tegelikult ikka väga suur vahe.” (hankija, äriühing)*

- Kuidas motiveerida riigiasutusi või hankespetsialiste koostama hankeid majanduslikust soodsusest lähtuvalt?

*„Mingi motiveeriv tegur peaks olema, näiteks preemia ametnikule. Näiteks see sama elektri näide, tahan oma asutuse elektrikulu hoida kokku 20% aastas. Meil on 1000 arvutikasutajat, investeeritakse 50 tuhat krooni mingisugusesse tarkvarasse, mis lülitab arvutid ööseks välja. Sellega hoitakse kokku näiteks 300 tuhat krooni, ehk võit on 250 tuhat krooni aastas, pole paha ju, kui selliselt mõelda, siis kindlasti asjad hakkaksid liikuma.” (pakkuja, äriühing)*

- Rahandusministeerium võiks koondada vaidluskomisjonide otsuseid või lahendeid koos selgituste ja näidistega ning lisada need eraldi infomaterjalidena riigihangete registrisse. Praegu on vaidluskomisjonide otsused küll kättesaadavad, aga hankijate ja pakkujate hinnangul ei ole neid väga lihtne leida, samuti puudub nende juures kokkuvõtte koos selgitustega.

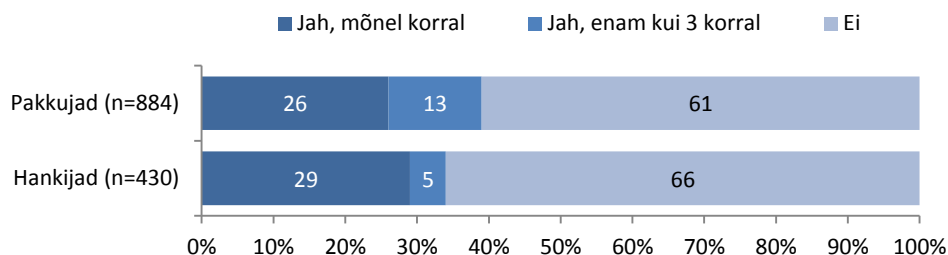
*„Võiks sinna [riigihangete registrisse] kohtulahendeid üles riputada, et kui neil on mingeid vaidlustusi, kui on mingi VAKO otsus tulnud, mingi kokkuvõtte näiteks või mingi küsimused. Ehkki need otsused on meile endile ka kättesaadavad, on neid päris raske otsida sealt mingi numbri järgi, ja siis sa pead nagu selle sisu läbi lugema, et siis sa saad nagu teada, et millist võtta. Et niimoodi teemade viisi võiksid koondada sinna lehele veel mingid raamlepingu vaidlused, et siis panna need otsused sinna ka juurde, et need oleks ju väga huvitav pluss kohtuasjad, et ei pruugi ise alati märgata, seda et ringkonnakohus või riigikohus on mingi otsuse teinud, et need võiks ka täiesti olla kuidagi valdkondade viisi olla seal üleval, et see tõstaks kõvasti seda hanke kvaliteeti ma kujutan ette. Et kui igaüks neid eraldi otsib, siis on jälle see, et kõik tegelevad sama asjaga.” (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

## 4 VEEBIKÜSITLUSE ANALÜÜS

### 4.1 Ühishanked ja kesksed hanked

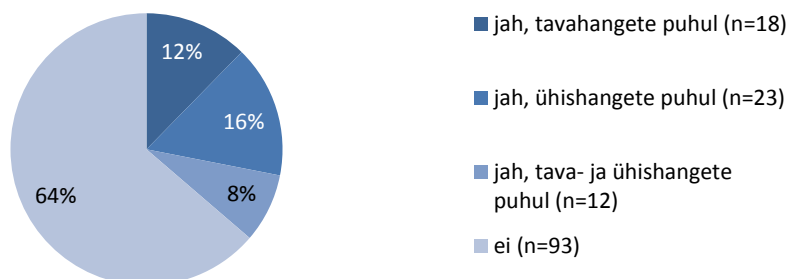
**Ühishankimise mõiste** oli küsitlusele vastanud hankijatele enamasti tuttav ning mõiste sisu selgitati sarnaselt riigihangete seaduses sätestatud ja käesolevas uuringus toodud ühishanke definitsioonile. 16% hankijate esindajatest polnud varasemalt ühishangetega kokku puutunud ning ei osanud mõistet selgitada. 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.

**Hankijate ja pakkujate kogemused ühishangetel osalemisel oluliselt ei erine** (vt Joonis 4.1). Kaks kolmandikku küsitluses osalenud hankijatest ei ole aastatel 2007-2011 ühishanke puhul olnud hanke läbiviijaks ega teisi asutusi selleks volitanud. Ühishangetes on osalenud kolmandik hankijatest, neist 5% enam kui kolmel korral. Vastanud pakkujatest 61% pole enda hinnangul ühishangetel osalenud. 39% pakkujatest on ühishangetele pakkumusi esitanud, neist kolmandik (ehk 13%) enam kui 3 korral.



Joonis 4.1 Hankijate ja pakkujate ühishangetes osalemise sagedus aastatel 2007-2011 (%)

Ühishangetega kokkupuutunud hankijatest pisut enam kui kolmandik on hanke läbiviimiseks kasutanud **hanke korraldamise teenust**<sup>8</sup>. 12% hankijatest on teenust kasutanud tavahangete läbiviimisel, 16% ühishangete läbiviimisel ning 12% hankijatest on teenust kasutanud nii tava- kui ühishangete puhul (vt Joonis 4.2). Tavahangete puhul nimetati teenuseosutajatena sagedamini Riigihangete Keskust ja Riigi Kinnisvara AS-i. Osadel hankijatest pole konkreetseid partnereid välja kujunenud ja koostööd on tehtud erinevate asutustega. Ühishangete puhul nimetati väljakujunenud teenuseosutajatena peamiselt Riigihangete Keskust, Riigi Kinnisvara AS-i ning Haridus- ja Teadusministeeriumit.



Joonis 4.2 Hanke korraldamise teenuse kasutamise sagedus tava- või ühishangete läbiviimisel (%; n=146)

Küsitlusele vastanute hinnangul on ühishangete korraldamine võimalik erinevates valdkondades, kus on võimalik leida hankeobjektide ühisosa või koostööpartnereid (vt Tabel 4.1). Sagedamini nimetasid hankijad ja pakkujad sobivate valdkondadena **naftatooteid, kütuseid, elektrit ja muid energiaallikaid** (vastavalt 68% ja 48% küsimusele vastanutest), **kontorimasinaid, arvuteid, nende seadmeid ja tarvikud** (55% ja 38%), **IT-teenuseid, nõuande-, tarkvara-, interneti- ja tugiteenuseid** (43% ja 34%) ning **tarkvarapakette ja infosüsteeme** (43% ja 32%). Kolmandiku ühishangetega kokkupuutunud pakkujate hinnangul on ühishankeid võimalik teha ka **ehitustööde** ning **transpordivahendite ja seonduvate lisatoodete** valdkonnas. Ülejäänud valdkondi nimetasid hankijad ja pakkujad harvem.

<sup>8</sup> Hanke korraldamise teenuse all mõistetakse olukorda, kus hankija ei korralda hanget ise, vaid ostab teenus sisse, näiteks annab volituse hanke korraldamiseks mõnele äriühingule, kes on spetsialiseerunud riigihangete korraldamisele. Ühishangete korraldajad liitunud hankijad ühte esindajat hanget läbi viima või ühinevad ühishankega, mille läbiviimist korraldab äriühing.

Tabel 4.1 Ühishangete läbiviimiseks sobivad valdkonnad hankijate ja pakkujate hinnangul (valida võis mitu valdkonda)

Valdkond	Hankijad (n=143)		Pakkujad (n=304)	
	Vastanute arv	Osakaal (%)	Vastanute arv	Osakaal (%)
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	98	68	145	48
Kontorimasinad, arvutid, nende seadmed ja tarvikud (va mööbel ja tarkvarapaketid)	79	55	116	38
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	61	43	103	34
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	61	43	96	32
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	40	28	102	34
B-kategooria teenused (sh hotelli- ja restoraniteenused, transporditeenused, õigusteenused, personali otsing, uurimis- ja turvateenused, haridusteenused, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused)	36	25	64	21
Remondi- ja hooldusteenused	34	24	88	29
Meditsiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	29	20	83	27
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	23	16	66	22
Ehitustööd	20	14	106	35
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (va valgustus) ja puhastusvahendid	19	13	80	26
Muu valdkond	8	2	8	3

Ühishangete korraldamisest saadava kasuna märkisid hankijad sagedamini **mastaabiefektiga kaasnevaid soodsamaid hindu (78%), hanke korraldamise protsessis pädevuse koondamise võimalust ning hanke korraldaja suuremat teadlikkust** valdkonnast ning hangitavast objektist (71%). Pisut enam kui poolte hankijate hinnangul võiks ühishangete läbiviimisel tõusta kasu ka personalikulude ja tööaja kokkuhoidust, veidi vähem kui 30% hankijate hinnangul väheneb ühishangete kasutamise käigus hangete ebaõnnestumise ja vaidlustamise tõenäosus (vt Tabel 4.2). Hankijate klassikalise jaotuse lõikes hindasid mastaabiefektist ja pädevuse koondamisest saadavat kasu keskmisest sagedasemaks KOVi asutused või üksused, harvem valitsusasutuse hallatavaid riigiasutusi esindavad hankijad. Personalikulude ja tööaja kokkuhoidu hindasid kasuna keskmisest enam riigiasutuse või valitsusasutuse hankijad ning hanke ebaõnnestumine või vaidlustamine võiks ühishangete korraldamisega seoses väheneda valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste hankijate hinnangul. Üldiselt on ühishangetest saadavat kasu keskmiselt madalam avalik-õiguslike juriidilisi isikuid esindavate hankijate arvates.

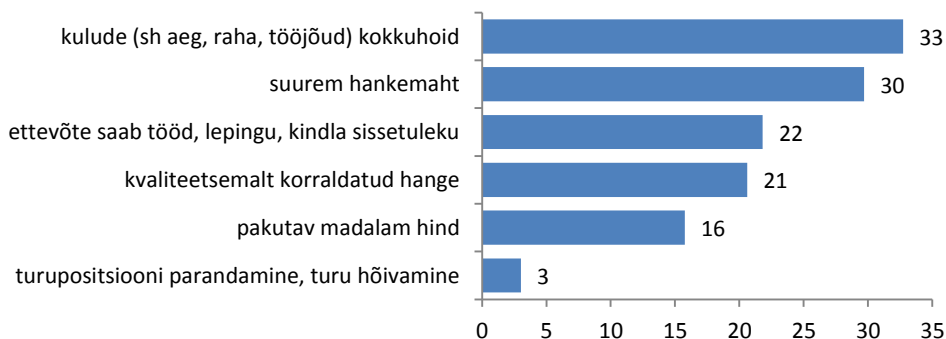


Tabel 4.2 Ühishangete läbiviimisest võimalik saadav kasu hankijate hinnangul (%)

	KOKKU (n=421)	Riigiasutus või valitsusasutus (n=70)	Valitsusasutuse hallatav riigiasutus (n=26)	KOV asutus või üksus (n=106)	Avalik- õiguslik juriidiline isik (n=43)	Muu asutus (n=26)	Asutuse liik märkimata (n=151)
Mastaabiefektist tulenev soodsam hind	78	77	75	81	75	65	81
Pädevuse koondamine, teadlikkuse kasv	71	73	63	76	57	73	71
Personalikulude ja tööaja kokkuvõtte	54	64	50	53	50	54	52
Hanke ebaõnnestumise ja vaidlustamise vähenemine	29	30	42	31	16	27	29
Muu	10	13	13	4	14	12	10

Märkus: asutuse liik on märkimata neil, kes küsitlusele vastamise mingil hetkel katkestasid

52% ühishangetel osalenud pakkujatest ei osanud ühishankes osalemise kasutegureid välja tuua. Ülejäänutest nimetasid ühishangetel pakkumuste tegemise kasuteguriteks sagedamini hangetel osalemisega kaasnevate **kulude kokkuvõtte** (sh aja, raha, tööjõukulu; ei pea tegema mitut pakkumust, lihtsam asjaajamine ühe hankijaga) ning eduka pakkumuse korral **suuremaid hankemahtusid** (vt Joonis 4.3). Ligikaudu viiendiku ühishangetel osalenud pakkujate hinnangul ei erine ühishange teistest hangetest oluliselt, sest pakkuja kasu tekib koos hanke võitmise, lepingu ja kindla sissetuleku tagamisega. Viiendik pakkujatest loodab, et ühishangete korral on hange paremini ettevalmistatud, hankija vastab küsimustele professionaalselt ja kiiresti ning pakkujaid koheldakse võrdsemalt. Samuti võiks teatud valdkondade või hankeesemete puhul ühishangete korral välja kujuneda kindlad hindamiskriteeriumid või ühtne hankeloogika. 16% pakkujate hinnangul on ühishangete raames võimalik suurte koguste puhul pakkuda hankijale soodsamat hinda. Turupositsiooni parandamist või turu hõivamist pidas ühishangetel osalemisest saadavaks kasuks 3% vastanud pakkujatest. Kokkuvõttes näevad nii hankijad kui pakkujad ühishangete puhul kulude kokkuvõtte võimalusi, pädevuse suurenemist, kvaliteetsemaid hankeid ning soodsamaid hindu.



Joonis 4.3 Ühishangetel osalemisest saadav kasu pakkujate hinnangul (% ühishangetel osalenud pakkujatest, n=165)

Ühishangete läbiviimisega kaasneva võimaliku kahjuna töid hankijad sagedamini välja **väiksema paindlikkuse teiste hankes osalevate asutuste vajaduste arvestamisel ning rahuldamisel** (68%, rohkem toonitasid seda valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste esindajad) ning osapoolte vahelise **keerulise kommunikatsiooni ja asjaajamise** (59%; sagedamini töid seda välja riigiasutuste ja valitsusasutuste, harvem avalik-õiguslike juriidiliste isikute esindajad). Samuti leidsid ligikaudu pooled hankijatest, et ühishangete korraldamine võimaldab teatud pakkujatel turul domineerida ja suuremahuliste hangete korraldamine võib piirata konkurentsi (53%), paljude osalejate korral võib mõne asutuse vajaduste või huvide arvestamine ühishankes jääda tagaplaanile (48%). Kolmandiku hankijate hinnangul võib ühishangetel teatud kogusest soovitud hinnasääst saamata jääda ning hanke protsessi keerukusega võib kaasneva pikema hangete läbiviimise protsess (vt Tabel 4.3).

Tabel 4.3 Ühishangete läbiviimisest võimalik saadav kahju hankijate hinnangul (%)

	KOKKU (n=415)	Riigiasutus või valitsusasutus (n=70)	Valitsus- asutuse hallatav riigiasutus (n=26)	KOVi asutus või üksus (n=106)	Avalik- õiguslik juriidiline isik (n=43)	Muu asutus (n=26)	Asutuse liik märkimata (n=151)
Väiksem paindlikkus ühishankes osalevate asutuste vajaduste rahuldamisel	68	68	88	62	70	65	70
Keeruline kommunikatsioon ja asjaajamine osapoolte vahel	59	64	58	59	56	50	58
Teatud pakkujate domineerimine turul, piiratud konkurents	53	61	54	51	44	69	50
Mõne hankes osaleva asutuse huvide mitteamistamine	48	42	54	51	42	46	50
Teatud kogusest puudub sääst	31	38	38	30	21	39	29
Pikemad hanketähtajad	31	30	46	30	30	35	29
Muu	8	9	13	4	14	15	5

*Märkus: asutuse liik on märkimata neil, kes küsitlusele vastamise mingil hetkel katkestasid*

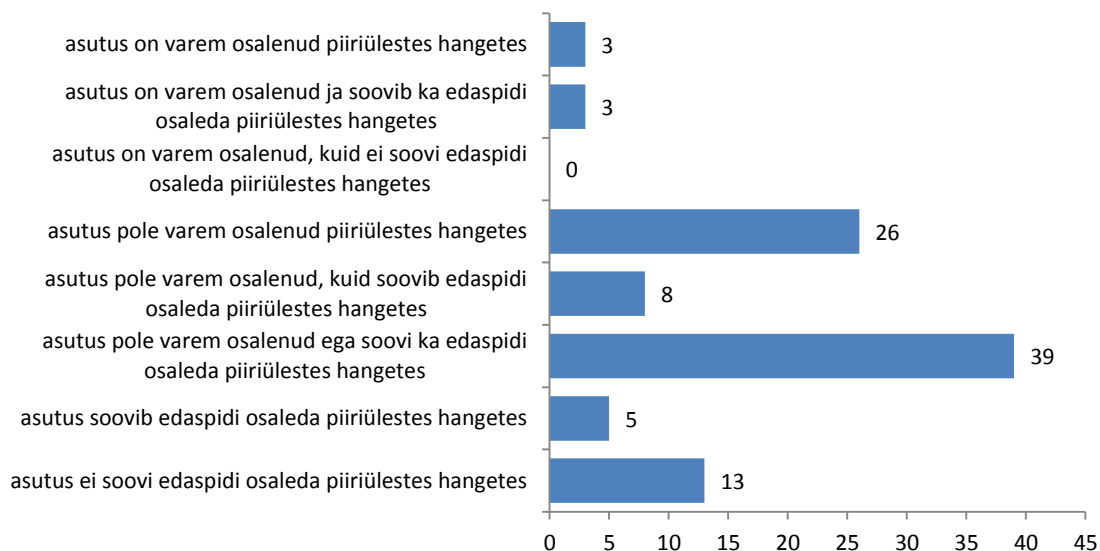
Täiendavate selgitustena töid hankijad välja, et hankemahtude koondamisel arvestatakse vähem kohalike vajadustega, mis vähendab piirkondlikku konkurentsi ning mille tõttu võib väheneda hilisema garantii- või hooldustööde tegemise kiirus. Keskkonnahoiu aspektist lähtudes võivad suurte pakkujate logistilised kulud tõsta pakkumuse hinda, mida regioonides korraldatavate hangete kaudu oleks võimalik vältida. Kuigi hankijad leidsid, et suurte pakkujate domineerimise piiramiseks saab hangetes rakendada erinevaid meetmeid, näiteks hangete osadeks jagamist, raamlepinguga hangete korraldamist, dünaamilisi hankesüsteeme ja elektroonilisi oksjoneid, siis on nende meetmete praktilise rakendamise kogemus täna veel suhteliselt väike. Teisalt leiti, et pakkujad ei ole ühispakkumuste esitamisel väga altid, mistõttu väiksemate- ja keskmiste ettevõtete võimalused hangetel osaleda vähenevad oluliselt ning nii võivad ühishanked piirata konkurentsi ja suretada välja kohalikke ettevõtjaid.

Ühishangetega kokku puutunud pakkujatest ei osanud enamik (82%, n=335) välja tuua otsest kahjulikku mõju pakkujale, pigem nimetati üldisi **hanke koostamise ja korraldusliku poolega seotud kitsaskohti** (nt vastutava hankija pädevus, osapoolte huvide arvestamine, osapoolte vaheline keeruline kommunikatsioon, vajadustele vastava hankeobjekti saamine, suuremad kulud hanke koostamisel ja

administreerimisel, vastutuse jagamine, tekkivad probleemid mõjutavad kõiki hankes osalejaid) ning **lepingute täitmisel esile kerkida võivaid probleeme** (töö võib pooleli jääda, pikaajaliste lepingute puhul võivad turu tingimused muutuda ja pakkujad jäävad fikseeritud hinna puhul kahjumisse, ühispakkumuste korral võivad ühe pakkuja probleemid kõiki mõjutada). Viies ühishanke kogemusega pakkujatest ehk 62 vastajat nimetasid **ühishangetel osalemisega seotud kahjudena** järgmisi aspekte:

- ▶ vähem väiksemaid hankeid, vähem võimalusi võita ja tööd saada;
- ▶ karmimad nõuded hankes osalejatele, risk ebavõrdseks konkurentsiks;
- ▶ pikaajalised kohustused pakkujale, mis toovad kaasa suuremad riskid ja täitmiskulud ning nõuavad omavahendite kaasamist suuremal määral;
- ▶ alapakkumuste tegemine võitmise nimel, et turuosa säilitada või suurendada;
- ▶ üksikute ettevõtete turupositsioon kinnistub, reaalne oht monopolide tekkeks, väiksemad pakkujad võivad teatud valdkondades tegutsemise lõpetada.

**Piiriülestes hangetes** on osalenud 6% küsitlusele vastanud hankijatest (siinkohal tuleb silmas pidada, et ühest asutusest võis ankeedile vastata mitu hangete läbiviimisega seotud isikut), neist pooled soovivad seda teha ka edaspidi (vt Joonis 4.4). Varasemalt pole piiriüleste hangetega kokku puutunud 73% hankijatest, samas 8% sooviks seda edaspidi teha, 39% pigem mitte, 26% edasiste plaanide kohta ei vastanud. Nendest hankijatest, kes varasema kokkupuute kohta infot anda ei osanud, arvas 5% et nende asutus soovib edaspidi piiriülestes hangetes osaleda ning 13%, et asutus ei soovi seda teha. Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et 16% küsitlusele vastanud hankijatest soovib edaspidi piiriülestes hangetes osaleda, 52% ei soovi seda edaspidi teha ning ülejäänud ei osanud edasiste plaanide kohta vastata.



Joonis 4.4 Hankijate osalemine piiriülestes hangetes (% vastanutest, n=420)

Küsitlusele vastanud hankijatel oli võimalus välja tuua kitsaskohti seoses ühishankimisega ning teha ettepanekuid valdkonna edasiseks arendamiseks. 42% vastanud hankijatest ei osanud konkreetseid ettepanekuid teha, peamiselt varasema kogemuse puudumise tõttu. Ülejäänud vastanute hulgas oli nii neid, kelle arvates rahandusministeerium on juba teinud kõik võimaliku ühishangete võimaldamiseks, neid kelle arvates ei ole tarvis midagi ühishangete arendamiseks teha kui ka neid, kel oli konkreetseid ettepanekuid valdkonna arendamiseks. Tulemused on hankijate liikide lõikes välja toodud tabelis 4.4.

Eelkõige tuleks hankijate hinnangul alustada ühishaneks sobivate valdkondade kaardistamise ja tutvustamisega ning seejärel vastavate piloothangete korraldamisega, mille läbiviimisel võiks eestvedajaks olla rahandusministeerium. Samuti soovitati valitud valdkondades kaardistada hankijate vajadused ühishangete järele, sest mitte kõik hankijad ei pea täna vajalikuks ühishangetega liitumist, vaid soovivad hankeid ka edaspidi ise korraldada. Selleks, et ühishankimist arendada, tuleks valdkonna kohta rohkem infot jagada (nii siseriiklikku kui Euroopa kogemust) ning tutvustada ühishangete kasutegureid ja jagada edulugusid. Arengu seisukohalt on oluline ka kitsaskohtade ja võimalike probleemide kaardistamine, nende analüüsimine ja lahendamine. Hankijate hinnangul peaks ühishangete sagedasema kasutamise tagamiseks lihtsustama hankemenetluse protsessi ning vältima liigset bürokraatiat, teisalt leidus hankijaid, kelle hinnangul tuleks leida mõjusad meetmed ühishangetel korruptsiooni vältimiseks, sest hangete mahud ja maksumused suurenevad märgatavalt.

Oluliste aspektina tõid hankijad välja vajaduse hankekompetentsi koondamiseks kas mõne olemasoleva riigiasutuse juurde või eraldiseisva kompetentsikeskuse loomise kaudu, mis tegeleks nii hangete läbiviimisega kui ka hankijate nõustamisega. Kuna hankijate hinnangul on täna teave läbiviidavatest ühishangetest pigem raskesti kättesaadav, siis valdkonna arendamise eesmärgil võiks rahandusministeerium võtta vastutuse riigitasandi ühishangete koondamise ja avalikustamise eest, et teistel hankijatel oleks võimalik oma hankeplaanide koostades nendega arvestada ja aegsasti liituda. Mõnede hankijate arvates võiks ühishangete kava ja teavitamise lisada riigihangete registrisse, kus oleks võimalik ühishankeid läbi viia ja nendega liituda.

Üldiste riigihangete valdkonnaga seonduvate ettepanekutena nimetasid hankijad erinevate juhendmaterjalide väljatöötamist ja kättesaadavaks tegemist, hangetega seotud teavitus- ja selgitustöö tegemist, praktiliste koolituste korraldamist, riigihangete seaduse muutmist ja täiendamist, madalaima hinna ning majandusliku soodsusega seotud probleemide lahendamist ning riigihangete registri arendamist.

Tabel 4.4 Hankijate ettepanekud ühishangete valdkonna arendamiseks

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVI asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Ühishankeks mõistlike valdkondade kaardistamine, tutvustamine ja piloothangete korraldamine	x	x	x	x	x	x
Hankijate vajaduste kaardistamine ühishangete osas, vabatahtlikkus hankega liitumisel	x	x		x		x
Juhendmaterjalide väljatöötamine ja kättesaadavaks tegemine	x	x	x	x	x	x
Ühishangete hankemenetluse protsessi lihtsustamine, liigse bürokratia vältimine	x	x	x	x	x	x
Ühishangetega seotud teavitus- ja selgitustöö tegemine, koolituste korraldamine	x	x	x	x	x	x
Kompetentsi koondamine, tsentraalse hankekeskuse loomine, mis korraldaks hankeid ja nõustaks hankijaid	x		x	x		x
Riigitasandi ühishangete kava planeerimine, koondamine ja avalikustamine	x	x		x		
Siseriikliku ning Euroopa kogemuse arvestamine ja tutvustamine	x		x	x		
Riigihangete seaduse muutmine, täiustamine	x	x	x	x	x	x
Korruptsiooni vältimine ühishangete korral					x	x
Rahandusministeerium võiks võtta ühishangete valdkonnas eestvedaja rolli	x			x		
Madalaima hinna ja majandusliku soodsuse problemaatika lahendamine hangetes	x	x	x	x		x
E- hangete keskkonna arendamine, ühishangetest teavitamine ja nendega liitumise võimaldamine läbi riigihangete keskkonna	x		x			x

„Töötama välja ühishangete läbiviimise juhendi, määrama vastutavad isikud, planeerima ja koondama igal aastal (paralleelselt juba eelarve läbirääkimiste protsessi ajal) läbiviidavate hangete kava. Siis saaks iga asutus varakult vaadata, millise hankega on tal võimalik ühineda ning vastavalt oma ressursi planeerida.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)

„Leidma või määrama ühishangete korraldaja, koostama ühishangetel osalemise tingimused ja vajaduse korral tasu. Ühishangete protsess käivitada, ühishankeid korraldada pigem rohkem ja väiksemate vahedega kui üksikuid ja väga mahukaid.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

*„Looma seniste parimate praktikate baasil standardiseeritud hangetepaketid enimkasutatavate kaubagruppide jaoks (nt kütus, kirjatarbed, sõidukid, puhastusteenused jne) ja andma need hankijate käsutusse avalike valikutena rahandusministeeriumi kodulehel. Riigihangete paremaks läbiviimiseks konkreetsete näidetega juhendite väljastamine.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Nõustama, koolitama, teavitama ühishangete kasust, kaasnevatest riskidest.“ (hankija, muu asutus)*

*„Riik peaks kaasama praktilised inimesed riigihangete valdkonda. Tänapäevane riigihangete administratiivne koostis (va. register) on kõike muud kui praktilist kogemust omav.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Rahandusministeerium võiks uurida ja üldistada ühishangete praktikat riigis ning võimaluse korral avaldada ministeeriumi veebilehel abi- ja/või juhendmaterjale ühishangete läbiviimise kohta. Kui üldistused näitavad vajadust, siis tuleks algatada riigihangete seaduse täiendamise menetlus ning kaaluda ühishankimise põhimõtete sätestamist seaduses.“*

*„Muutma riigihangete seadust nii, et kogu aur ei läheks selle väljamõtlemisele, kuidas hinna kõrval ka kvaliteeti arvestada saaks. Ühishanked on tõhusad ainult siis, kui tegemist pole arendusega, vaid igapäevaste asjade (nt printeripaber, pastakad) suurtes kogustes ostmisega - aga ka siin võib transpordikulu paljude osalejate korral hinnavõidu nullida.“ (hankija)*

*„Võiks ühe teenuse või eseme piloot-ühishanke läbi viia ning selle kogemusest mingisuguse süsteemi välja töötada, mis eeldaks ka ilmselt rahandusministeeriumi poolset koordineerimist.“ (hankija)*

*„Muutma kogu riigihangetega seonduvat paindlikumaks ja suurendama tellija õigusi võitja valimisel. Hetkel on ülimuslik hind, aga see on vale.“ (hankija)*

*„Võiks olla keskkond, kus suuremad hanked välja kuulutatakse ja nendega oleks võimalik soovijal liituda. Hetkel puudub info ühishangete korraldamisest.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Ilmselt tegelema ressursidega esmalt, et neil oleks inimesed ja vahendid, kes jooksva nõustamise, õigusloome ja järelvalve kõrval seda valdkonda vedama saaksid hakata.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)*

### **Keskse hanke mõiste**

**Keskse hankimise mõiste on paljudele hankijatele ebaselge**, 41% vastanud hankijatest ei osanud mõistet üldse selgitada, 5% pidas kesket hanget ja ühishanget sünonüümideks. Ülejäänud vastajate puhul varieerusid selgitused mõnevõrra ning need on hankija liikide lõikes välja toodud tabelis 4.5. Sageli arvati, et keskne hankimine on ühe asutuse sisene hankimine, kus allasutused või üksused ei korralda eraldi hankeid, vaid need korraldatakse asutuse sees ühiselt. Mõiste selgitusena pakuti ka, et üks keskne hankija või kompetentsikeskus viib hankeid läbi teiste hankijate nimel või on tegemist hangetega, mida korraldavad vabariigi valitsuse poolt määratud asutused või isikud riigi üleselt tervikuna. Samas leidis ka üksikuid eripäraseid lähenemisviise, näiteks nimetati, et keskne hange hõlmab kõiki keskmisi kriteeriume

(mitte madalaim või kõrgeim hind, vaid keskmine hind), arvestatakse keskmise tarbimisega mitte hankija iseärasusi, tegemist on hanketeenuse osalise või täieliku sisseostmisega või üks hankija hangib ja teised ostavad tema käest.

Tabel 4.5 Keskse hanke mõiste hankijate selgituste kohaselt

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVi asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Asutuse (nt ministeerium) ja selle allasutuste või osakondade ühine hange	x	x	x	x	x	x
Üks keskne hankija (kompetentsikeskus) teeb hankeid teiste hankijate nimel	x	x	x		x	
Hanked, mida korraldavad vabariigi valitsuse/riigi poolt määratud asutused või isikud	x		x	x	x	x

**Keskse hanke mõiste erinevust ühishankest** ei osanud selgitada need hankijad, kellele olid mõisted arusaamatud või kes ei osanud selgitada esialgsete mõistete sisu (40% vastanutest). Lähtudes mõistete selgitustest, tõid hankijad erinevustena välja mitmeid aspekte (vt Tabel 4.6). Enamik hankijatest nimetas, et ühishange on hankijate ühine hange ning keskne hankimine on seotud oma allasutustele ja üksustele hankimisega või toimub keskne hankimine läbi volitatud esindaja või eraldiseisva asutuse. Mõistetest teadlikumad hankijad tõid välja, et ühishanke ja keskse hanke erinevus seisneb osalemisvabaduses – ühishankes osalemine on vabatahtlik, keskses hankes kohustuslik. Samas toodi mõistete erinevusi välja ka hanke sisu iseloomustades ehk ühishangete raames hangitakse endale ja teistele, keskse hanke läbiviija soovist hangib ainult teistele või leiti, et ühishangetega on võimalik osalejate soov paremini arvestada kui kesksete hangete puhul. Vastajate hulgas leidis küllaldaselt hankijaid, kelle arvates need kaks mõistet sisuliselt ei erine.

Tabel 4.6 Keskse hanke mõiste erinevus ühishankest hankijate hinnangul

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOV-i asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Ühishange on hankijate ühine hankimine ning keskne hange on hankimine allasutustele	x	x	x	x	x	x
Ühishange on hankijate ühine hankimine, keskse hanke korral viib hanke läbi volitatud esindaja	x	x	x	x		x
Keskne hankimine toimub läbi kindla asutuse	x		x		x	x
Erinevus seisneb osalemisvabaduses – ühishankes vabatahtlik osalemine, keskses hankimises osalemine kohustuslik	x	x	x	x	x	x
Ühishankimine on hankimine endale ja teistele, keskne hankimine on hankimine ainult teistele.	x	x	x	x		x
Ühishankes koondatakse erinevate hankijate soovid ja huvid paremini tervikuks kokku ja arvestatakse nendega	x		x	x	x	x
Terminoloogiliselt ega sisuliselt ei ole erinevust	x		x	x	x	x

**Pakkujate teadlikkus keskse hanke mõistest on madalam** kui hankijatel, 74% ei osanud mõistet üldse selgitada, mõiste olemust aimab 16% pakkujatest ning 10% on mõistega kursis. Peamiselt nimetasid pakkujad, et keskse hanke puhul viib hanke läbi üks konkreetne asutus või kompetentsikeskus, paljudel juhtudel ka seda, et keskse hanke puhul ei korralda allasutused või üksused hankeid eraldi, vaid need korraldatakse asutuse sees ühiselt.

Sarnaselt ühishangetest saadavale kasule hindasid hankijad ka kesksete hangete läbiviimisega kaasnevat võimalikku kasu (vt Tabel 4.7), nimetatud kasutegurid on ühishangetest saadava kasuga sarnased. Vastanud hankijad tõid olulise kasuna välja **pädevuse koondamise ja** üldise hankijate **teadlikkuse kasvu** (75%, sagedamini nimetasid seda riigi- või valitsusasutused ning KOVi asutuse ja üksused, harvem avalik-õiguslikud juriidilised isikud), enam kui pooled hankijad pidasid märkimisväärselt oluliseks ka **mastaabiefektiga saavutatavat soodsamat hinda** (64%, keskmisest enam pidasid seda oluliseks teguriks KOVi asutusi ja üksusi esindavad hankijad) ning **personali- ja tööajakulude kokkuhoidu** (51%, keskmisest sagedamini riigi- või valitsusasutused). Hangete ebaõnnestumise ja vaidlustuste vähenemise tõenäosus on oluline kasutegur ligikaudu kolmandiku vastanud hankijate hinnangul (35%, teistest enam nimetasid seda riigi- või valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste hankijad). Siiski leidis hankijaid, kelle hinnangul kohustuslikus korras tehtavate kesksete hangete läbiviimisest kasu ei teki.



Tabel 4.7 Kesksete hangete läbiviimisest tulenev kasu hankijate hinnangul (%)

	KOKKU (n=301)	Riigiasutus või valitsusasutus (n=57)	Valitsusasutuse hallatav riigiasutus (n=19)	KOVi asutus või üksus (n=79)	Avalik- õiguslik juriidiline isik (n=37)	Muu asutus (n=18)	Märkimata (n=91)
Pädevuse koondamine, teadlikkuse kasv	75	81	79	81	62	72	73
Mastaabiefektist tulenev soodsam hind	64	61	63	73	60	50	63
Personalikulude ja tööaja kokkuvõtt	51	61	53	43	46	50	53
Hanke ebaõnnestumise ja vaidlustamise vähenemine	35	39	47	32	30	39	35
Muu	8	5	11	5	5	17	10

Keskse hanke läbiviimisega kaasnevate kahjudena nimetasid vastanud hankijad sagedamini **väiksemat paindlikkust hankes osalevate vajaduste rahuldamisel** (69%, oluliseks mõjuks oli see valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste hankijate hinnangul, vt tabel 4.8) ning **mõne hankes osaleva asutuse huvide mitteametustamist** (62%, keskmisest enam tõid seda välja KOVi üksuste või asutuste hankijad). Pisut enam kui poolte hankijate hinnangul võib kesksete hangete puhul probleemiks osutada keeruline kommunikatsioon ja asjaajamine osapoolte vahel (56%) ning tekkida võib olukord, kus turul domineerivad üksikud suuremad pakkujad, kes keskseid hankeid võivad ning väiksemate pakkujate olukord pakkumuste esitamisel halveneb (54%). Pikemaid hanketähtaegu nimetasid ohukohana 37% hankijatest ning säästuefekti kadumist väga suurte koguste koondamisel 29% vastanutest (keskmisest sagedamini riigi- või valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate asutuste hankijad).

Tabel 4.8 Kesksete hangete läbiviimisega kaasnev kahju hankijate hinnangul (%)

	KOKKU (n=300)	Riigiasutus või valitsusasutus (n=56)	Valitsus- asutuse hallatav riigiasutus (n=19)	KOVi asutus või üksus (n=79)	Avalik- õiguslik juriidiline isik (n=37)	Muu asutus (n=18)	Märkimata (n=91)
Väiksem paindlikkus ühishankes osalevate asutuste vajaduste rahuldamisel	69	66	100	65	68	56	73
Mõne hankes osaleva asutuse huvide mitteametustamine	62	55	63	75	46	50	63
Keeruline kommunikatsioon ja asjaajamine osapoolte vahel	56	59	68	58	46	44	57
Teatud pakkujate domineerimine turul, piiratud konkurents	54	55	53	57	54	61	50
Pikemad hanketähtajad	37	38	37	38	27	39	40
Teatud kogusest puudub sääst	29	34	47	27	30	33	23
Muu	8	5	11	5	11	11	9

*„Pakkuja teab, et hankes osalemine on kõigile kohustuslik ning teisiti osta ei või. Tal puudub igasugune huvi hinda alandada. Nagunii peab ostja võitja käest ostma.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Raamlepingud, mis sõlmitud näiteks 3-4 aastaks, mõjutavad tugevalt konkurentsi ja tasakaalu turul. Eesti mastaabis on väga oluline analüüsida keskse hankimise mõju pakkujatele.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Keskne hankija ei süvene Teie kavandatud skeemi korral hankes osalevate asutuste tegelikesse vajadustesse, hanked korraldatakse standardse šablooniga järgi, mis ei rahulda vajadusi. Hankes osalevad asutused on pandud sundolukorda, kus ei ole võimalik kesket hankijat kuidagi mõjutada.“ (hankija)*

Küsitluse käigus paluti hankijatel nimetada erinevaid asutusi, mis tulevikus teatud valdkondades kompetentsikeskustena võiksid tegutseda, lisaks põhjendada oma valikut ja hinnata, kas nad oleksid valmis valitud asutuste hangetega nimetatud valdkonnas ühinema. Võimalike kompetentsikeskustena pakuti välja 30 erinevat asutust, mõni ainult ühes konkreetses valdkonnas ja mõni erinevates valdkondades. Samuti erinesid asutuste valiku põhjused. Põhjalikum ülevaade võimalikest kompetentsikeskustest on toodud lisas 2, tabelis 6.14.

Keskse hankimise valdkonna arendamiseks ei osanud kolmandik vastanud hankijatest ettepanekuid teha ning 6% arvates ei peaks riik nimetatud valdkonna arendamisega tegelema. Sisulised ettepanekud on hankijate loikes välja toodud tabelis 4.9. Sarnaselt ühishangetele peavad hankijad ka kesksete hangete puhul eelkõige oluliseks **sobivate valdkondade kaardistamist** (küsima otse hankijate käest, et mida oleks võimalik ja mõttekas keskselt hankida ning hankijad oleksid sellest võimalusest huvitatud) ning **keskse hanke kasulike ja kahjulike mõjude hindamist** ehk tõestama kesksete hangete kasulikkust ja populariseerima nende elluviimist. Hankijate hinnangul võiks riik ise antud valdkonnas **eeskujuks olla** ning luua rahandusministeeriumi haldusalasse hankeid teostava kompetentsikeskuse, mis viiks läbi keskseid hankeid ja nõustaks teisi asutusi hangete läbiviimisel või üheselt ära määrama kompetentsikeskused ja nende vastutuse. Valdkonna arendamise seisukohalt on oluline seadusandluse täiendamine ning valdkonna regulatsioonide välja töötamine. Samuti pidasid hankijad oluliseks suuremat riigipoolset teavitustööd kesksete hangete osas nii seminaride, koolituste kui ka teabepäevade näol. Lisaks tõid hankijad välja, et riik peaks leidma võimalused korrupsiooni vältimiseks ning tagama, et kesksete hangete tulemusena ei tekiks monopoolseid pakkujaid.

Tabel 4.9 Hankijate ettepanekud riigile keskkonnahangete valdkonna arendamiseks

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVi asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Kaardistama keskkonnahangete sobivad valdkonnad	x		x	x		
Läbi viima keskkonnahangete mõju ja lahenduste analüüsi, kulude ja tulude prognoosi	x				x	x
Olema ise eeskujuks ja alustama keskkonnahangete läbiviimist	x		x	x		
Valima ja määrama kompetentsikeskused	x		x		x	x
Täiendada riigihangete seadust ja suurendama paindlikkust riigihangete korraldamisel	x	x	x	x		x
Korraldama seminare/koolitusi ning tegema teavitustööd, koostama juhendmaterjale	x	x	x	x		x
Tagama keskkonnahangete läbiviimiseks vajaliku regulatsiooni	x		x	x	x	
Riik peab vältima korruptsiooni /monopolide tekkimist			x		x	x

## 4.2 Keskkonnahoidlikud hanked

Küsitlusele vastanud hankijad on **keskkonnahoidliku hanke mõistest** üldjuhul hästi aru saanud. Hankijatest viiendik oli mõistega väga hästi kursis ja sisustas selle sarnaselt riigihangete seaduses toodud definitsioonile, kolmandik hankijatest sai mõistest aru, ent avas selle tähendust kitsamalt (st nimetati valdkonnapõhiseid keskkonnahoidlikke tingimusi, nt energiasäästlikkus, materjalide taaskasutus, keskkonnaga arvestamine). 5% hankijatest seostas keskkonnahoidlikku hanget e-hankega ning paberimajanduse vähendamisega hankeprotsessis. 12% ei osanud mõistet defineerida ning 32% ei vastanud küsimusele. **Pakkujatest** oli keskkonnahoidliku hanke mõistega väga hästi kursis kolmandik (31%) ning 15% valdas mõistet kitsas tähenduses, 11% hinnangul oli tegu peaausjalikult e-hanke läbiviimise ning paberimajanduse vähendamisega hanke läbiviimise protsessis. 41% pakkujatest ei osanud keskkonnahoidlikku hanget defineerida või ei vastanud küsimusele. Pakkujate ja hankijate esindajate poolt pakutud mõistetes kordusid arusaamad, et keskkonnahoidlikes hangetes hangitakse minimaalse keskkonnamõjuga tooteid ja teenuseid või hangitakse vaid keskkonnasäästlikke teenuseid ja tooteid. Samuti pakuti mõiste selgituseks vaid keskkonnaga seotud toodete ja teenuste hankimist või keskkonnahoiukriteeriumite rakendamist keskkonnale otseselt kahjuliku mõjuga hangetel.

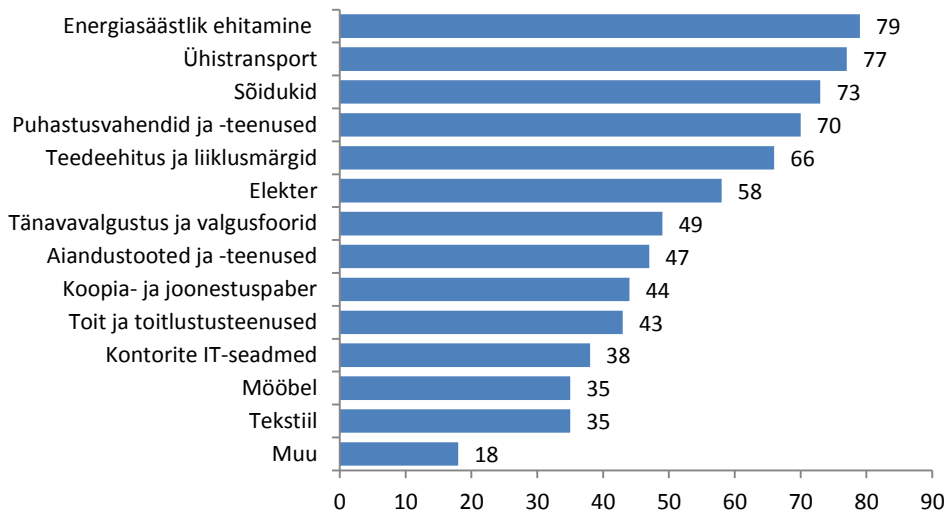
Nii hankijad kui pakkujad tõid välja **valdkonnad**, milles on nende hinnangul võimalik keskkonnahoidlikke hanked läbi viia. Hankijate hinnangul on kõige paremad valdkonnad keskkonnahoidlike hangete läbiviimiseks **naftatoodete, kütuse, elektri ja muude energiaallikate hankimine** (vastavalt 72% hankijatest ja 48% pakkujatest), millele järgneb **transpordivahendite ja nendega seonduvate toodete**

valdkond (62% ja 34%), **mööbel ja sisustus** (53% ja 26%) ning **ehitustööd** (53% ja 35%). Kõige vähem saab hankijate hinnangul keskkonnahoidlike hankeid läbi viia IT-teenuste (21%) ja tarkvarapakettide ja infosüsteemide valdkonnas (10%), 15% hankijatest ei osanud keskkonnahoidlike hangete valdkonda välja pakkuda. Pakkujate hinnangul sobivad keskkonnahoidlike hangete läbiviimiseks erinevad valdkonnad, vähem arhitektuuri-, ehitusteenuste hanked (22%), B-kategooria teenuste hanked (21%) ning muu valdkonna hankeid (9%) (vt Tabel 4.10).

Tabel 4.10. Valdkonnad, milles pakkujate ja hankijate hinnangul on võimalik keskkonnahoidlike hankeid läbi viia (%)

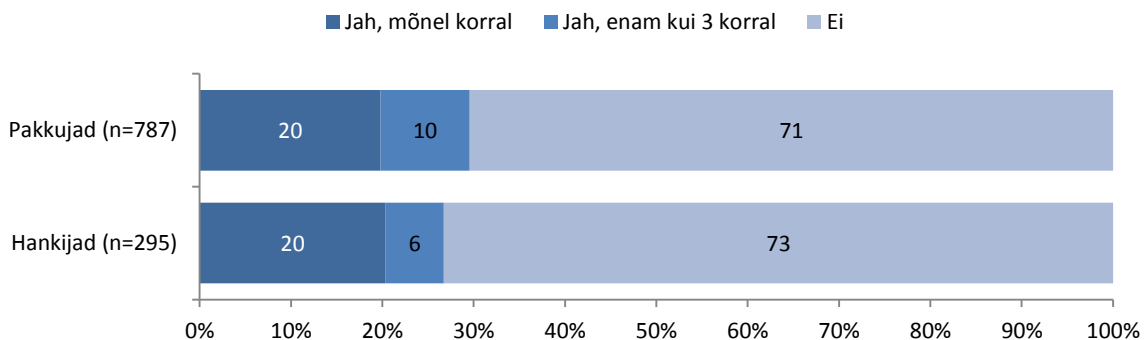
Valdkond	Hankijad (n=391)	Pakkujad (n=984)
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	72	48
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	62	34
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (va valgustus) ja puhastusvahendid	53	26
Ehitustööd	53	35
Kontorimasinad, arvutid, nende seadmed ja tarvikud (va mööbel ja tarkvarapakettid)	49	38
Remondi- ja hooldusteenused	49	29
Meditatsiooniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	38	27
B-kategooria teenused (sh hotelli- ja restoraniteenused, transporditeenused, õigusteenused, personali otsing, uurimis- ja turvateenused, haridusteenused, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused)	35	21
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	26	22
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	21	34
Ei oska öelda	15	26
Tarkvarapakettid ja infosüsteemid	10	32
Muu valdkond		9

Lisaks hangete läbiviimise võimalike valdkondade määratlemisele paluti pakkujatel märkida ka valdkonnad, kus riigihangete läbiviimisel tuleks kasutada keskkonnahoidlikkuse kriteeriume (vt Joonis 4.5). Peamiselt tuleks pakkujate hinnangul keskkonnahoidlike hankeid läbi viia **energiasäästliku ehitamise** (79%), **ühistranspordi** (77%), **sõidukite** (73%) ning **puhastusvahendite ja -teenuste** (70%) valdkonnas. Harvem nimetati keskkonnahoidlikkust võimaldavate valdkondadena mööbli (35%), kontorite IT-seadmete (38%) ja tekstiili (35%) valdkonda.



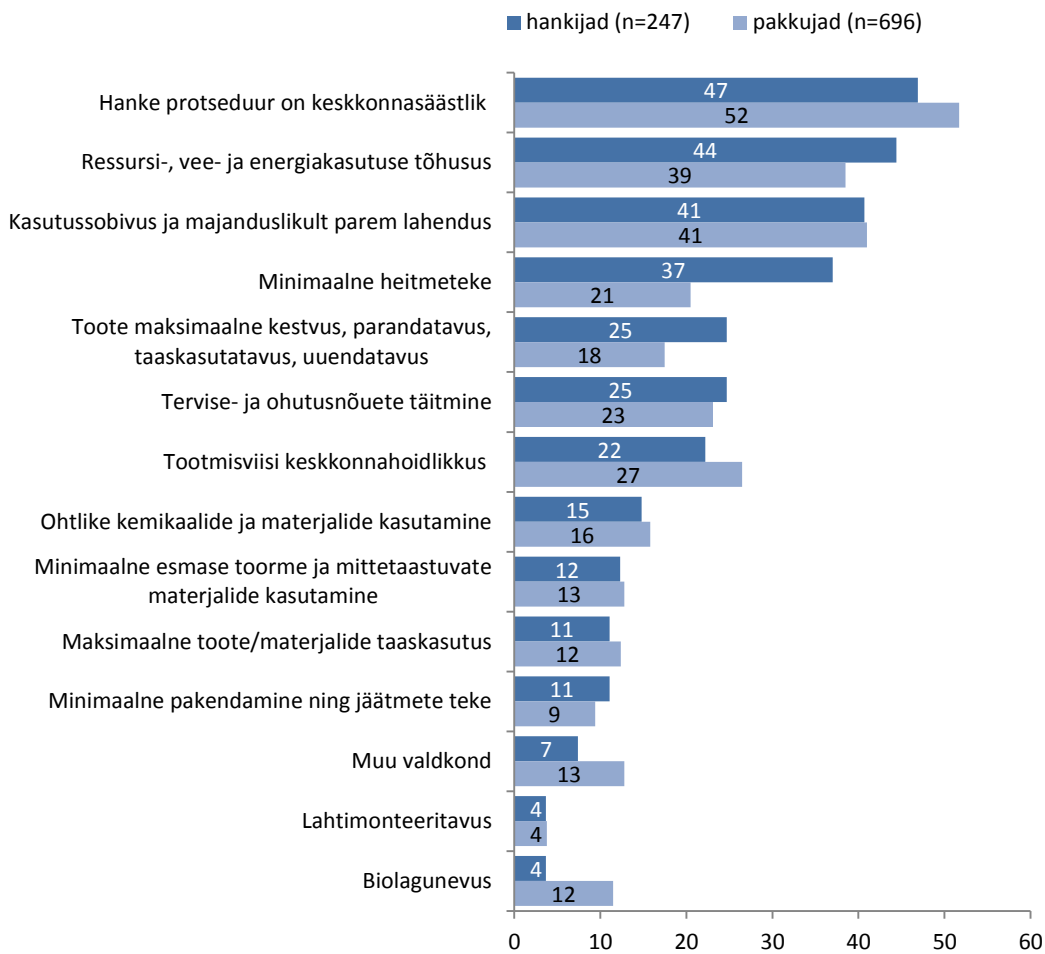
Joonis 4.5 Valdkonnad, kus pakkujate hinnangul tuleks keskkonnahoidlikkuse kriteeriume kasutada (% , n=765)

Suur osa uuringus osalenud hankijatest ja pakkujatest ei ole keskkonnahoidlike hangetega kokku puutunud (vt Joonis 4.6). Hankijate ja pakkujate **keskkonnahoidlike hangete korraldamise ja nendes osalemise sagedus** perioodil 2007-2011 on olnud võrdlemisi sarnane. Nii hankijate kui pakkujate seas on viiendik neid, kes on keskkonnahoidlike hangetega kokku puutunud mõnel korral. Pakkujatest kümnendik on osalenud keskkonnahoidlikel hangetel enam kui kolm korda ning hankijatest on keskkonnahoidlike hankeid sagedamini korraldanud 6%.



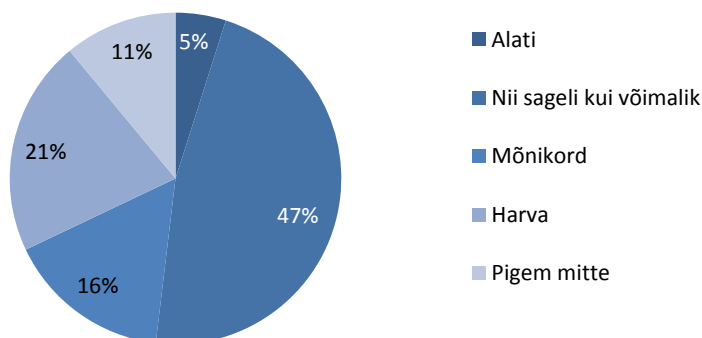
Joonis 4.6. Hankijate ja pakkujate keskkonnahoidlikes hangetes osalemise sagedus aastatel 2007-2011 (%)

Need hankijad, kes on keskkonnahoidlike hankeid läbi viinud on riigihangetel keskkonnahoidlikest kriteeriumidest enim kasutanud **keskkonnasäästlikku hankeprotseduuri** (47%), **ressursi-, vee- ja energiakasutuse tõhususust** (44%), **hankeobjekti kasutussobivust ja majanduslikult paremat lahendust** (41%) (vt Joonis 4.7). Kõige vähem nimetati vastustes toote lahtimonteeritavust (4%) ja biolagunevust (4%). Ka pakkujad on riigihangetes enim kohanud suuresti samu tegureid, mida hankijad mainisid. Oluliste erinevustena võib välja tuua, et pakkujad nimetasid võrreldes hankijatega vähem minimaalset heitmeteket puudutavaid kriteeriume ning enam biolagunevust puudutavaid kriteeriume.



Joonis 4.7. Hankijate poolt kasutatud keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid (%)

Hinnates **keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise sagedust** hangete läbiviimisel, märkis vaid 5% hankijatest, et kasutab kriteeriume alati, 47% hinnangul tehakse seda nii sageli kui võimalik. Mõnikord viib keskkonnahoidlikke hankeid läbi 16% vastanud hankijatest ning 32% teeb seda kas harva või pigem mitte (vt Joonis 4.8).



Joonis 4.8. Keskkonnahoidlike hangete läbiviimise sagedus (n=81, %)

Valdkondadest on keskkonnahoidlikke hankeid enim läbi viidud **ehituses** (44%) ja **transpordivahendeid puudutavates valdkondades** (24%, tabel 4.11). Vähem kasutatakse keskkonnahoidlikkuse kriteeriume mööbli (4%), IT-teenuste (4%) või B-kategooria teenuste (3%) hankimisel. Meditsiiniseadmete ja tarkvarapakettide valdkonnas keskkonnahoidlikke hankeid hankijate sõnul läbi viidud ei ole. Siinkohal tuleb välja vastuolu hankijate hinnangutega võimalike keskkonnahoidlike hangete läbiviimise valdkondade ja tegelike valdkondade vahel. Näiteks leidis 43% hankijatest, et keskkonnahoidlikkuse kriteeriume oleks võimalik kasutada mööbli hankimisel, kuid tegelikkuses on seda võimalust kasutatud vähe.

Tabel 4.11 Hankijate poolt läbi viidud keskkonnahoidlikud hanked valdkonniti (n=127, %)

Valdkond	(%)
Ehitustööd	44
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	30
Muu valdkond	27
Kontorimasinad, arvutid, nende seadmed ja tarvikud (va mööbel ja tarkvarapakettid)	15
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelvalveteenused	11
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	9
Remondi- ja hooldusteenused	7
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (va valgustus) ja puhastusvahendid	5
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	5
B-kategooria teenused (sh hotelli- ja restoraniteenused, transporditeenused, õigusteenused, personali otsing, uurimis- ja turvateenused, haridusteenused, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused)	4

Pakkujatel paluti küsitluses märkida, kas nad on kunagi pidanud loobuma hankes osalemisest, sest ei saanud täita mõnd hankes toodud keskkonnahoidlikkuse kriteeriumit. Valdava enamiku (91%) vastanute jaoks **pole keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine hangetel osalemist takistanud**. Need, kes märkisid, et keskkonnahoidlike kriteeriumide kasutamine on takistanud hangetes osalemist, tõid peamise takistusena välja sertifikaatide (ISO, EPEAT) puudumist ning seatud CO<sub>2</sub> nõudeid.

*„Vahel on nõutud, et peab olema firmal keskkonnajuhtimise sertifikaat. Aga see ongi tõeselisel pandud "liigsete" (väiksemate) pakkujate eemale peletamiseks, kuna realselt mingit mõtet keskkonda juhtida väikses projekteerimisettevõttes ei ole.“ (pakkuja, äriühing)*

Kolmveerand uuringus osalenud pakkujatest leiab, et **keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine ei mõjuta üldjuhul hankes osalemise otsust**, viiendiku hinnangul osalevad nad pigem hangetel, kus kasutatakse keskkonnahoidlikkuse kriteeriume ning 4% pakkujatest pigem ei osale sellistel hangetel. Keskkonnahoidlikel hangetel osalemist põhjendavad pakkujad näiteks valdkondliku tööetika või sellega, et osalevad pakkujad, kes on teistest teadlikumad.

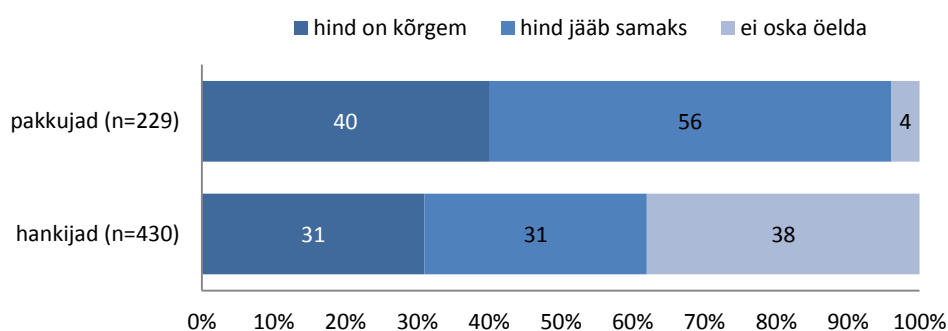
*„Meie töövaldkonnas on see eetika küsimus, mittekeskkonnahoidlikud lahendused ei tule kõne alla, samuti hanked, kus sellega ei arvestata“ (pakkuja, äriettevõtte)*

Keskkonnahoidlikkuse kriteeriumite kasutamiseks hankes on hankijatel erinevad võimalused (vt Tabel 4.12). Veidi enam kui kolmveerand hankijatest on sagedamini lisanud keskkonnahoidlikkuse kriteeriumi hanke **tehnilise kirjeldusse** ning veerand on keskkonnahoidlikkuse kriteeriumit kasutanud peamiselt **majandusliku soodsuse hindamisel** või **kriteeriumina pakkuja kvalifikatsioonile**. Kümnendik hankijatest on keskkonnahoidlikkust hankes muul viisil arvesse võtnud. Pakkujate hinnangul on nad sagedamini märganud keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamist hanke tehnilises kirjelduses (79%) ning veidi enam kui kolmandikul juhtudest nõudena pakkuja kvalifikatsioonile (36%), harvem hindamiskriteeriumitena majandusliku soodsuse hindamisel (19%) või muul viisil.

Tabel 4.12 Keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine hankedokumentatsioonis (% , võimalik oli märkida mitu viisi, mistõttu ei ole kategooriate summa 100%)

	Hankijad (n=135)	Pakkujad (n=323)
Kriteeriumina hanke tehnilises kirjelduses	76	79
Hindamiskriteeriumina majandusliku soodsuse hindamisel	25	19
Kriteeriumina pakkuja kvalifikatsioonile	24	36
Muu	10	6

Hinnangud sellele, kas keskkonnahoidlikkus tõstab toote või teenuse hinda, on vastuolulised. Ligi kolmandik hankijatest (31%) leidis, et keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamisel hankes on ka hanke lõpphind kõrgem (vt Joonis 4.9). Sama palju oli hankijad, kes väitega ei nõustunud ning kelle hinnangul jääb hind üldjuhul samaks. 38% hankijatest ei osanud küsimusele vastata. Pakkujatest 40% vastas, et keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise puhul hankes on ka ettevõtte poolt esitatava pakkumuse hind kõrgem, 56% märkis, et hind jääb hoolimata kriteeriumite kasutamisest samaks, küsimusele ei osanud vastata 4% pakkujatest.



Joonis 4.9 Keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise mõju pakkumuse hinnale (%)

Erinevatest **olemasolevatest juhendmaterjalidest** on keskkonnahoidlike kriteeriumite valikul lähtunud vähesed hankijad (vt Tabel 4.13). Ligikaudu 30% keskkonnahoidlike hankeid korraldanud hankijatest on kriteeriumite valimisel kasutanud **maanteesõidukite ostmise määrust** või **Euroopa Komisjoni keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamatut**, veerand hankijatest on lisainfot otsinud **EL direktiividest 2004/18 ja 2004/17** või kasutanud **keskkonnaministeeriumi kodulehel asuvaid näidismaterjale**. Ülejäänud etteantud allikaid on kasutanud vähesed hankijad ning 25-46% hankijatest pole neist allikaist



üldse teadlik. Allikate leidmine ei ole hankijate hinnangul eriti lihtne, millele viitab ka allika leidmiseks kulunud keskmine aeg. Keskmisest aeganõudvam on hankijate hinnangul keskkonnahoidlike riigihangete edendamise tegevuskava ning ökomärgise kriteeriumite leidmine.

Tabel 4.13 Allikad, mida hankijad on kasutanud keskkonnahoidlike kriteeriumite määramisel ning allika leidmiseks kulunud keskmine aeg (% , n=80)

	Allikat kasutanute osakaal (%)		Ei olnud sellest allikast teadlik	Allika leidmiseks kulunud aeg skaalal 1-väga kaua, ..., 5-väga vähe aega
	jah	ei		
Riigihangete seadus (2007) ja selle alusel kehtestatud määrus maanteeõidukite ostmise kohta, nr 138 (27.10.2011)	31	69	20	3,62
Keskkonnahoidlik ostmine Euroopa Komisjoni keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat 2005	29	71	28	3,15
ELi direktiivid 2004/18 ja 2004/17	25	75	23	3,65
Keskkonnahoidlike riigihangete näidised keskkonnaministeeriumi kodulehel	25	75	23	3,53
Ehitusseaduse määrus "Energiatõhususe miinimumnõuded"	16	84	28	3,48
Keskkonnahoidlike hangete juhend 2009	15	85	34	3,29
Euroopa Komisjoni tootejuhised	13	87	25	3,04
Toote nõuetele vastavuse seadus (2010)	10	90	36	3,22
Keskkonnahoidlike riigihangete edendamise tegevuskava (KKJ edendamise kava 2010-2020 raames)	9	91	36	2,67
Keskkonnahoidlike riigihangete rakendamise juhendmaterjal 2006	8	92	46	3,50
Ökomärgise kriteeriumid	5	95	38	2,79

Keskkonnahoidlike kriteeriumite seadmisel tunneb **täiendavate juhendmaterjalide ja allikate järele vajadust** 28% hankijatest, 30% leidis, et täiendavaid materjale vaja ei ole. 42% hankijatest ei osanud küsimusele vastata. Juhendmaterjalide all nimetasid hankijad peamiselt **valdkonnapõhiseid selgeid hindamiskriteeriume koos konkreetsete valemitega** (sh kuidas valida kriteeriumeid nii, et see ei tunduks suunatud hankena), mis oleksid internetis kättesaadavad. Samuti vajaksid **olemasolevad allikad koondamist** kas riigihangete registrisse või keskkonnaministeeriumi veebilehele ning **ühtlustamist**, et juhistes poleks vasturääkivusi. Valdkonda oleks võimalik hankijate hulgas paremini tutvustada edukate hangete näitel ja praktiliste koolituste kaudu.

Hankijate hinnangud keskkonnahoidlike hangete eelistele on välja toodud allolevas tabelis (vt Tabel 4.14). Kõige sagedamini nimetasid hankijad vastavate hangete eelisteks **keskkonnahoidu ning paremat ressurside kasutamist**, samuti **pikemas perspektiivis parema tulemuse saavutamist**. Väheha hulga pakkujate osalemist, inimkonna jätkusuutlikkuse tagamist ning toodete parema kvaliteedi saavutamist

nimetas eelisena vähem hankijaid. Ankeedile vastanud hankijate esindajate seas oli ka neid, kelle hinnangul keskkonnahoidlike hangetel tavahangete ees eeliseid ei ole.

Tabel 4.14 Keskkonnahoidlike hangete eelised hankijate hinnangul (n=77)

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVi asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Keskkonnahoid/ parem ressursi kasutamine	x	x	x	x		x
Pikemas perspektiivis majanduslikult kasulikuma tulemuse saavutamise	x		x	x		x
Vähem pakkujaid	x		x			
Inimkonna jätkusuutlikkuse tagamist			x			x
Kvaliteetsemad tooted	x			x		
Eeliseid ei ole			x		x	x

*„Üldjuhul on neid nõudeid sisaldavad hanked kindlamad aegunud ja ebaefektiivsete toodete vastu, sest uuemad tehnoloogiad ja lahendused on just ökonoomsemad.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Hoiab ära ja vähendab keskkonnatingimuste edasist halvenemist. Ergutab innovaatilisi ja keskkonnahoidlike lahenduste väljatöötamist.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

Tabelist 4.15 võib näha, et hankijad peavad keskkonnahoidlikkuse kriteeriume sisaldavate riigihangete puuduseks **praktika ja kogemuste puudumist** (68%), **toote või teenuse hinna olulisust** otsuse tegemisel (49%) ning **puuduvaid juhendmaterjale ja koolitusi**, millele hanke korraldajad saaksid toetuda (47%). Usaldusväärse ja hõlpsasti kättesaadava informatsiooni puudumist tõi probleemina esile 40% vastajatest ning tootegruppide kohta koostatud keskkonnakriteeriumide puudumist 44% vastajatest. Vähem mainiti väärtushinnangute mõju keskkonnahoidlike hangete kasutamisele (34%) ning juhtkonna toetuse puudust keskkonnahoidlike kasutamisel (16%).

Tabel 4.15. Keskkonnahoidlike hangete puudused hankijate hinnangul (n=77, %)

	(%)
Praktika ja kogemuste puudumine, mistõttu ei julgeta keskkonnanõudeid lisada	68
Toote või teenuse hinna olulisus otsuse tegemisel	49
Puuduvad juhendmaterjalid ja koolitused, millele hanke korraldajad saaksid toetuda	47
Kartus, et ei suudeta toote- või teenuse pakkujatele põhjendada määratletud kriteeriumide otstarbekohasust	47
Puuduvad tootegruppide kohta koostatud keskkonnakriteeriumid, mida oleks võimalik kasutada hangete koostamisel	44
Usaldusväärse ja hõlpsasti kättesaadava informatsiooni puudumine	40
Õiguslik taust ei ole seni soosinud keskkonnahoidlike hankeid (kuni 30.06.2010 kehtinud riigihangete seadus ei toetanud piisavalt keskkonnanõuete lisamist ning seadis esikohale vabaturu põhimõtted ehk eelistatud oli madalaim hind)	34
Väärtushinnangud ja tarbimismudelid ei soodusta keskkonnanõuete kasutamist riigihangetes	31
Puudub juhtkonna toetus keskkonnanõuete kasutamiseks	16
Muu	5

Pakkujate hinnangul on keskkonnahoidlike hangete läbiviimisel peamiseks puuduseks hankijate madal teadlikkus, mistõttu on nõuded pakkujate hinnangul pigem formaalsed kui sisulised (31%). Samuti toodi välja keskkonnahoidlike hangete tavalisest kõrgemat hinda (10%) ning nõuete keerulisemat jälgimist ja hindamist (6%). Muudest puudustest mainiti, et keskkonnahoiukriteeriumite seadmine piirab konkurentsi (7%) ning hangitavaid lahendusi ei vaadata piisavalt pikas perspektiivis (2%). Kolmandik pakkujatest ei osanud konkreetseid puudusi keskkonnahoidlike hangete puhul nimetada (vt Tabel 4.16).

Tabel 4.16. Keskkonnahoidlike hangete puudused pakkujate hinnangul (n=215, %)

Puudus	%
Hankijad ei tea ise piisavalt täpselt, mida nad tahavad	31
Toob kaasa kallima hinna	10
Piirab konkurentsi (vähem pakkujaid, väike- ja keskmise suurusega ettevõtted ei täida nõudeid)	7
Nõuete järgimine muutub raskemaks, samas on ka hindamine raskem	6
Ei vaadata asju piisavalt pikas perspektiivis, ei mõelda terviklahendusele/-pildile	2
Muu põhjus	14

Võimaliku kompetentsikeskusena keskkonnahoidlike riigihangete valdkonnas näevad hankijad keskkonnaministeeriumit või selle allasutusi, Keskkonnainvesteeringute Keskust ning rahandusministeeriumit. Leidis vastajaid, kes avaldasid arvamust, et sellist institutsiooni ei ole ning eraldi institutsiooni ei ole ka tarvis. Lisaks nimetati võimaliku kompetentsikeskusena veel näiteks maavalitsusi, Säästva Eesti Instituuti, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumit, kõrgkoolide vastavate aladega tegelevaid institute ning Eestimaa Loodusefondi (vt Tabel 4.17).

Tabel 4.17 Võimalikud keskkonnahoidlike hangete kompetentsikeskused hankijate hinnangul

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav	KOV'i asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Keskkonnaministeerium või mõni selle allasutus	x	x	x	x	x	x
Keskkonnaamet	x	x	x	x		x
Keskkonnateenistus		x	x	x		x
Keskkonnainvesteeringute keskus (KIK)	x	x	x	x	x	x
Rahandusministeerium	x	x	x	x	x	x
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium				x		x
Säästva Eesti Instituut			x			x
Kõrgkoolide vastavate aladega tegelevad instituudid	x					x
Eestimaa Loodusefond			x			x
Keskkonnaministeeriumi juurde moodustatud kompetentsikeskus	x	x				
Ei ole sellist institutsiooni	x		x	x	x	x
Eraldi institutsiooni ei ole vaja	x		x	x	x	x

Hankijate hinnangul on võimalik erinevate tegevustega **keskkonnahoidlike hangete valdkonda arendada** (vt Tabel 4.18). Üks võimalus selleks on üldise keskkonnahoiualase teadlikkuse tõus, mille tulemusel leviks keskkonnahoidlik mõtteviis ja käitumine laiemalt ühiskonnas ning seeläbi tõuseks ka huvi erinevate tegevuste vastu, millega keskkonnahoidu saaks tugevdada. Mõneti on arenguruumi ka hankijate keskkonnahoidlike hankeid puudutavate **teadmiste** osas, sest leitakse, et enam võiks tähelepanu pöörata temaatilisele koolitustegevusele ning parimate praktikate tutvustamisele. Hangete läbiviimist soodustaks ühtlasi senisest põhjalikuma nõustamissüsteemi loomine, et küsimuste korral saaksid hankijad valdkonna spetsialistilt nõu küsida. Teadlikkuse kasvus mängiks hankijate hinnangul olulist rolli ka hankespetsialistide omavaheline senisest suurem koostöö ja kogemuste vahetamine. Kõik need tegevused aitaksid kaasa **valdkondliku kompetentsi loomisele**, mida toodi samuti keskkonnahoidlike hangete arendamiseks vajalike tegevuste all välja.

Keskkonnahoidlike hangete läbiviimisega seotud nõuded ja reeglid on hetkel mõnevõrra segased, mistõttu peavad hankijad vajalikuks keskkonnahoidliku hankeprotsessi tingimuste ja reeglite **täpsemat sõnastamist**. Muutused võiks hankijate sõnul läbi viia ka seadusandlikul tasandil ja panna selgemalt kirja keskkonnahoidlike hangete läbiviimist puudutavad aspektid. Samas tuuakse välja, et valdkonna areng ning selgemad reeglid ei tohiks endaga kaasa tuua bürokraatia kasvu, pigem võiks paberimajandust võrreldes praegusega vähem olla.

Valdkonna arengus on vastajate hinnangul oluline roll **eeskujul**. Ühest küljest on keskkonnahoidlike hangete valdkonnal Eestis veel arenguruumi ning edasistes tegevustes võiks arvesse võtta ka mujal **Euroopas ja maailmas levinud praktikaid**. Teisalt ei tohiks unustada avaliku sektori **eeskujul andvat rolli** –

keskkonnahoidlike hangete senisest laiem rakendamine võiks omada suurt mõju ka erasektori keskkonnahoidlikkusele ning edasistes tegevustes tuleks seda võimalikult palju meeles pidada.

Tabel 4.18 Hankijate ettepanekud keskkonnahoidlike riigihangete valdkonna arendamiseks

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOV'i asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Keskkonnahoidliku mõtteviisi ja käitumise soodustamine	x	x	x	x		x
Keskkonnaalaste nõuete ulatuslikum rakendamine hangete läbiviimisel	x	x	x	x		
Teavitustöö, informatsioon, koolitused, praktika tutvustus, selgitused, nõuandvad spetsialistid	x	x	x	x	x	x
Seadusandluse muutus/täpsustus	x		x	x	x	x
Tingimuste, kriteeriumite ja nõuete konkreetne määratlemine	x		x	x	x	x
Kompetentsi loomine valdkonnas	x		x	x		x
Euroopa ja maailma vastava praktika arvestamine			x		x	x
Koostöö	x		x	x		x
Eeskuju andmine	x		x			
Bürokraatia vältimine	x		x	x		

### 4.3 Innovaatilised riigihanked

Innovaatilise riigihanke mõistet selgitasid nii küsitlusele vastanud hankijad kui ka pakkujad. Vastanud **hankijatest veerand** (n=284) ning **pakkujatest 42%** (n=750) ei osanud innovaatilise riigihanke mõistet selgitada. Osad vastanutest pidasid innovaatiliseks hanget, kus ühe **hindamiskriteeriumina kasutatakse hankeobjekti uuenduslikkust**, teiste jaoks seostub innovaatiline hange **uuendusliku lahenduse või hankeobjekti tellimisega** (vt Tabel 4.19). Nii hankijad kui pakkujad tõid välja, et innovaatiliseks võiks pidada hankeid, mis viiakse läbi riigihangete registri **e-keskkonnas või mille läbiviimiseks kasutatakse infotehnoloogilisi vahendeid**. Oli ka neid vastajaid, kelle jaoks innovaatiline riigihange seostub pigem **uudse menetlusprotsessiga**, näiteks võistlev dialoog, ideekonkurss, alternatiivsete lahenduste lubamine hankes või muu uuenduslik lähenemine hanke menetlemisel.

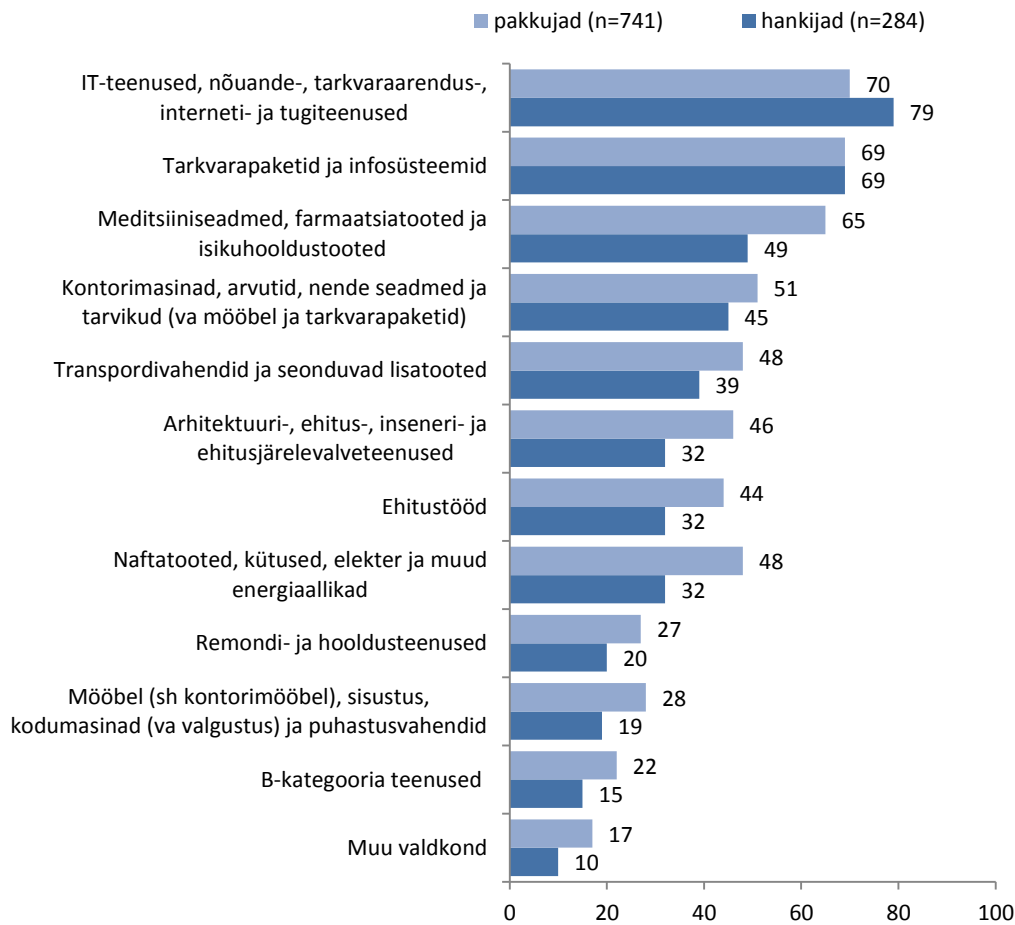
Tabel 4.19 Innovaatilise riigihanke mõiste selgitusi

	hankijad						pakkujad
	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVI asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata	
Üheks pakkumuse hindamise kriteeriumiks on innovaailisus	x	x	x	x	x	x	x
Innovaatiline hankeobjekt ehk uudne ja uut lahendust pakkuv riigihange	x	x	x	x	x	x	x
Elektrooniline hange või infotehnoloogiat kasutav hange	x		x	x		x	x
Hankemenetlus on innovaatiline (nt võistlev dialoog, ideekonkurss vm uus menetluse liik)	x	x		x			x
Ei tea	x	x	x	x	x	x	x

**Valdkonnad, millega hankijad ja pakkujad innovaatilisi riigihankeid seostavad**, on esitatud joonisel 4.10. Joonis 4.10. Peaaegu kõikide valdkondade puhul on pakkujad näinud võimalusi innovaatiliste hankeobjektide pakkumiseks. Kõige sagedamini seostavad nii hankijad kui pakkujad innovaatiliste riigihangete läbiviimise võimalikkust **IT-teenuste, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenustega ning tarkvarapakettide ja infosüsteemidega**. Innovatsiooni võimalikkust nähakse sagedamini veel meditsiiniseadmete, farmaatsiatoodete ja isikuhooldustoodete (vastavalt 65% pakkujatest ja 49% hankijatest), kontorimasinate ja arvutite (51% ja 45%) ning transpordivahenditega seonduvates valdkondades (48% ja 39%). Kõige vähem seostatakse innovaatilisi lahendusi B-kategooria teenuste ning mööbli ja sisustusvaldkonnaga. Muude valdkondadena nimetati veemajandust, teadusuuringuteks vajalike seadmeid, insenertehnilist tööd. Samuti rõhutasid mitmed vastajad, et innovaatilisi riigihankeid saab läbi viia kõikides valdkondades.

**Riigihankeid uuenduslike toodete, teenuste või lahenduste saamiseks on perioodil 2007-2011 läbi viinud 14% hankijatest (n=284). Innovaatilistel riigihangetel on osalenud 14% vastanud pakkujatest (n=745), sealhulgas 3% enam kui kolmel korral. Ligikaudu kaks kolmandikku pakkujatest pole innovaatilistel riigihangetel osalenud ja viiendik pakkujatest ei osanud küsimusele vastata.**

Innovaatilistel hangetel osalenud pakkujate vastuste põhjal on hankijateks olnud sagedamini **Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, SA Innove, Riigi Infosüsteemide Amet, Riigi Kinnisvara AS, erinevad ministereeriumid** (sh rahandusministeerium, siseministeerium, sotsiaalministeerium, justiitsministeerium, välisministeerium), ja **teadusasutused** (sh Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool). Muid asutusi nimetati üksikutele juhtudel (nt Elisa, KredEx, Eesti Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveamet, Eesti Energia).



Joonis 4.10 Valdkonnad, millega hankijad ja pakkujad innovaatilisi riigihankeid seostavad (%)

Innovaatiliste riigihangete raames on **hankijad tellinud erinevaid asju, teenuseid ja ehitustöid:**

- ▶ arvuteid, IT-lahendusi, tarkvara, andmebaase;
- ▶ transpordivahendeid;
- ▶ ehitus- ja renoveerimistöid (nt jäätmejaam, spordikompleks, koolimaja remont)
- ▶ projekteerimisteenuseid;
- ▶ koristusteenuseid.

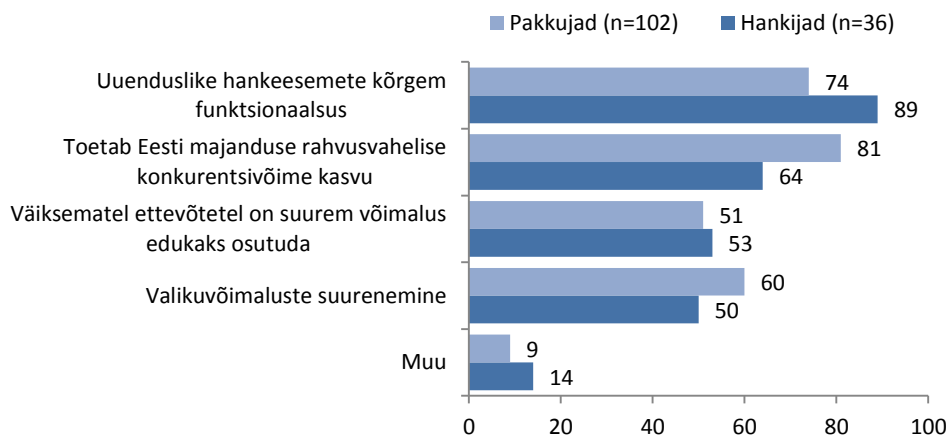
**Hankemenetluse liigina** on hankijad innovaatiliste hangete puhul kasutanud peamiselt **avatud hankemenetlust** (50%) ja **lihthanget** (30%), vähem võistlevat dialoogi, väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlust (vt Tabel 4.20). 13% hankijatest vastas, et hankemenetluse liik innovaatilise hanke puhul ei erine tavapärasest ning selleks sobivad kõik variandid.

Tabel 4.20 Hankemenetluse liik innovaatiliste riigihangete korraldamisel (% , n=40)

	Osakaal (%)
Avatud hankemenetlus	50
Lihthange	30
Võistlev dialoog	18
Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus	17
Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus	17
Hankemenetluse liik ei ole innovaatilise riigihanke korral oluline, sobivad kõik variandid	13
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	10
Ideekonkurss	10
Muu hankemenetlus (sh piiratud hankemenetlus, kontsessioon jm)	7

Vastanud hankijate (n=33) ja pakujate (n=101) hinnangul innovaatiliste hangete hindamiskriteeriumid tavapärastest hangetest enamasti ei erine, kasutusel on nii madalaim hind kui ka majanduslik soodsus. Näidetena lisatud kriteeriumitest nimetati valmimistähtaega, tarkvara edasiarendamise võimalusi, meeskonna kompetentsi ja varasemaid töid, uue süsteemi kasutuslihtsust, ühilduvust olemasolevate andmebaasidega, tehnilist lahendust, disaini ja energiasäästu.

Innovaatiliste riigihangete eelisteks peavad nii hankijad kui pakujad uuendusliku hankeeseme kõrgemat funktsionaalsust ja toetust Eesti majanduse rahvusvahelise konkurentsivõime kasvule (vt Joonis 4.11). Pooled vastanutest pidasid eeliseks ka valikuvõimaluste suurenemist ning väiksemate ettevõtete suuremaid eeliseid edukaks osutada. Muid eeliseid küll märgiti, kuid ei selgitatud täpsemalt.

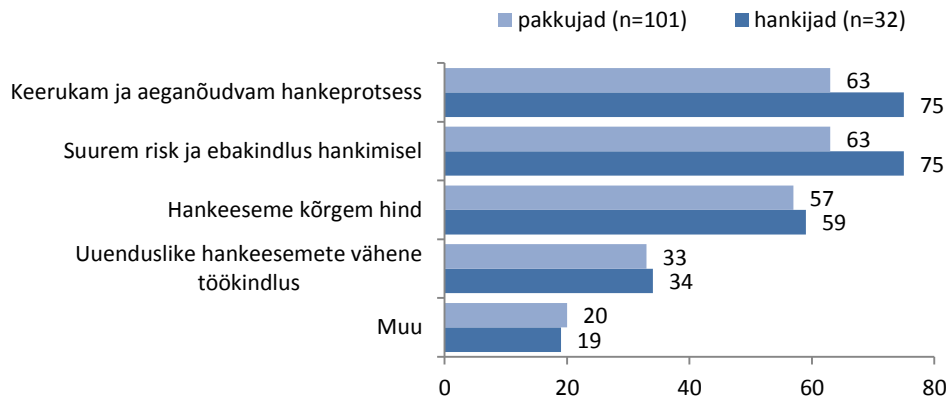


Joonis 4.11 Innovaatiliste riigihangete eelised hankijate ja pakujate hinnangul (%)

Innovaatiliste riigihangete puudustena nimetasid hankijad ja pakujad sagedamini keerukamat ja aeganõudvamat hankeprotsessi (seda peamiselt juhul, kui kasutatakse menetlusena võistlevat dialoogi, läbirääkimistega hankemenetlust või ideekonkurssi, vt joonis 4.12) ja suuremat riski ja ebakindlust hankimisel, kuna soovitud lahendust ei pruugi turul olemas olla või on selle saamine raskendatud (nt pikemad tarneajad). Küllaltki sageli kaasneb uuenduslike lahenduste hankimisega ka hankeeseme kõrgem hind, mis pikemas perspektiivis aga võib ennast ära tasuda. Uute lahenduste hankimisel võib puuduseks



olla nende vähene töökindlus, kuna eelnevalt pole neid kasutatud ja testitud. Muid puudusi küll märgiti, kuid sageli ei täpsustatud nende sisu.



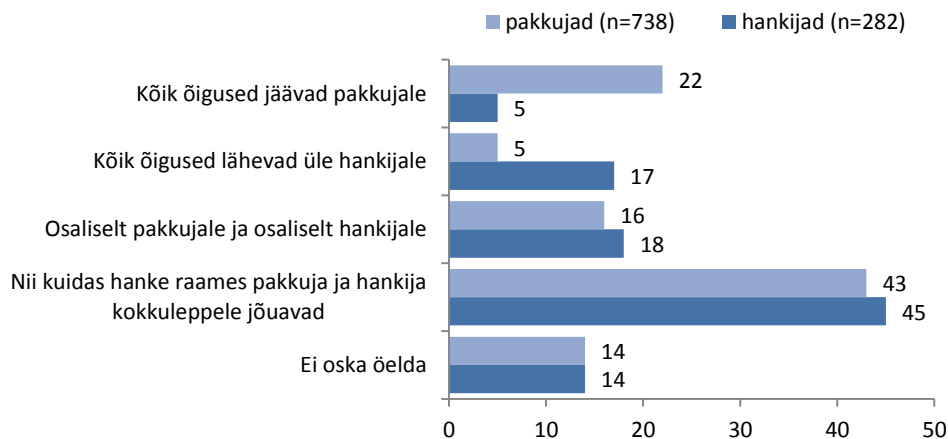
Joonis 4.12 Innovaatiliste riigihangete puudused hankijate ja pakkujate hinnangul (%)

*„Lõppkasutajate vastuseis uuendustele, kui puudub piisav koolitus või tahe koolitatud saada.“ (pakkuja)*

*„Hankija hirmud - kas ikkagi on pakutav õige, kas see hakkab tööle ning kuidas kõik sobitub EV seadusandlusega ning kuidas ametnikud teemat tõlgendavad.“ (pakkuja)*

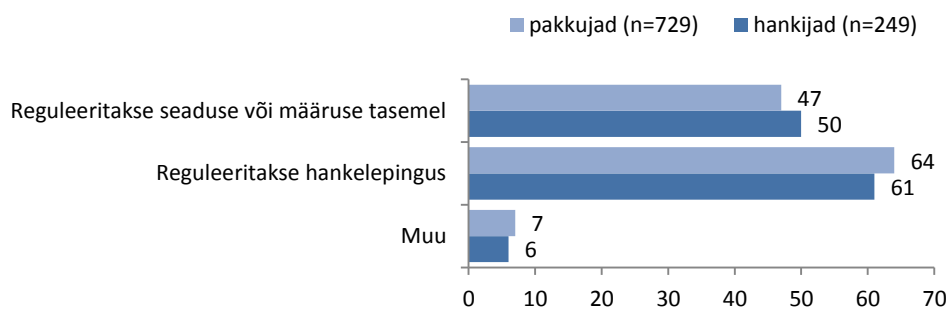
Innovaatiliste riigihangete laialdasemat kasutamist piiravad hankijate (n=39) hinnangul peamiselt **innovaatilisuse kriteeriumite keeruline määratlemine ja hindamine (74%)**, **hankijate endi madal teadlikkus antud valdkonnas (54%)** ning **hankijate soov vältida riske riigihangete läbiviimisel (49%)**, mistõttu hangitakse varasemalt sobinud lahendusi. Oluliseks võib osutada ka hankijate stiimuli puudumine, kui nad uuenduslike lahenduste ostmisest kasu ei näe (26%).

**Intellektuaalomandi varaliste õiguste kuulumise** osas on hankijate ja pakkujate arvamused mõnevõrra erinevad (vt Joonis 4.13). Sagedamini leiavad siiski mõlemad, et **õigused jagatakse vastavalt kokkuleppele hanke raames (üle 40%)**. Võimalusel jagatakse õigused nii, et osa jääb pakkujale ja osa hankijale (16% pakkujatest ja 18% hankijatest). Veidi vähem kui viiendik hankijatest leidis, et kõik õigused peavad hanke raames üle minema hankijale ning pisut enam kui viiendik pakkujatest arvas, et kõik õiguse peaksid ka pärast hankelepingu täitmist kuuluma pakkujale. 14% hankijatest ja pakkujatest ei osanud antud küsimusele vastata.



Joonis 4.13 Intellektuaalomandi varaliste õiguste kuulumise jaotus innovaatiliste hangete korral (%)

Innovaatiliste riigihangetega kaasnevate intellektuaalomandi õiguste reguleerimine võiks nii hankijate kui pakkujate hinnangul toimuda **eelkõige hankelepingus**, ligikaudu poolte vastanute hinnangul võiks seda teha **seaduse või määruse tasemel** (vt Joonis 4.14). Muid viise vastajad sisuliselt täpsustanud ei olnud.



Joonis 4.14 Intellektuaalomandi õiguste reguleerimine innovaatiliste hangete korral (%)

*“Ma arvan, et kui arenduse tellib riik või KOV, siis peaks saama intellektuaalse omandi õigused hankija. Hankija peaks selle andma vabaks (väljastatakse kõigile soovijatele taotluse alusel - eeldusel, et tegemist on meie ettevõtjaga või isikuga), et sellest saaks kasu kogu kogukond. Regulatsioon peaks olema kahetasandiline. Seadusega üldalused ja hankelepinguga täpsustused valdkonna erisusi arvestades.” (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Üldjuhul võiks reguleerimine toimuda hankelepingus, kuid selle aluseks peaks olema hea tava. Samas on kindlasti probleemkoht, et hankelepingus reguleerimine eeldab nii pakkujalt kui hankijalt väga tugevat kompetentsi ülikeerulises intellektuaalomandi õiguste temaatikas. Seaduse või määruse tasandil reguleerimise oht on liigne jäikus ja suutmatus ajaga kaasas käia, mis on vastuolus innovatsiooni valdkonnas ootuspärase uute mittestandardsete lahenduste ootusega.” (hankija, KOVi asutus või üksus)*

Innovaatiliste riigihangete puhul **võistleva dialoogi kasutamisel** ei osanud enamik vastanud hankijatest (75%, n=279) ega pakkujatest (71%, n=517) intellektuaalomandi õiguste kaitstust hinnata. 15% hankijate ja 12% pakkujate hinnangul on võistleva dialoogi puhul intellektuaalomandi õigused kaitstud, 10%

hankijatest ja 17% pakkujatest sellega ei nõustunud. Õiguste kaitse piisavusega nõustunud hankijate ja pakkujate hinnangul saab intellektuaalomandit puudutavad küsimused paika panna juba hankedokumentides, nii on pakkujad tingimustest eelnevalt teadlikud ja saavad otsustada, kas vastaval hankel osaleda või mitte. Samuti on võimalik läbirääkimiste etapis vastavaid tingimusi arutada ja hiljem lepingus reguleerida.

*„Intellektuaalomandiga seonduva saab sätestada hanketingimustes, tuginedes autoriõiguse seadusele.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Pakkujad on eelnevalt teadlikud hanke tingimustest ja sellega kaasnevast intellektuaalse omandi küsimusest.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Kui hankedokumentides on teemat [intellektuaalse omandi õigusi] käsitletud on edasine juba pakkuja valik osaleda hankemenetluses või mitte.“ (pakkuja)*

Hankijate ja pakkujate hinnangul, kes leidsid, et **intellektuaalomandi õigused võistleva dialoogi puhul ei ole kaitstud**, on peamisteks probleemideks see, et läbirääkimiste käigus annavad pakkujad olulist informatsiooni, kuid selles etapis ei ole veel lepingut sõlmitud ja õiguste kaitse osas kokku lepitud. Samuti on hankeprotsessi lõppedes keeruline kontrollida, et välja pakutud ideid või lahendusi ei kuritarvitataks teiste osalenud pakkujate või hankija poolt.

*„Kuna dialoogi peetakse mitmete võimalike pakkujatega (kes ka dialoogi vältel oma intellektuaalomandit avaldavad), kuid valituks osutub lõpuks vaid üks pakkuja, siis on nende dialoogipartnerite õigused, kes valituks ei osutunud, rikutud.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Algse kirjelduse koostamisel, ning järk-järgulisel täiustamisel saavutatakse küll hankijale sobivaim (eeldatavalt) lahend, kuid sellesse on akumulieritud üsna palju pakkujate oskusteavet, mida võidakse kasutada mõne teise tootja huvides.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

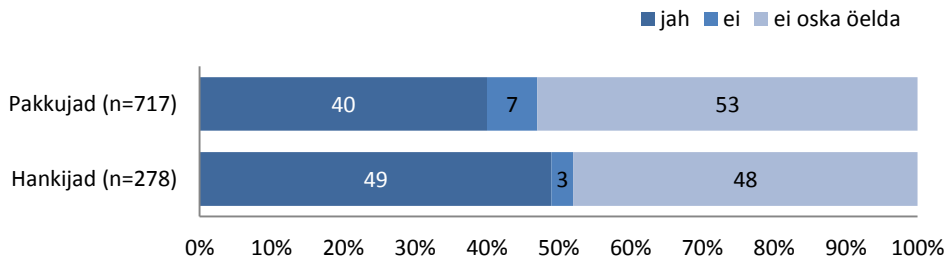
*„[Õigused pole tagatud,] kuna hankijal on õigus nõuda ühe isiku ideelahendi teostamist sisuliselt kolmanda isiku poolt. Minu hinnangul ei aita see kuidagi innovaatilisele kaasa, kuna pakkujad lihtsalt ei tule siis hankele osalema.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)*

*„Hankija ei ole ise teadlik, et sellise hankemenetluse liigi järgi ei ole tal õigus antud ideed taaskasutada, kui pakkuja ei osutunud võitjaks. Alatihti kasutatakse teiste pakkujate ideid uue lahenduse jätkuarenduses ilma, et sellest oleks pakkujaid teavitatud või selleks luba küsitud.“ (pakkuja)*

*„Intellektuaalne omand ei ole kunagi piisavalt kaitstud, kui eelnevalt ei ole sõlmitud konfidentsiaalsust nõudev leping. Põhinetakse suuresti usaldusel.“ (pakkuja)*

**Ideekonkursside sagedasem kasutamine innovaatiliste lahenduste leidmiseks** oleks sobiv 40% pakkujate ja 49% hankijate hinnangul (vt Joonis 4.15). Väike osa vastanutest leidis, et ideekonkursside kasutamine innovaatiliste lahenduste leidmist ei suurenda ning suurem osa ei osanud sellele küsimusele vastata. Ideekonkursi kasutamise positiivse poolena nimetati loovuse suurendamist ning pakkujate ringi avardamist, sest osaleda saavad ka need, kellel hiljem puudub võimalus ideed realselt teostada, samuti peeti oluliseks, et konkursside kaudu on võimalik jõuda lahendusteni, mida tavahanke raames poleks

võimalik pakkuda. Takistuseks võib aga osutada ideede vähene kaitstus ning see, kui ideid ei ole võimalik hiljem realiseerida pakutaval kujul või need jäävad üldse kasutamata. Pakkujate arvu sellistel konkurssidel vähendab tasu puudumine ideede esitamise eest (pakkujad ei taha teha tasuta tööd).



Joonis 4.15 Ideekonkursside sobivus innovaatiliste lahenduste leidmise suurendamiseks (%)

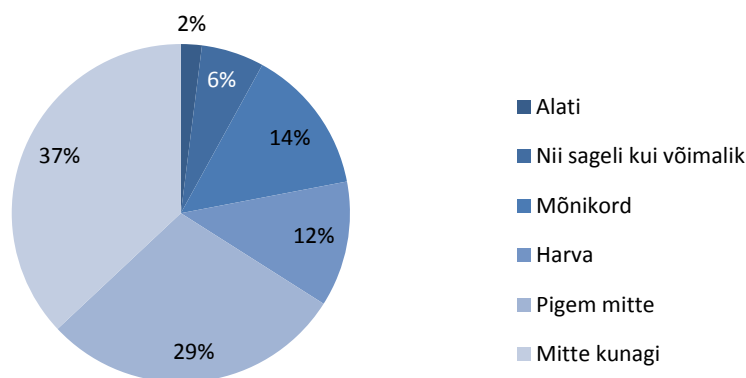
*„Ideekonkursi kavand/projekt töötatakse välja konkreetselt hankedokumentides kirjeldatud lahenduse esitamiseks, projekti/kavandi koostamine ei ole nii aja- ja töömahukas kui konkreetse asja/teenuse väljatöötamine ning seetõttu võimaldab pakkujal keskenduda just uute lahenduste otsimisele.“ (hankija, märkimata)*

*„Kui ideekonkursil on auhinnarahad ja erinevad pakkujatele mõeldud kompensatsioonid, siis kindlasti suurendaks see innovaatiliste lahenduste leidmist. Olulisemaks põhjuseks on ka asjaolu, et ideekonkursil on võimalik vabalt oma loovaid ideid rakendada ning antud konkursi raames ei pea neid veel ellu viima hakkama (mistõttu jäävad ära igasugused keerulised hinnakalkulatsioonid ja vaidlused, mis sobib ja mis mitte ja muu säärane, mis pärsivad loovaid ideid).“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Ma arvan, et see ongi kõige õigem koht innovaatilisuse edendamiseks, sest selles staadiumis on läbivaatusel erinevad vaatevinklid ülesande lahendamiseks, seega kaasatakse suur hulk ideid ja valitakse parim, mida hakatakse seejärel realiseerima. Praeguse hetke projektid on enamjaolt stagneerunud ja innovaatilisus tuleb vaid teostaja riskeerimise taluvuse arvelt.“ (pakkuja)*

*„Paraku elu näitab, et innovatsioonist tingitud kõrgem hind ei võimalda "häid ideid" reaalsuseks teha ja piiratud ressursside korral idee kas nuditakse ära või läheb üldse sahtlisse. See on aga tulevikku silmas pidades "kahjurlus", mida me ka hiljem kahetseme.“ (pakkuja)*

**Alternatiivsete lahenduste lubamine** riigihangetel, mis võimaldaks hankijal saada infot uuenduslikest ja innovaatilistest lahendustest turul, jääb hankijate poolt sageli kasutamata (vt Joonis 4.16). Kaks kolmandikku hankijatest ei luba pakkumustes alternatiivsete lahenduste pakkumist mitte kunagi või pigem mitte. Üksikutel kordadel on alternatiivseid lahendusi võimaldanud 26% ning sagedasem kogemus on olemas 8% hankijatest.



Joonis 4.16 Alternatiivsete lahenduste lubamine riigihangetel hankijate hinnangul (% , n=279)

23% hankijatest leidis, et alternatiivsete lahenduste lubamine on toonud hankekonkurssidele rohkem uuenduslikke pakkumusi, 56% sellega ei nõustunud ning viiendik ei osanud küsimusele vastata, kuna neil puudub kogemus alternatiivsete lahendustega (n=174). Hankijate hinnangul on alternatiivsete lahenduste lubamine heaks võimaluseks saada ülevaade turul olevatest parematest lahendustest ning pakkujatel on võimalik oma kogemusest lähtuvalt pakkuda parima hinna ja kvaliteedisuhtega lahendust või uuenduslikumaid variante. Siiski kaasnevad alternatiivsete lahenduste lubamisega riskid (vt Tabel 4.21), peamiselt **pakkumuste võrdlemise ja hindamise keerukus, vaidlustusohu suurenemine, pakkumuste rohkus, keerulisem hankemenetlus.**

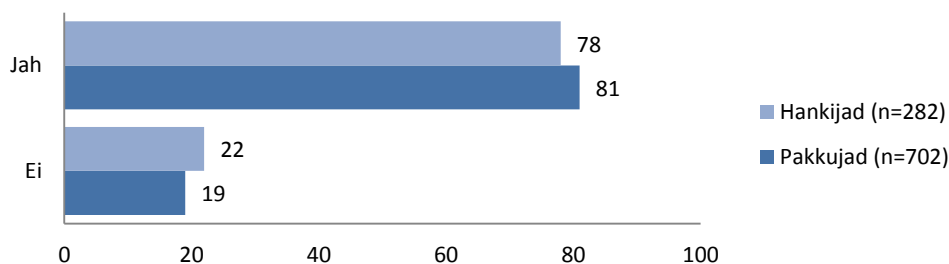
Tabel 4.21 Alternatiivsete lahenduste kasutamisega kaasnevad probleemid hankijate hinnangul

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOV-i asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Esitatud pakkumuste võrdlemise ja hindamise raskendatus	x	x	x	x	x	x
Vaidlustamisvõimaluste suurenemine	x		x	x	x	x
Lõpplahendus ei pruugi vastata hankija ootustele		x	x	x		x
Pakkumuste rohkus			x	x		x
Jäik seadusandlus, keerulisem hankemenetlus		x	x			x
Vähem kvaliteetsemate toodete/teenuste pakkumine	x		x	x	x	x
Sageli on määravaks vaid pakkumuse hind ja sel juhul pole alternatiivsete lahenduste väljatöötamisel mõtet		x	x			x
Probleeme ei kaasne	x		x			x

Poolte vastanud hankijate hinnangul alternatiivsed lahendused uuenduslikke lahendusi pigem kaasa ei too, vaid pakutakse lihtsalt alternatiivseid lähenemisi (sh sageli odavamaid, kättesaadavamaid ja lihtsamaid lahendusi) või lahendusi, mis ei ole vastavuses tehnilise kirjeldusega, mistõttu pakutav lahendus ei pruugi vastata hankija ootustele. Alternatiivsete lahenduste väljatöötamine ei ole otstarbekas madalaima maksumuse alusel hinnatavate pakkumuste puhul. Leidus ka hankijaid, kelle hinnangul sõltub alternatiivsete lahenduste kasutamise edukus peamiselt hankijate tahtest ja oskustest neid kasutada ning üldiselt probleeme ei tohiks esineda.

Pakkujatest viiendik kasutab enda hinnangul alati alternatiivsete lahenduste pakkumise võimalust, kui need on hankes lubatud ning sageli püütakse leida hankijale sobivaim lahendus, kaks kolmandikku pakkujatest ei ole alternatiivsete lahenduste korral uuenduslikke variante pakkunud ning 12% pakkujate hinnangul ei ole nad alternatiivsete lahenduste pakkumisega kokku puutunud (n=713). Alternatiivsete lahenduste käigus innovaatiliste lähenemiste pakkumine ei ole pakkujate hinnangul sageli võimalik, kuna hankijad on reeglina huvitatud kõige madalama hinnaga pakkumustest, sageli võivad uuenduslikud lahendused hanketingimustest pisut erineda ning isegi hankijale majanduslikult soodsate alternatiivide pakkumuse järel ei saa või ei ole hankijad nõus hanke tingimusi muutma. Vastajate hulgas leidus ka pakkujaid, kes enda hinnangul lisavad pakkumustesse sageli alternatiivseid lahendusi, lootuses, et kui neid lahendusi ei ole võimalik kasutada sama hanke raames, siis on hankija tulevikus erinevatest lahendustest teadlikum ning saab läbi viia hanke uutal alustel. Mõnede pakkujate hinnangul pole mõtet alternatiivsete lahenduste pakkumisele ressursse kulutada niikaua, kui hanke hindamiskriteeriumiks on ainult madalaim hind. Samuti töid pakkujad välja, et üldjuhul ei pakuta alternatiividena mitte uuenduslikumaid lahendusi, vaid odavamaid või lihtsamaid lahendusi. Alternatiivsete lahenduste lubamisega võiks pakkujate hinnangul kaasneda ka infotund, kus pakkujad saaksid hankijale täpsustavaid küsimusi esitada.

Nii hankijad kui pakkujad peavad vajalikuks **riigihangete abil innovatsiooni edendamist ja stimuleerimist** (vt Joonis 4.17). Põhjjustena, miks peaks innovatsiooni läbi riigihangete toetama, nimetati vajadust **soodustada uudsete lahenduste väljatöötamist ning pakkumist turul**. Riik peaks tänasest enam võtma eestvedaja rolli innovatsiooni edendamisel ning tellijana saab ta seda teha just läbi riigihangete. Innovaatiliste toodete ja teenuste eelist nähakse pikemas perspektiivis ka efektiivsuse suurenemises.



Joonis 4.17 Innovatsiooni edendamise vajadus läbi riigihangete (%)

*„Riik suure hankijana peabki innovaatilisi lahendusi turule tooma, et tagada elanikele teenused/asjad, mis oleksid ajaga kaasaskäivad. Näiteks riigil on võimalik säästa keskkonda tuues turule uusi digitaalselt teostatavaid protseduure.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Absoluutselt. Riik peaks olema hankimise eeskuju. Me räägime maksumaksja rahast ja väärtuse loomisest kodanikele. Kas kodanikud ei ole siis enamat väärt?“ (pakkuja)*

*„Miks peaks riik rahulduma olemasolevate lahendustega? Kui suunata riigi raha innovaatiliste lahenduste kasutamisse, siis on ka lootust, et neid pakutakse ja töötatakse välja. Pikaajaliste investeeringute puhul on see eriti oluline.“ (pakkuja)*

Vastajad, kes ei pidanud innovatsiooni stimuleerimist riigihangete abil vajalikuks, leidsid, et seni kuni hangetel domineerib hindamiskriteeriumina madalaim hind, ei ole riigihangetega võimalik innovatsiooni edendada, kuna innovatsiooni seostatakse peamiselt majandusliku soodsuse, kuid pisut kallima soetusmaksumusega. Kriitilised oldi ka hankemenetluse reeglite suhtes, mis ei soodusta uuenduslike lahenduste tellimist. Objektiveid hindamiskriteeriume on keeruline seada ja pakkumisi võrrelda ning seetõttu kardetakse veelgi suurenevat vaidlustuste hulka. Veel arvati, et hankija lähtub hanke läbiviimisel oma vajadustest ja innovatsioon ei tohiks olla eesmärk omaette.

*„Hange on praktiline vajadus, mis tuleneb mingist tegevusest. Tegevus saab olla innovaatiline, mille raames tekib vajadus korraldada riigihange. Ei mõista, kuidas saab hange, mis on seotud äärmiselt konservatiivsete reeglitega, olla innovaatiline. Innovatsioon on ju seotud loovusega, mille riigihanke reeglid välistavad.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)*

*„Innovatsioon ei ole asi iseeneses, kuna ta võib avalduda eri vormides (tehniline, juhtimisalane jne), siis mis kriteeriumitega seda mõõta? Riigihanke tulemuste hindamisse tuleb aga peale kõige odavama hinna, sisse kirjutada klauslid, mis lubaksid kasutada kalleimaid lahendusi, kui need võimaldavad saavutada paremat kvaliteeti, keskkonnahoidu või mõnda muud konkreetset aga raskesti rahasse konverteeritavat väärtust. Kuni riigihanke ainsaks kriteeriumiks on raha, seni on jutt innovaatilisusest puhas sõnamulin.“ (pakkuja)*

Viiendik vastanud hankijatest (22%, n=277) vajaks enda hinnangul **täiendavaid juhend- ja abimaterjale innovaatiliste hangete korraldamiseks**, 15% ei tunne nende järele vajadust ning 63% ei osanud oma vajadusi antud küsimuses määratleda. Kuna innovatsiooni määratlemine riigihankes on paljudele hankijatele veel segane (st mis on innovatsioon, kui suur osa hankest peaks olema innovaatiline ja kas innovatsioon peaks olema määratletud hankija, valdkonna, riigi vm arengutest lähtuvalt), siis tuleks hankijate ettepanekul **alustada mõiste defineerimisest ning üldisest teavitustööst**. Seejärel ootavad hankijad tuge ning **juhiseid**, kuidas riigihangete seisukohalt innovaatilisi hankeid läbi viia (mitte näiteid, kuidas seda ei saa läbi viia), alustades **lähteülesande defineerimisest**, mis ei kirjutaks pakkuja ette sisulisi lahendusi, seejärel **kvalifitseerimistingimuste seadmisest**, mis ei tekitaks olukorda nagu eelistaks hankija mõnda konkreetset lahendust või pakkujat (kuna innovaatiliste lahenduste pakkumine ei pruugi olla jõukohane kõigile turul tegutsevatele pakkujatele), ning jõudes **pakumuste hindamise ja sobiva valiku tegemiseni**, mis oleks piisavalt objektiivne ega tooks kaasa koheseid vaidlustusi. Mitmete hankijate hinnangul on oodatud praktilist laadi koolitused parimatest näidetest ja ühistest aruteludest hankijate ja pakkujate vahel. Väiksema hankekogemusega hankijad aga hindaksid kõrgelt konsultatsiooni võimalikkust hanke läbiviimise protsessi jooksul.

Tabelis 4.22 on toodud hankijate täiendavad ettepanekud innovaatiliste riigihangete valdkonna arendamiseks. Samas ei nõustunud kõik vastajad, et riik peaks valdkonna arendamiseks täiendavaid samme astuma. Suures osas kattuvad tehtud ettepanekud teiste valdkondadega ehk hankijad soovivad suuremat riigipoolset selgitus- ja teavitustööd ning praktilisi koolitusi, juhendeid ning abimaterjale hangete koostamiseks ja pakumuste hindamiseks, samuti soovitusi hindamiskriteeriumites innovatsiooni arvestamiseks. Valdcondliku eripärana näevad hankijad innovatsiooni soodustamise võimalikkust riigile

tähtsamate arendusprioriteetide valdkonnas, kuid neid pole sageli määratletud. Hankijad ootavad riigi initsiatiivi innovatsiooni soodustamiseks, stimuleerivate mehhanismide välja töötamist (nt maksusoodustusi, lisagarantiisid, soodsamat hankemenetluse viisi) või kompetentsikeskuse loomist, mille spetsialistid oleksid pädevad hankijaid erinevates küsimustes nõustama.

Tabel 4.22 Hankijate ettepanekud innovaatiliste riigihangete valdkonna arendamiseks

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVI asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Selgitus- ja teavitustöö, koolitused	x	x	x	x	x	x
Juhendid ja abimaterjalid innovaatiliste toodete, teenuste hankimiseks	x	x	x	x	x	x
Soovitused hindamiskriteeriumites innovatsiooni arvestamiseks madalaima hinna asemel			x	x	x	x
Lisada seadusandlusesse riigihangetel innovatsiooni soodustavad või stimuleerivad mehhanismid	x	x	x	x		x
Riigihangete seaduse paindlikumaks muutmine	x	x	x	x		x
Riik võiks ise parimaid praktikaid luua ja eeskujuks olla	x		x			x
Kompetentsikeskuse loomine	x		x			x

## 4.4 Majanduslik soodsus

**Majandusliku soodsuse mõistet** selgitasid enamik vastanud hankijatest ja pakkujatest ning suures osas on nende arvamused sarnased. Osa vastanutest arvas, et majandusliku soodsuse all mõistetakse ainult madalaimat hinda, teised tõid välja, et lisaks hinnale hinnatakse ka teisi kriteeriume (nt soetuskulu, eksploatatsioonikulu ja hankeeseme eluea jooksul tekkivat kulu), mille koos hindamisel sobiv hankeobjekt välja valitakse. Märkimisväärne oli ka nende vastajate hulk, kelle hinnangul on majanduslikult soodsaim pakkumus, mille korral ette antud tingimuste korral on hankeobjekti hinna ja kvaliteedi suhe parim.

Küsitlusele vastanud **hankijatest 72%** (n=275) on läbi viinud hankeid, kus hindamiskriteeriumina rakendati majanduslikku soodsust, kusjuures 42% vastanutest on majanduslikku soodsust kasutanud pigem üksikute hangete läbiviimisel (ehk 1-3 korral) ning 30% sagedamini kui kolme hanke puhul. Vastanud **pakkujatest 57%** (n=701) on osalenud hangetes, kus hindamiskriteeriumina on rakendatud majanduslikku soodsust.

Majandusliku soodsuse kasutamine hindamiskriteeriumina võimaldab nii küsitlusele vastanud hankijate kui pakkujate hinnangul saada **parima hinna ja kvaliteedi suhtega** lõpptulemuse (vt Tabel 4.23). Kuigi esialgne hind võrreldes madalama hinnaga pakkumustega võib olla kõrgem, on eeliseks madalamad kulud pikemas perspektiivis (vajab vähem hooldust või remonti, kaasnevad väiksemad käitamis- ja eksploatatsioonikulud jm). Samuti on lisakriteeriumite rakendamise kaudu võimalik saada hankijale



sobivam lahendus juhul, kui kõiki tingimusi ei ole võimalik kvalifitseerimistingimuste või tehnilise kirjelduse kaudu hankesse lisada. Osade vastanute hinnangul on oskuslikult seatud kriteeriumite abil võimalik majandusliku soodsuse abil vältida alapakkumuste esitamist. Siiski leidis nii hankijate kui ka pakkujate hulgas neid, kelle arvates tänase riigihangete kogemuse põhjal majanduslikul soodsusel ei ole eeliseid madalaima hinna ees.

Tabel 4.23 Majandusliku soodsuse eelised madalaima hinna ees hankijate ja pakkujate hinnangul

	hankijad						pakkujad
	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVI asutus või üksus	avalik-õiguslik juridiiline isik	muu asutus	märkimata	
Lisaks hinnale arvestatakse ka teisi olulisi tegureid (kvaliteeti, pakkuja kvalifikatsiooni, keskkonnahoidu, ülalpidamiskulusid jt)	x	x	x	x	x	x	x
Parima hinna ja kvaliteedi suhte tagamine	x	x	x	x	x	x	x
Madalamad kulud pikemas perspektiivis	x	x	x	x	x	x	x
Sobivaima ja paindliku lahenduse saamine	x	x	x	x	x	x	x
On võimalik vältida alapakkumusi	x	x					x
Ei ole eeliseid	x		x	x	x	x	x

**Majandusliku soodsuse puudustena madalaima hinna ees** töid nii hankijad kui pakkujad välja sarnaseid aspekte (vt Tabel 4.24). Probleemid majandusliku soodsuse kasutamisel algavad juba sobivate, objektiivsete ja mõõdetavate **kriteeriumite valimisel**, mis kokkuvõttes võib osutada keeruliseks ja aeganõudvaks protsessiks. Üldjuhul peaks hankija kriteeriumite valimisel läbi mõtlema kõik võimalused, et kriteeriume ei saaks ebasobivaste lahenduste pakkumiseks ära kasutada, need oleksid antud hankeobjekti puhul asjakohased ning hiljem ka mõõdetavad. Samuti peaks kriteeriumite hindamisel säilima objektiivsus ja hindamissüsteem peaks kõigile pakkujatele oleme üheselt mõistetav. Vastasel juhul suureneb nii hankijate kui ka pakkujate hinnangul võimalus, et hindamiskriteeriumid, hange või lõpptulemuse **vaidlustatakse**. Ebasobivad hindamiskriteeriumid võivad viia olukorrani, kus **hanke tulemusena ei saavutata vajalikku tulemust** (nt keeruliste hindamissüsteemide puhul on võimalik leida punktisüsteemis komponente, mille manipuleerimisega on võimalik kõrgem skoor saavutada) või saadakse kokkuvõttes madalama kvaliteediga tulemus. Küllaltki paljude hankijate ja pakkujate hinnangul võib majandusliku soodsuse kasutamine kaasa tuua **kõrgema alghinna**. Mõnede vastajate arvates suurendab majandusliku soodsuse kasutamine pakkumuste hindamisel **korruptsiooniohtu**, kui kriteeriume asub hindama hindamiskomisjon (põhjendusena toodi välja komisjoniliikmete mõjutamise võimalus või isiklikud suhted komisjoniliikmetega, mida ei ole alati võimalik kontrollida). Paljude hankijate ja pakkujate hinnangul aga majandusliku soodsuse kasutamisel mingeid puudusi ei esine.

Tabel 4.24 Majandusliku soodsuse puudused madalaima hinna ees hankijate ja pakkujate hinnangul

	hankijad						pakkujad
	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVI asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata	
Hinnatavate kriteeriumite valik on keeruline ja aeganõudev	x	x	x	x	x	x	x
Hindamiskriteeriumite objektiivsuse küsitavus	x	x	x	x	x	x	x
Suurem tõenäosus ja võimalus vaidlusteks	x	x	x	x	x	x	x
Tulemus võib kujuneda ebasoodsaks ja hankija vajadustele mittevastavaks	x	x	x	x		x	x
Kallim hind	x		x	x	x	x	x
Madalam hankeobjekti kvaliteet	x					x	x
Korruptsiooniohu suurenemine	x					x	x
Ei ole puudusi	x	x	x	x	x	x	x

„Raske on seada mittediskrimineerivaid ja üldiselt arusaadavaid kriteeriume, mida ei oleks ka võimalik vaidlustada. Hetkel on enamuses pakutavad kriteeriumid liiga subjektiivsed, väga keeruline on objektiivseid kriteeriume seada.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)

„Puudused on hankijate oskustes mõista hanke objekti olemust ja väärtust ning seda majandusliku soodsuse kriteeriumiks lahti kirjutada. Nii harva, kui seda teha püütakse, kiputakse ikka valele rajale sattuma.“ (pakkuja)

„Eestis on loodud õhustik, et ükski hindamiskomisjon ei julge majandusliku soodsuse peale välja minna, kõik kardavad, et komisjoni otsuseid on lihtne vaidlustada, et komisjoni liikmeid hakatakse süüdistama ebaobjektiivsuses.“ (pakkuja)

„Keeruline on välja mõelda hankelepingu esemega seotud objektiivset hindamist võimaldavaid kriteeriume, mida on võimalik ka kontrollida. Pettust pakkujate poolt on palju.“ (pakkuja)

„Üldreeglina on sellise pakkumuse esmane investeerimisvajadus suurem kui odavamal pakkumusel, mille tõttu suureneb ka alghind.“ (pakkuja)

Hankijate ja pakkujate hinnangul on peaaegu kõigis valdkondades võimalik eelistada majandusliku soodsuse hindamist madalaimale hinnale (vt Tabel 4.25). Suuri erinevusi hankijate ja pakkujate hinnangute vahel ei esine. Sagedamini nimetati sobivate valdkondadena **ehitustöid** (üle 60%), **transpordivahendeid ja nendega seotud lisatooteid** (ca 60%), **IT-teenuseid, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenuseid** (54% ja 58%), **kontorimasinaid ja arvuteid** (52% ja 54%), **remondi ja**

**hooldusteenuseid** (50% ja 56%) ning **tarkvarapakette ja infosüsteeme** (50% ja 56%). Harvem peeti majandusliku soodsuse kasutamist võimalikuks naftatoodete, kütuste ja muude energiaallikate soetamisel ning muudes valdkondades (nt reklaamiteenused, rõivad, jalatsid, laboriseadmed, koolitused ning eriaparatuur). Vastajate selgituste kohaselt ei sõltu majandusliku soodsuse kasutamine valdkonnast, vaid hankijate võimalustest, vajadustest ja oskustest.

Tabel 4.25 Valdkonnad, kus hankijate ja pakkujate hinnangul võiks majanduslikku soodsust eelistada madalamale hinnale (%)

	hankijad (n=272)	pakkujad (n=687)
Ehitustööd	60	66
Transpordivahendid ja seonduvad lisatooted	59	60
IT-teenused, nõuande-, tarkvaraarendus-, interneti- ja tugiteenused	54	58
Kontorimasinad, arvutid, nende seadmed ja tarvikud (va mööbel ja tarkvarapaketid)	52	54
Remondi- ja hooldusteenused	50	56
Tarkvarapaketid ja infosüsteemid	50	56
Arhitektuuri-, ehitus-, inseneri- ja ehitusjärelevalveteenused	48	53
Meditiiniseadmed, farmaatsiatooted ja isikuhooldustooted	44	55
Mööbel (sh kontorimööbel), sisustus, kodumasinad (va valgustus) ja puhastusvahendid	40	39
B-kategooria teenused (sh hotelli- ja restoraniteenused, transporditeenused, õigusteenused, personali otsing, uurimis- ja turvateenused, haridusteenused, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused)	40	43
Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad	28	41
Muu valdkond	15	22

**Pooled hankijatest** (n=270) **kasutavad** hindamiskriteeriumite osakaalude määramiseks **matemaatilisi valemeid** ja pooled mitte. Kasutatavatest meetoditest nimetati sagedamini protsentuaalse osakaalu määramist, Merit Point System väärtuspunktide süsteemi, osakaaludele koefitsientide määramist, kaalutud keskmiste meetodit, aritmeetilist keskmist või MS Exceli arvutuspaketti Solver.

Pisut enam kui kolmandikul (35%, n=272) hankijatest **on esinenud probleeme majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamisel**. Kõige rohkem probleeme on ette tulnud kriteeriumite valimisel, neile osakaalude määramisel, mõõdetavuse ja objektiivsuse tagamisel. Vaidlusi on tekitanud nii kriteeriumite valik, sõnastus, osakaalude määrad kui ka hindamismetoodika (vt Tabel 4.26).

Tabel 4.26 Probleemid majandusliku soodsuse kriteeriumite kasutamisel hankijate hinnangul

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOV'i asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Raskused kriteeriumide väljatöötamisel	x		x	x	x	x
Pakkujate ja hankijate erinev arusaam kriteeriumitest (objektiivsus vs subjektiivsus)	x	x	x	x	x	x
Vaidlused kriteeriumite valiku ja osakaalude üle			x	x	x	x
Tulemuste vaidlustamine	x	x	x	x		x

„Keeruline on majanduslikult soodsaid kriteeriume muuta mõõdetavaks, objektiivseks ja pakkujate jaoks ühetaoliselt lahti kirjutada. Hangete läbiviimisel probleeme ei ole esinenud, küll aga ettevalmistamisel ja hangete planeerimisel, et leida parim lahendus.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„On olnud proteste teatavate kriteeriumide hindamisel, mida on tulnud ümber sõnastada.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

„Kriteeriumide osas on küsitud selgitusi, palutud on näiteks täpsustada kas kasutame eksperte, probleemiks on olnud kes hindab, kuidas hindab, kas hinnatakse õiglaselt jne.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

**Majandusliku soodsuse kriteeriumite rakendamise kohta vajab enda hinnangul täiendavaid juhiseid 42% hankijatest** (n=270), 16% lisamaterjale selleks ei vaja ning 42% hankijatest ei osanud juhendmaterjalide vajadust hinnata. Hankijate hinnangul on täna eelkõige puudus materjalidest, mis tooksid välja **objektiivsete kriteeriumite loetelu valdkondade lõikes** (et välistada subjektiivsete kriteeriumite kasutamine ning vaidluste korral oleks võimalik juhendile viidata), annaksid ülevaate **hindamismetoodikatest**, pakuks välja erinevaid **valemeid osakaalude määramiseks** ning hiljem **kriteeriumite hindamiseks**. Samuti oleks kasu **näidistest** või **parimate praktikate jagamisest** (sh välisriikide kogemused).

„Hindamiskriteeriumite loetelu, hindamisväärtuste lisamine (kogus, ühik, aeg), mitme kriteeriumi puhul nendele osakaalu määramine.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)

„Erinevad näidised, tüüpvormid, missuguseid kriteeriume võiks kasutada ja missuguseid ei peaks kasutama, kuna neid on võimalik vaidlustada, mitterahaliste kriteeriumite mõistlikud osakaalud, proportsioonid.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)

„Juhised, mis on kõigile üheselt arusaadavad ja mida ei anna vaidlustada pakkujate poolt.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)

„Milliseid hindamismeetodeid kasutada ja mis võiksid olla erinevate hangete puhul erinevad kriteeriumid, mida hinnata ja kuidas seda teha.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)

„Info- ja abi- või tugimaterjalid hindamise ja otsustamise läbiviimiseks.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

**Majandusliku soodsuse kriteeriumite laialdasemaks kasutamiseks** ei osanud 30% vastanud hankijatest (n=247) ettepanekuid teha ning 4% arvates ei peaks riik nimetatud valdkonna arendamisega tegelema. Sisulised ettepanekud on hankijate lõikes välja toodud tabelis 4.27. Eelkõige võiks riik hankijate hinnangul **välja töötada valdkonnapõhised juhendmaterjalid**, milliseid kriteeriume ja milliste hindamismudelite alusel (sh valemid ning meetodid) on majandusliku soodsuse hindamiseks võimalik kasutada ning **jagama parimaid praktikaid** (nii siseriiklik kui Euroopa kogemus). Juhendmaterjalid või regulatsioonid võiksid olla ka vaidlustusohu vähenemise aluseks. Oluline on ka **valdkondlik teavitustöö** (infopäevad, koolitused, nõustamine) majandusliku soodsuse mõiste ning kasu ja kahju osas. Osade vastanute hinnangul peaks riik ise kriteeriumite kasutamisel **eeskuju näitama, täiendama olemasolevat seadusandlust või andma välja määruse** majandusliku soodsuse rakendamiseks. Hankijate hinnangul võimaldaks majandusliku soodsuse kriteeriumite sagedasemat kasutamist paindlikum hankemenetlus ja hankijate kaalutusõiguse suurendamine.

Tabel 4.27 Hankijate ettepanekud majandusliku soodsuse kriteeriumite laialdasemaks kasutamiseks

	riigiasutus või valitsusasutus	valitsusasutuse hallatav riigiasutus	KOVi asutus või üksus	avalik-õiguslik juriidiline isik	muu asutus	märkimata
Peaks näitama eeskuju kriteeriumite kasutamisel	x		x			
Koostama valdkondlikud juhendid kriteeriumite rakendamiseks ja hindamiseks	x	x	x	x	x	x
Teavitustöö, koolitused, senise praktika tutvustamine	x	x	x	x	x	x
Võimaldama paindlikumat menetlus ja suurendama hankijate kaalutusõigust	x		x	x	x	x
Täiendama seadusandlust, andma välja määruse		x	x		x	x
Juhendite või regulatsioonide abil vähendada vaidlustamisvõimalusi majandusliku soodsuse hindamisel					x	x

„Soovitusi ja parimad praktikaid võiks levitada, ilmselt pole ka mõistlik igapähe oma valemeid leiutada, kuigi liigne reguleerimine pole ka hea.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)

„Alustuseks tuleks muuta vaidlustuskomisjoni praktikat vaidlustuste osas, mis on liiga pakkujatekeskne ning ei motiveeri hankijat hanke eduka läbiviimise eesmärgil majandusliku soodsuse kriteeriumitega riskima.“ (hankija, avalik-õiguslik juriidiline isik)

*„Üldistama praktikad ning kõige enam levinud hankemenetluste jaoks välja töötama näidiskriteeriumid osakaaludega, vajadusel matemaatilised valemid.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Toetama hankijat tema hankekriteeriumite valikul. Praegu on pakkujal võimalik kõike vaidlustada ja lasta hankijale ette kirjutada, mida ja kuidas hankida.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Vähendada vaidlustamise võimalusi. Hankija peaks saama siiski selle, mida tal vaja on, ja mitte ainult kohustuse kõiki võrdselt kohelda.“ (hankija, riigiasutus või valitsusasutus)*

*„Seadusandluse paindlikkuse tõstmisega, kontrollorganite koolitamisega, hankijate otsuste usaldamisega, mitte suhtuma hankijatesse, kui potentsiaalsesse pätti ja vargasse.“ (hankija, valitsusasutuse hallatav riigiasutus)*

*„Levitada juhiseid ja valemuid ning tuua välja näiteid erinevatest hangetest, kus pakkujad on kavalusega hankeid võitnud.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

*„Kui soovitakse majandusliku soodsuse kriteeriumeid hankijatele populaarsemaks muuta, tuleks teha vastavat teavitamistööd, korraldada infopäevi, levitada abimaterjale jne.“ (hankija, KOVi asutus või üksus)*

## 4.5 Hankijate ja pakkujate ettepanekud riigihangete valdkonna arendamiseks

Lisaks eelnevalt käsitletud teemadele oli küsitlusele vastanud hankijatel ja pakkujatel võimalik teha üldisi ettepanekuid riigihangete valdkonna arendamiseks. Vastavalt oma varasemale kogemusele nägid hankijad erinevaid kitsaskohti tänases riigihangete seaduses ja praktikas. Enne uute muudatuste tegemist tuleks hankijate hinnangul **õigusloome protsessi kaasata hankijate ja pakkujate esindajad**, et siduda regulatsioonid praktilise kogemusega. Riigihangete seadusesse lisatud täienduste ja muudatuste rakendamine tuleb sätestada seaduse lisadena või vastavate määruste, korralduste või juhistena. Viimaseid tuleks aktiivselt tutvustada tasuta seminaride või koolituste kaudu, mitte jääda lootma, et nende rakendamine kujuneb välja praktika ja katse-eksituse meetodil.

Riigi eesmärgiks peaks olema hankemenetluste soodustamine viisil, mis võimaldaks hankijal saada vajaliku tulemuse majanduslikult soodsamail viisil mitte üksnes madalaima hinna alusel (erinevaid majandusliku soodsuse rakendamisega seotud kitsaskohti on käsitletud nii intervjuude kui ankeetide analüüsi peatükkides). **Seaduslike regulatsioonide alusel tuleks hankijaid rohkem usaldada** ning anda neile võimalus võtta vastutus soovitud tulemuse saavutamisel, vähendades vaidlustuste ohtu ning andes võimaluse hangetes varasema soorituse arvestamiseks (praegune võimalus kohtu kaudu lepingute täitmist vaidlustada, mis annaks järgmisel hankel võimaluse pakkuja eemaldamiseks ei ole hankijate aja ja ressursi vähesuse tõttu rakendust leidnud) ning ilmselgete alapakkumuste välistamiseks (nt võimalus kõrvaldada hankeprotsessist need pakkujad, kes varasema kokkupuute alusel ei ole lepinguid täitnud või teevad alapakkumusi). Pakkujate ettepanekul võiks regulatsioon anda võimaluse kõige kõrgema ja kõige madalama hinnaga pakkumuste kõrvaldamiseks menetlusest. Osade pakkujate hinnangul peaks samuti hankijatele andma võimaluse pakkujate töökogemuse ja varasemate tööde taseme arvestamiseks pakkumuste hindamisel. Hankijate hinnangul ei ole tänane riigihangete valdkond orienteeritud prima

hanketulemuse saavutamiseks, selle asemel kammitseb hankijaid hirm vaidlustuste, riigikontrolli, rahastaja kriitika, pakkuja lepingu mittetäitmise ja muude ohtude ees.

Pakkujate hinnangul on kitsaskohaks hankijate ebaühtlane tase hankedokumentatsioonide koostamisel, sageli on need liiga mahukad ja laialivalguvad. Samas on lisatud kõrgendatud kvalifitseerimistingimused, mis ei ole kooskõlas vastava hanke mahu või sisuga, need kitsendavad võimalikku pakkujate ringi, muudavad hanke kallimaks (nt mõne sertifikaadi olemasolu või varasema kogemuse nõue) või võimaldavad hanget suunata ainult konkreetsele pakkujale (ehk varjatud korrupsioon).

Edasiste arengute osas näevad hankijad probleeme **ühis- ja kesksete hangete koondatud mahtude** puhul. Suuremad mahud annavad küll võimaluse mastaabiefektiga saada hinnasoodustust, kuid sageli kaasneb nendega rohkem vaidlust, mis teeb lõppkokkuvõttes konkreetse toote või teenuse kallimaks ning raiskab aega. Suuremad ettevõtted võivad rohkem hankeid, mille täitmise nad hiljem annavad allhankijatele, mis vähendab kvaliteetse tulemuse saamise võimalusi. Ühis- ja kesksete hangete puhul kannatavad väiksemad ettevõtted, väheneb konkurents ja edaspidise hinnataseme määravad monopolid. Sama leiavad ka erinevad pakkujad, et suuremahulisi hankeid tuleks pigem vältida või jaotada neid erinevateks osadeks, et kohalikud väike- ja keskmise suurusega ettevõtted oleksid pakkumuste esitamisel konkurentsivõimelised. Samuti ei soovi mõned hankijad (kes hangete korraldamisega senini on ise hakkama saanud), et riik koondaks teatud hangete läbiviimise keskselt, kuna see pikendab hankeprotsessi ning kõiki vajadusi ei ole võimalik ette planeerida. Pakkujate hinnangul tekitab probleeme hankes seatud mahtude vähendamine, esialgse hanke kohaselt soovitakse suuremaid koguseid, mistõttu seatakse kõrgemad tingimused pakkujatele, kuid hiljem koguseid tunduvalt vähendades kaotab võitnud pakkuja arvestatud sissetuleku, kuid peab tagama siiski soovitud toote või teenuse lubatud hinnaga.

**Majandusliku soodsuse sagedasema rakendamise võimaldamiseks** tegid pakkujad ettepaneku kõrvaldada pakkumuste hulgast kõige kõrgema ja kõige madalama hinnaga pakkumused või arvestada keskmist hinda (aritmeetiline, kaalutud vm) ehk kõigi pakkumuste keskmisele hinnale kõige lähedasem pakkumine osutuks võitjaks. Siinkohal tuleks kindlasti uurida teiste riikide praktikaid ja püüda leida parim lahendus Eesti jaoks.

Uuringule toetudes on läbivaks teemaks **hankijate ja pakkujate koolitamine** (st teadlik koolitamine läbi praktiliste soovitusete) ning **nõustamine** (sageli ei saa hankijad riigilt tuge praktiliste probleemide korral, saadud vastused on teoreetilised ja pigem soovituslikku laadi). Olemasolevad juhendid riigihangete korraldamise kohta vajavad läbivaatamist, uuendamist ja kooskõlastamist ning kättesaadavamaks tegemist.

**Riigihangete järelevalve funktsioonide tõhustamist** tõid esile pigem pakkujad, kelle hinnangul on vaja riigihangete puhul sätestada hankija ja pakkuja vastutus ning vajadusel lisada seadusesse ka vastavad sanktsioonid. Ühiskondliku järelevalve funktsiooni võiksid täita näiteks konkureerivad pakkujad, kuid see oleks võimalik vaid juhul, kui pakkumuste (või ainult eduka pakkumuse) sisu oleks avalik. Hangete edukust ei peaks hindama ainult vaidlustuste vähesuse, vaid näiteks ka pakkujate arvukuse poolest. Kui hange on koostatud konkurentsi soodustavalt ja objektiivsetel alustel, siis peaks osalevate pakkujate arv olema suurem. Seega pakkujate ettepanekul võiks hankel osalevate pakkujate arv olla riigihangete registris avalik info. Riigihangete järelevalve hulka võiks kuuluda ka hangete analüüs soovitud ja saadud lahenduse vastavuse aspektist lähtuvalt. See eeldaks aga suuremat ressursi ja pädevaid hindajaid.

## 5 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

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 skoopi, 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 haldusalasiseid 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 keskkonnahoidlike kriteeriume või täiendavaid nõudeid lisaks seadustes ja määrustes sätestatule; kas innovaatiliste hangete puhul on innovaativne 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 infoportaalis sisalduvast infost ja selle kasutusvõimalustest on tagasihoidlik.** See viib olukorrani, kus küsimustega, millele on vastused infoportaalis 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 nõu parima praktika alase teadmise laiemale levikule. Infoleviku soodustamiseks tuleks **luua riigihangete registri kasutajate infolist**, millega liitunud saadetakse automaatselt riigihangete valdkonna või registriga seotud uudiseid (nt registri arendused, seadusemuudatused, info koolituste ja ühishangete kohta jms).

Kuivõrd riigihangete süsteem on Eestis viimasel kümnekonnal 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 **praktilises 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.**

Tänasest 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 lahendusi<sup>9</sup>. 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 (üheks võimaluseks on võimaldada riigiasutustel ühineda täna turul ühishangete korraldamise teenust pakkuvate asutuste hangetega nagu Riigi Kinnisvara Aktsiaselts, Riigihangete Keskus, Registrate 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

<sup>9</sup> 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.

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 eeskujul näidata ning jagada senisest enam 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.

## VIIDATUD ALLIKAD

- 1 **Annikve, Tom** (2011). Ühishangete korraldamise praktikast Eestis 2008-2011. Riigihangete Keskus <http://www.seminar.aripaev.ee/images/originalimages/Tom%20Annikve-8c543.pdf>
- 2 **Dorbek, Jarlo** (2008) Riigihankealane koolitusvajadus. Riigikogu toimetised, 17.
- 3 Euroopa Komisjon „Riigihanked Euroopa Liidus. Ühtne riigihangete klassifikaatori (CPV) teatmik“ <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/cpv-koodid>
- 4 Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) (2006). Keskkonnahoidlike riigihangete rakendamise juhendmaterjal. <http://www.seit.ee/failid/142.pdf>
- 5 Rahandusministeerium (2012), Riigihangete juhised. [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726)
- 6 Riigihangete seadus (2007) <https://www.riigiteataja.ee/akt/12791579?leiaKehtiv>
- 7 Vabariigi valitsuse tegevusprogramm 2011-2015 [https://www.riigiteataja.ee/akt/3100/5201/1001/Vvk\\_209\\_lisa1.pdf](https://www.riigiteataja.ee/akt/3100/5201/1001/Vvk_209_lisa1.pdf)

## 6 LISA

### 6.1 Mõisted

**Riigihange** on asjade ehk kaupade ostmine, teenuste või ehitustööde tellimine, ehitustööde või teenuste kontsessioonide andmine ning ideekonkursside korraldamine hankija poolt riigihangete direktiivide tähenduses, samuti ehitustööde tellimine ehitustööde kontsessionääri poolt.

**Ühishange** on hange, kus hankijad vabatahtlikult korraldavad riigihanke ühiselt, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama. Ühiselt riigihanget korraldades ei või hankijad jätta kohaldamata reegleid, mida vähemalt üks neist peaks käesoleva seaduse kohaselt kohaldama sellise riigihanke korraldamisel üksi. Riigihanke korraldamisel kohaldatakse reegleid hankelepingute summeeritud eeldatavast maksumusest lähtudes.

**Keskne hange** käesoleva uuringu mõistes on kohustuslik ühishange ja seda viiks läbi Vabariigi Valitsuse poolt määratud hankija, kes on vastavas valdkonnas kompetentsikeskuseks (ehk vastava valdkonna parim spetsialist, kuhu on koondunud parim riigihanke praktika). Vabariigi Valitsuse poolt määratud ulatuses on keskse hankija kaudu hankimine kõigile valitsus- ja riigiasutustele (v.a põhiseaduslikele institutsioonidele) kohustuslik ning siin valikuvabadus puudub. Kohustuslikkuse momendist mõjutatuna on mastaabiefekt keskse hankimise puhul viivituseeta valitsus- ja riigiasutuste ülene ning seetõttu positiivne mõju kulutuste kokkuhoiule ilmselt suurem võrreldes vabatahtlikkusel põhineva ühishankimisega.

**Keskkonnahoidlik riigihange** on hange, kus hankija integreerib keskkonnanõuded hankeprotseduuridesse. Keskkonnahoidlike riigihangete eesmärgiks on vähendada toodetest ja teenustest põhjustatud keskkonnamõju (kogu toote/teenuse olemusringi jooksul), valides minimaalse keskkonnamõjuga tooteid/teenuseid. Valdkonnad, kus keskkonnahoidlike hankeid tavapäraselt läbi viiakse on asjade ostmisel näiteks energiasäästlikud arvutid, taaskasutatud paber, mahetooded toidlustuses, puidust tooted keskkonnasõbralikult majandatud metsast, elekter taastuvatest energiaallikatest või ehitustööde puhul energiasäästlikud ehitised, üldiselt energiasäästlik/alternatiivne või keskkonnasõbralik transport.

**CPV kood** on riigihangete klassifikaator ehk riigihangete puhul kohaldatav ühtne klassifikatsioonisüsteem, et ühtlustada hankijate poolt lepinguobjektide kirjeldamiseks kasutatavaid viiteid. Põhiklassifikaator tugineb kuni üheksakohalistest koodidest ja neile vastavatest lepingu esemeks olevaid tarneid, töid või teenuseid kirjeldavatest sõnadest koosnevale harustruktuurile. Arvkood koosneb 8 kohast. Täpsem selgitus CPV koodide kohta on leitav e-riigihangete keskkonnast: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/cpv-koodid>.

**Hankeleping** on riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud vastastikuste varaliste kohustustega leping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd.

**Raamleping** on riigihanke tulemusena tekkiv ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud leping, millega kehtestatakse lepingu kehtivusaja vältel selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused eelkõige kas hinna või hinna ja ettenähtud koguste või mahtude kohta.

**Ideekonkurss** on menetlus, mille tulemusena hankija võib omandada konkursi käigus žürii väljavalitud kavandi või projekti peamiselt planeeringute, arhitektuuri, inseneritööde, infosüsteemide või tarkvara arendamise või andmetöötuse valdkonnas. Ideekonkursi võib korraldada eesmärgiga sõlmida

ideekonkursi võitjaga teenuste hankeleping või üksnes eesmärgiga leida hankijale sobiv ideelahendus, andes võitjatele auhindu või makstes osalejatele osalemistasusid.

## 6.2 Tabelid

Tabel 6.1 Ühishangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal hankelepingu liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Hankeleping</b>						
Madalaim hind	88	91	85	93	98	93
Majanduslik soodsus	12	9	15	7	2	7
<b>Raamleping</b>						
Madalaim hind	100	80	67	79	83	81
Majanduslik soodsus		20	33	21	17	19

Tabel 6.2 Ühishangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal hankelepingu esemete lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Asjad</b>						
Madalaim hind	81	89	77	83	87	84
Majanduslik soodsus	19	11	23	17	13	16
<b>Ehitustööd</b>						
Madalaim hind	94	100	100	100	100	99
Majanduslik soodsus	6					1
<b>Teenused</b>						
Madalaim hind	90	79	82	91	97	92
Majanduslik soodsus	10	21	18	9	3	8

Tabel 6.3 Ühishangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal klassikalise sektori hankijate liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Riigiasutus või valitsusasutus</b>						
Madalaim hind	55	78	67	82	82	75
Majanduslik soodsus	45	22	33	18	18	25
<b>Valitsusasutuse hallatav riigiasutus</b>						
Madalaim hind	77	92	90	77	82	83
Majanduslik soodsus	23	8	10	23	18	17
<b>KOV-i asutus või üksus</b>						
Madalaim hind	91	94	86	89	100	92
Majanduslik soodsus	9	6	14	11		8
<b>Avalik-õiguslik juriidiline isik</b>						

Madalaim hind	99	96	96	98	99	98
Majanduslik soodsus	1	4	4	2	1	2
<b>Muu asutus</b>						
Madalaim hind		100	88	93	94	93
Majanduslik soodsus			12	7	6	7

Tabel 6.4 Ühishangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Lihthange</b>						
Madalaim hind	97	96	96	97	100	98
Majanduslik soodsus	3	4	4	3		2
<b>Avatud hankemenetlus</b>						
Madalaim hind	79	85	81	86	95	87
Majanduslik soodsus	21	15	19	14	5	13
<b>Väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus</b>						
Madalaim hind			50	100	67	75
Majanduslik soodsus			50		33	25
<b>Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlus</b>						
Madalaim hind	89	94	91	88	81	88
Majanduslik soodsus	11	6	9	12	11	12
<b>Muu hankemenetlus</b>						
Madalaim hind			25	50	75	46
Majanduslik soodsus		100	75	50	25	54
<b>Lihtsustatud korras teenuste tellimine</b>						
Madalaim hind	86	67	67	94	83	85
Majanduslik soodsus	14	33	33	6	17	15

Tabel 6.5 Ühishangete korraldanud hankijad hangete maksumuse alusel aastatel 2007-2011

Hankija	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Riigi Kinnisvara Aktsiaselts	29	63	20	17	58	187
Siseministeerium	3	22	30	3	5	62
Maanteeamet	32	3	2	3	10	50
Justiitsministeerium	6	10	2	4	3	25
Põhja Regionaalne Maanteeamet	2	8	2	8		20
Riigihangete Keskus			8	4	5	16
K&L Arendus OÜ					10	10
Aktsiaselts Maardu Vesi				7		7
Välisministeerium					6	6
Lääne Regionaalne Maanteeamet			2	4		5
Kohtla-Järve Linnavalitsus	1	3		1		5
Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortium			1	3	1	5

Tallinna Transpordiamet				5		5
Politsei- ja Piirivalveamet				4		4
Sotsiaalministeerium		2	1			4
Maksu- ja Tolliamet			1	3		4
Sihtasutus NARVA HAIGLA	1	1		1	1	3
Raudteeinspeksioon	3					3
Põllumajandusministeerium				3		3
Rae Vallavalitsus				3		3
Kaitseväe Logistikakeskus	2					2
mittetulundusühing Mehhatroonika Assotsiatsioon					2	2
Eesti Rahva Muuseumi Ehituse Sihtasutus				1		2
Rahandusministeerium			2			2
Ida Regionaalne Maanteeamet		2				2
Tallinna Vangla					2	2
Tervise Arengu Instituut				1		1
Põlva Linnavalitsus	1					1
Pärnu Linnavalitsus			1			1
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			1			1
Registrite ja Infosüsteemide Keskus					1	1
Lõuna Regionaalne Maanteeamet			1			1
<b>Ühishangete maksumus (mln EUR)</b>	<b>82</b>	<b>117</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>108</b>	<b>460</b>

Märkus: Tabelis on välja toodud hankijad, kelle poolt korraldatud ühishangete maksumus viie aasta jooksul ületas ühte miljonit eurot.

Tabel 6.6 Ühishangete raames lepinguid sõlminud edukad pakkujad lepingute maksumuse alusel aastatel 2007-2011

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
AS Nordecon Infra	32	19		7		58
Uudenkaupungin Työvene OY			27			27
LEONHARD WEISS RTE AS		20				20
AS Räga	9	8	1			19
AS Nordecon Ehitus	3	2	3	5		13
Latvenergo Kaubandus OÜ					12	12
Baltic Energy Partners OÜ					12	12
Nordic Power Management OÜ					12	12
OÜ Elinord Ehitus	2			8		10
AS PÕLVA TEED				5	3	8
AS Alexela Oil	2	6		1		8
Neste Eesti Aktsiaselts		8				8
Lemminkäinen Eesti AS	2		2	3		8
aktsiaselts Siemens			8			8
Aktsiaselts MERKO EHITUS			3		4	8
OÜ Astlanda Ehitus					7	7
aktsiaselts Olerex			6			7
Aktsiaselts YIT Ehitus	2		1		4	7
osaühing Üle		3	1	3		6

AS Oma Ehitaja		5				5
Aktsiaselts Eesti Post		1		4		5
Ühendatud Piletite Aktsiaselts				5		5
aktsiaselts Haljas	2	1			1	4
Koger Projektijuhtimise AS		4				4
Alpine Mayreder Construction Co., Ltd.					4	4
<b>Ühishangete raames sõlmitud lepingute maksumus (mln EUR)</b>	<b>81</b>	<b>121</b>	<b>81</b>	<b>77</b>	<b>136</b>	<b>495</b>

Tabel 6.7 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal hankelepingu liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Hankeleping</b>						
Madalaim hind	87	90	88	91	91	89
Majanduslik soodsus	13	10	12	9	9	11
<b>Raamleping</b>						
Madalaim hind	75	87	88	74	76	79
Majanduslik soodsus	25	13	12	26	24	21
<b>Ehitustööde kontsessioon</b>						
Madalaim hind	100	75	100			91
Majanduslik soodsus		25				9

Tabel 6.8 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Asjad</b>						
Madalaim hind	81	81	77	77	81	81
Majanduslik soodsus	19	19	23	23	19	19
<b>Ehitustööd</b>						
Madalaim hind	95	94	93	97	98	95
Majanduslik soodsus	5	6	7	3	2	5
<b>Teenused</b>						
Madalaim hind	81	89	88	89	88	87
Majanduslik soodsus	19	11	12	11	12	13

Tabel 6.9 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal klassikalise sektori hankija liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Riigiasutus või valitsusasutus</b>						
Madalaim hind	85	82	81	82	79	82



Majanduslik soodsus	15	18	19	18	21	18
<b>Valitsusasutuse hallatav riigiasutus</b>						
Madalaim hind	83	93	94	93	88	90
Majanduslik soodsus	17	7	6	7	12	10
<b>KOV-i asutus või üksus</b>						
Madalaim hind	90	91	87	96	92	91
Majanduslik soodsus	10	9	13	4	8	9
<b>Avalik-õiguslik juriidiline isik</b>						
Madalaim hind	86	87	90	92	98	91
Majanduslik soodsus	14	13	10	8	2	9
<b>Muu asutus</b>						
Madalaim hind	86	90	82	63	72	80
Majanduslik soodsus	14	10	18	37	28	20

Tabel 6.10 Keskkonnahoidlikes hangetes kasutatud hindamiskriteeriumite osakaal Hankemenetluse liikide lõikes aastatel 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
<b>Lihthange</b>						
Madalaim hind	91	92	89	91	93	92
Majanduslik soodsus	9	8	11	9	7	8
<b>Avatud hankemenetlus</b>						
Madalaim hind	78	87	92	90	90	87
Majanduslik soodsus	22	13	8	10	10	13
<b>Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus</b>						
Madalaim hind	89	38	54	80	43	63
Majanduslik soodsus	11	62	46	20	57	37
<b>Väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus</b>						
Madalaim hind	89	91	77	94	85	89
Majanduslik soodsus	11	9	23	6	15	11
<b>Lihtsustatud korras teenuste tellimine</b>						
Madalaim hind	77	76	94	79	87	82
Majanduslik soodsus	23	24	6	21	13	12
<b>Muu hankemenetlus</b>						
Madalaim hind		67		100	25	36
Majanduslik soodsus	100	33	100		75	64

Tabel 6.11 Keskkonnahoidlike hankeid korraldanud hankijad hangete maksumuse alusel aastatel 2007-2011 (mln EUR)

Hankija	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Eesti Energia Narva Elektriijaamad AS		52	955		24	1031
ELEKTRIRAUDTEE AS			283			283

Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK)	12	162	9	11	74	267
Tallinna Kommunaalamet	90	22	4	51	17	183
Riigi Kinnisvara Aktsiaselts	57	50	3	19	32	160
Maanteeamet	85	32		16	22	155
aktsiaselts TALLINNA SADAM	75		15	8	1	99
osaühing Iru Elektri jaam		98				98
Elering AS	21	7	17	45		91
Põhja Regionaalne Maanteeamet	19	27		7	1	54
AS EMAJÕE VEEVÄRK		26	11	5	1	42
Ida Regionaalne Maanteeamet	7	13	9	10		39
Tartu Linnavalitsus	11	12	1	6	1	30
Tartu Ülikool	26					26
Aktsiaselts Maardu Vesi				23		23
aktsiaselts Saarte Liinid		14	7	3		23
Lääne Regionaalne Maanteeamet	4	16				20
aktsiaselts PÕLVA VESI	9		6	1	2	19
Aktsiaselts Paide Vesi	16			1	1	18
Rae Vallavalitsus	5	5		3	3	16
aktsiaselts Haapsalu Veevärk	4	7			4	15
aktsiaselts EESTI RAUDTEE	15					15
Pärnu Linnavalitsus	3	4	5		1	13
Sihtasutus Pärnu Haigla				4	9	13
Välisministeerium	5	4		2	2	12
Aktsiaselts KOVEK				3	7	11
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	1	9				11
<b>Keskkonnanahoidlike hangete maksumus kokku mln EUR</b>	<b>554</b>	<b>693</b>	<b>1366</b>	<b>297</b>	<b>294</b>	<b>3205</b>

Märkus: tabelis on välja toodud ainult need hankijad, kes viie aasta jooksul korraldasid keskkonnanahoidlike hankeid enam kui 10 miljoni euro väärtuses.

Tabel 6.12 Keskkonnanahoidlike hangete raames lepinguid sõlminud edukad pakkujad lepingute maksumuse alusel aastatel 2007-2011

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
ALSTOM Estonia AS			953		24	977
Stadler Bussnang AG			283			283
AS Nordecon Infra	60	24	15	15		113
Aktsiaselts MERKO EHITUS			24	80	5	109
Costructions Industrielles de la Mediterranee S.		98				98
Lemminkäinen Eesti AS	14	46	2	11	23	96
Swedbank AS	56	3				59
KMG Inseneriehituse AS	55			1	2	58
Alstom Power Sweden AB		52				52
Empower Aktsiaselts			9	36		45
aktsiaselts EHITUSFIRMA RAND JA TUULBERG	26		1	12	2	41
Nordecon AS	20	5		1	12	39
AS Räga		32	2			35
Skanska EMV Aktsiaselts	4	8	5	5	5	27
Aktsiaselts Teho	26					26
Iriscorp Transport OÜ		8			14	22
Tänavapuhastuse Aktsiaselts	19	3				22

Pakkuja	2007	2008	2009	2010	2011	KOKKU
Aktsiaselts Järvevana	11	11				22
AS Teede REV-2	6	9		5	2	21
Sakala Teed OÜ	20	1				20
Aktsiaselts Terrat	14	3	1	2		20
LEONHARD WEISS RTE AS		20				20
OÜ Jaaksoni Linnahoodus	18					19
Tallinna Teede Aktsiaselts	6	10	1		1	19
Aktsiaselts YIT Ehitus	4		2	5	7	18
Lääne Teed OÜ	16	1				17
AS KaroTrans		9			7	16
Koger Projektijuhtimise AS	7	5	2	1		16
Iveco Czech Republic a.s.				16		16
osaühing Üle	12	4				16
OÜ Fund Ehitus			1		14	16
AS Sampo Pank	15					15
AKCIJU SABIEDRIBA BMGS EESTI FILIAAL			15			15
AKTSIASELTS EVIKO	7	1	2	2	2	14
AS K & H		11		1		12
OÜ Elinord Ehitus				10	2	12
OÜ Water Ser Ehitusjuhtimine	1	4	5	2		12
AS KPK Teedehitus	3	6		2		11
Osaühing Prenton		11				11
OÜ Astlanda Ehitus		4	3	4		11
aktsiaselts Siemens	2	9				10
aktsiaselts Merko Infra					10	10
Osaühing RAPLA TEED	1	8	1			10
<b>Keskkonnahoidlike hangete raames sõlmitud lepingute maksumus kokku (mln EUR)</b>	<b>555</b>	<b>692</b>	<b>1366</b>	<b>304</b>	<b>303</b>	<b>3220</b>

Tabel 6.13 Majandusliku soodsuse kriteeriumite arv riigihangetes aastatel 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Arv	%	Arv	%	Arv	%	Arv	%	Arv	%
1 kriteerium	51	9	75	9	104	15	71	11,2	80	13,8
2 kriteeriumit	315	55,8	434	51,9	359	51,9	352	55,7	312	53,7
3 kriteeriumit	142	25,1	258	30,8	176	25,4	170	26,9	163	28,1
4 või enam kriteeriumit	57	10,1	70	8,3	53	7,7	39	6,2	26	4,4
<b>KOKKU</b>	<b>565</b>	<b>100</b>	<b>837</b>	<b>100</b>	<b>692</b>	<b>100</b>	<b>632</b>	<b>100</b>	<b>581</b>	<b>100</b>

Tabel 6.14 Võimalikud kompetentsikeskused kesksete hangete korraldajate hinnangul

Asutus	Valdkond	Põhjendus, miks see asutus võiks olla kompetentsikeskuseks	Kas asutus ühineks nimetatud kompetentsikeskusega antud valdkonnas
Haridus- ja Teadusministeerium	Bürootarbed, õpikud ja töövihikud koolidele; Kütus; Sideteenused.		Jah
Justiitsministeerium	Bürootarbed; Kütus; Sõidukid.	Pikaajaline kogemus	Jah
Justiitsministeeriumi IT keskus	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia	Kogemus	Jah
Keskkonna- ministeerium	Keskkonnaametile või teistele allasutustele seadmete hankimine; Hanked keskkonnateadlikkust või keskkonna heaolu suurendavates valdkondades.	Valdkondlik pädevus; Kogenud spetsialistid.	Jah, Võib-olla, Ei
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia; Sõidukid; Kütus; Energeetika, gaas; Sideteenused; Ehitus (sh teedeehitus); Transport, reisijateveo korraldus; Bürootarbed.	Valdkondlik pädevus (juhib vabariigi IT valdkonda, vastutab sideteenuste valdkonna eest); Kogemus hangete läbiviimisel (korralik hankedokumentatsioon vaidluste vältimiseks).	Enamus vastajatest ühineksid. Eitavaid vastuseid esines kütuse ja sõidukite hankimise puhul.
Põllumajandus- ministeerium	Toiduained	Suurem pädevus toidukaupade osas.	Jah
Rahandus- ministeerium	Energeetika; Kütus; Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia; Transport, sh lennutransport; Bürootarbed; Kindlustus; Ehitus; KOV-ide hanked; Kõik valdkonnad.	Suurim pädevus riigihangete korraldamisel; Teooria ja praktika ühes asutuses; Kogemus ühishangete korraldamisel; Positiivne koostöökogemus.	Jah

Siseministerium	Turvateenused, valveteenused Ehitus Sõidukid Kütus Mobiilsideteenused Postiteenused	Valdkondlik pädevus; Kogemus hangete korraldamisel; Positiivne koostöökogemus; Tunneb turgu ja on ise suur tarbija (kütus).	Jah
Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia Sõidukid Mobiilsideteenused	Valdkondlik pädevus; Pikaajaline kogemus hangete korraldamisel; Positiivne koostöökogemus; Laialdane kogemus hangete läbiviimisel valitsemisala asutustele sh ühishangetena; Kompetentsikeskus.	Jah
Sotsiaalministerium	Tervishoiuteenused; Sotsiaalteenused; Büroomööbel.	Valdkondlik pädevus; Pädevus ergonoomika küsimustes (mööbli puhul).	Jah
Välisministerium	Lähetustega seotud teenused; Lennutransport.	Pikaajaline kogemus, ise suur tarbija	Jah
Eesti Vee-ettevõtete Liit	Ühisveevärk ja kanalisatsioon	Kompetents	Jah
Elering	Riigi ja KOV-ide tänavavalgustus	Pädevus; Kogemus.	Jah
Hankekeskus	Kõik hanked	Kompetentsi koondamine; Erapooletus	Jah
IT Kolledž	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia	Pädevus	Ei
Keskonnaamet	Keskonnaga seonduvad tooted ja teenused	Kogemus; Valdkondlik pädevus.	Jah, Ei
Keskonna-investeeringute Keskus	Infrastruktuur	Valdkondlik pädevus	Jah
Maakonna omavalitsuste liit	Jäätmekäitlus; Maakondlikud ehitusobjektid; Ühistransport; Kütus; Arengukavad, planeeringud; KOV-ide hanked, sh koolitused.	Positiivne koostöökogemus; Sarnaste hangete koondamine; Pädevus.	Jah

Maanteeamet	Teede projekteerimine, ehitus ja hooldus; Ühistransport;	Valdkondlik pädevus; Pikaajaline kogemus; Kitsale valdkonnale spetsialiseerumine; Positiivne koostöökogemus; Kompetentsikeskus suudaks vähendada vaidlustuste hulka.	Jah
Maavalitsus	Jäätmeveo korraldus; Ühistransport, sh õpilaste transport; Koolide õppematerjalid ja -kirjandus; Bürootarbed.	Kogemus hangete korraldamisel	Enamus vastajatest kahtlesid ühinemises
Raamatukoguvõrgu Konsortsium	Raamatukogundus	Kogemus	Jah
Registrite ja Infosüsteemide Keskus	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia	RIK juba on keskne hankija; Valdkondlik pädevus; Kogemus; Ühishangete korraldamise kogemus; Kompetentsed spetsialistid.	Jah, Võib-olla, Ei
Riigi Infosüsteemi Amet	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia; Serverite majutus.	Valdkondlik pädevus; Pikaajaline kogemus; Positiivne koostöökogemus.	Jah
Riigi Kinnisvara AS	Ehitus (sh teedehitus); Projekteerimine; Kinnisvarahaldus; Büroopindade rent; Elektrienergia; Bürootarbed.	Pikaajaline kogemus; Kitsale valdkonnale spetsialiseerumine; Kogemus CO2 hangete läbiviimisel; Positiivne koostöökogemus.	Enamus vastajatest ühineksid, aga oli ka eitavaid vastuseid ja kahe-vahel olijaid.
Riigikantselei	Bürootarbed		Jah, Ei
SA Erametsakeskus	Metsandus	Koostöökogemus	Jah
SA Innove	Haridus	Valdkondlik pädevus	Jah
Sideamet	Sideteenused	Kompetents	Jah
Tallinna Haridusamet	Haridus	Positiivne koostöökogemus	Jah
Teadusasutused, ülikoolid	Intellektuaalse omandi hanked		Võib-olla