



EUROOPA POOLAASTA TEMAATILINE TEABELEHT

RIIGIHANKED

1. SISSEJUHATUS

Igal aastal kulutavad ELi avaliku sektori asutused ligikaudu 14 % SKPst riigihangetele. See teeb kokku üle 1,9 triljoni euro¹. Arvestades riigihangete mahtu, on selge, et need on konkurentsivõime jaoks olulised. See on eelkõige nii sellistes sektorites nagu energeetika, transport, kaitse, IT ja tervishoiuteenused, kus avalik sektor moodustab nõudlusest väga olulise osa.

Tõhusad riigihanked on hädavajalikud, et lahendada paljusid peamisi poliitilisi probleeme, millega EL praegu silmitsi seisab. Need probleemid hõlmavad majanduskasvu ja töökohti, eelarvedistsipliini, haldusasutuste uuendamist, korrupsiooni- ja salajaste kokkulepete vastast võitlust, VKEde turulepääsu, kodanike usaldust avaliku sektori asutuste ja demokraatia suhtes, samuti innovatsiooni ning keskkonnanahoidlikku ja sotsiaalselt kestlikku kasvu.

Avaliku sektori raha tulus kulutamine ja tootlikud investeeringud on peamised hoovad, mille abil on võimalik taastada majanduskasv ning seda eelkõige piiratud riigieelarvete ajal. Liikmesriikide jaoks on riigihanked hädavajalik vahend valitsuse poliitika elluviimiseks ja riiklike strateegiliste eesmärkide täitmiseks. Hästi toimivad riigihangete turud

¹ Tegemist on värskeima hinnanguga, mis ei hõlma kommunaalteenuste kulutusi. Varasemad, kommunaalteenuste kulutusi hõlmavad hinnangud on ligikaudu 19 % ELi SKPst, st umbes 2,3 triljonit eurot.

soodustavad riigi konkurentsivõimet tänu paremale riigi rahandusele, tõhusamatele investeeringutele ja kvaliteetsematele teenustele, nagu taristu ja e-valitsemine.

Riigihankelepingud, mis ületavad ELi tasandil² kindlaksmääratud ELi piirmäärasid, tuleb avaldada kogu ELis platvormi Tenders Electronic Daily (TED)³ kaudu. Selle eesmärk on lõimida omavahel kogu ELi riigihanketurud, suurendada konkurentsivõimet ja saada kulutatud avaliku sektori raha eest suuremat väärtust. Kokku on 2015. aastal avaldatud kogu ELis hankemenetlusi 450 miljardi euro väärtuses.

2. PEAMISED POLIITILISED ÜLESANDED

Riigihangete tõhustamine on avaliku sektori asutuste tegevuses hädavajalik, et luua õiglasemat ühiskonda, mis rajaneb võrdsetel võimalustel, jätkusuutlikul majanduskasvul ja laiaulatuslikul turuosalusel. Samal ajal saab tõhus riigihankesüsteem aidata palju kaasa riigi rahanduse jätkusuutlikkusele.

² ELi õigusnormidega on kehtestatud minimaalsed ühtlustatud eeskirjad pakkumustele, mille rahaline väärtus ületab teatavat summat. Need on kättesaadavad aadressil https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Kehtiva ELi õigusraamistiku kohaselt on liikmesriikide tugevuste ja nõrkuste kindlaksmääramiseks oluline hinnata riigihankesüsteemide kvaliteeti ja tõhusust.

See peaks viima parandusmeetmete ja -strateegiateni. Tänapäeva riigihanked põhinevad teatud põhielementidel:

- majanduslik soodsus: vajalike kaupade, tööde ja teenuste hankimine säästlikul, tõhusal ja tulemuslikul viisil;
- läbipaistvus: riigihankemenetlustega seotud teabe avaldamine laiaulatuslikul ja kättesaadaval viisil ning õigel ajal;
- õiglus: riigihankemenetlused peavad olema erapooletud ja tagama kõikide pakkujate võrdse kohtlemise;
- hea juhtimistava: riigihankemenetlusi ei peaks vaatlama haldusprotsessina; vastupidi, see on võimalus saavutada aruka rahakulutamisega mitmeid ühiskondlikke eesmärke. See võib aidata kaasa valitsuse suuremale usaldamisele, ükskõik kas see on keskkonnahoidlik, sotsiaalse suunitlusega või uuenduslik.

Aruandlusandmete kättesaadavus ja kvaliteet on hädavajalikud, et hankemenetlust analüüsida ning valmistada ette asjakohased meetmed ja poliitilised vastused. Kõikide huvitatud isikute jaoks paremad ja

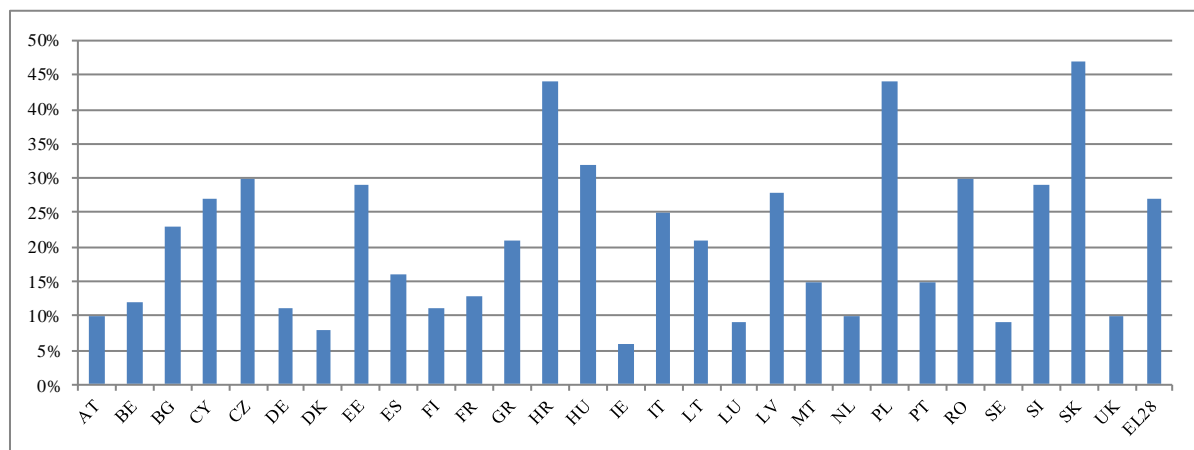
kättesaadavamad andmed riigihankemenetluste kohta võiksid sellele teemale juhtida rohkem teadusringkondade tähelepanu (mis võiks aidata leida uusi ideid teatud nõrkustega tegelemiseks) ning optimeerida koostööt ühiskonnaga tervikuna (suurendades usaldust ja tekitades üldsuse survet parandada riigihankesüsteemide tulemuslikkust).

Hinna ja kvaliteedi suhe

2.1. Riigihangetega seotud konkurents

TED-platvormil avaldatud hankelepingu sõlmimise teadetes märgitakse esitatud pakumuste arv. See on riigihanketurgude konkurentsitaseme oluline näitaja. Riigihangetega seotud pakkujate vaheline konkurents on üks peamisi viise, kuidas saavutada riigihankepoliitika lõppeesmärki – parimat hinna ja kvaliteedi suhet. Aastatel 2006–2016 suurenes ühe pakumusega hangete arv 14 %-lt 29 %-le. See näitab, et konkurentsi kas ei ole või seda jääb vähemaks; üldiselt on ettevõtetal riigihanketurgudele juurdepääsemisel rohkem raskusi.

Joonis 1. Üksiku pakumusega lepingute osakaal (välja arvatud raamlepingud), 2006–2016



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2016, Rumeenia ja Bulgaaria 2007–2016)

Aastatel 2006–2016 oli EL 28 tasandil 27 % lepingu sõlmimise teadetest ainult ühe pakkujaga. Kõige suuremad näitajad olid uutes liikmesriikides. Kõrge

protsendimäär oli ka Itaalias, kus näitaja oli ligikaudu EL 28 keskmine.

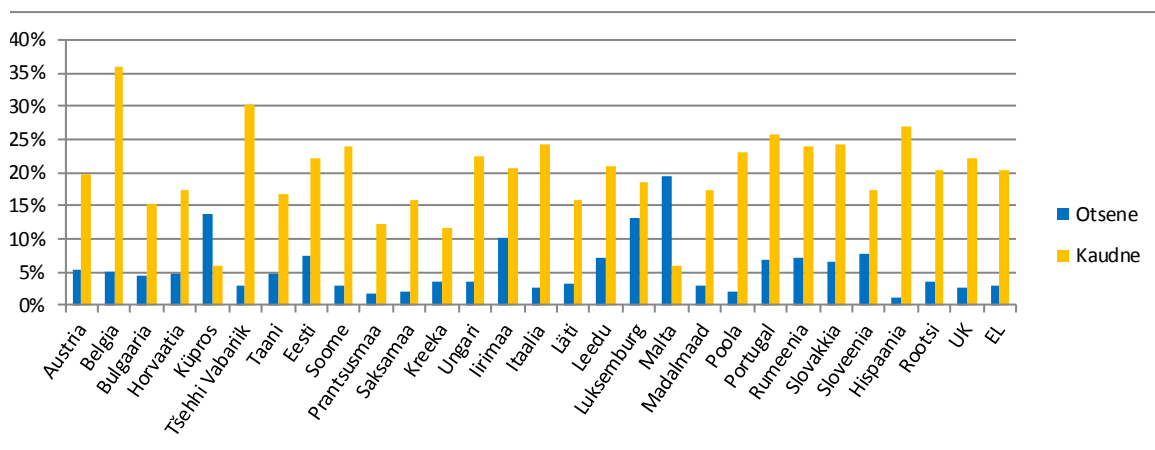
Üldiselt kasvab nende ELi liikmesriikide arv, kus ühe pakkumusega lepingute osakaal on suur, s.t konkurents on ebapiisav (joonis 1).

2.2. Piiriüleste riigihangete tase

ELi riigihanke-eeskirjadega loodud tingimused pidid eelduste kohaselt tooma kaasa rohkem piiriüleseid pakkumusi. Üldiselt on kaht tüüpi piiriülest riigihanget: otsene⁴ ja kaudne⁵. Aastatel 2009–2015 on otseste piiriüleste riigihangete määr üldiselt suurenenud nii sõlmitud lepingute koguväärtuse osakaalu osas (2,5 %-lt 3,5 %-le) kui ka sõlmitud lepingute koguarvu osatähtsuse osas (1,5 %-lt 2 %-le). Samal ajavahemikul järgis ka kaudsete piiriüleste riigihangete määr üldist kasvutrendi: sõlmitud lepingute koguarvu osakaal kasvas 19,9 %-lt 22,6 %-le, samal ajal kui sõlmitud lepingute koguväärtuse osatähtsus kasvas 18,6 %-lt 21,4 %-le. Siiski võib märkida, et selline kasvutrend ei ole olnud kogu aeg stabiilne.

Aastatel 2009–2015 oli otseste piiriüleste riigihangete osakaal sõlmitud lepingute arvu järgi

Joonis 2. Välismaa ettevõtetega sõlmitud lepingute osakaal väärtusena (otsesed ja kaudsed riigihanked), 2009–2015



üle 10 % ainult kolmes riigis: Maltal (12 %), Iirimaal (13 %) ja Luksemburgis (17 %). Näib, et nendes kolmes väikeses riigis ei ole kohalik pakkumine piisav, et vastata hankijate vajadustele. Enamikus EL 28 liikmesriigis jäi otseste piiriüleste riigihangete osakaal sõlmitud lepingute arvu järgi alla 5 % (joonis 2).

Aastatel 2009–2015 moodustasid kaudsed piiriülesed riigihanked enamikus liikmesriikides üle 15 %. EL 28 riikide arvestuses oli sõlmitud lepingute arvust kaudsete piiriüleste riigihangete osakaal vahemikus 2,1 %–34,8 % (väärtusena 5,9 %–36 %).

Asjaolu, et kaudsete piiriüleste riigihangete määr on sageli kõrge, samal ajal kui otseste piiriüleste riigihangete määr on madal, võib olla tegelik või tajutav kajastus tõketest, mis esinevad piiriüleste pakkumuste esitamisel, mille tõttu toetuvad ettevõtted piiriüleses müügis kohaliku asukohaga tütaretevõtetele⁶.

⁴ Kui eduka pakkuja asukoht ei ole samas riigis avaliku sektori hankija omaga ning eduka pakkuja ettevõtte ei ole kohaliku omandiga.

⁵ Kui eduka pakkuja ja avaliku sektori hankija asukoht on samas riigis, kuid eduka pakkuja ettevõtte on välismaise ettevõtte tütaretevõtte.

⁶ Kui firmad arendavad piiriülestele turgudele jõudmise strateegiat, on seega tõenäolisem, et nad asutavad tütaretevõtte, et tulla toime keerukate riigispetsiifiliste nõuetega. Piiriülesed pakkujad näevad kohaliku kohalolu eelisena ka seepärast, et tajutakse, et avaliku sektori hankijad eelistavad töövõtjaid, kes räägivad nendega sama keelt ega asu geograafiliselt kaugel.

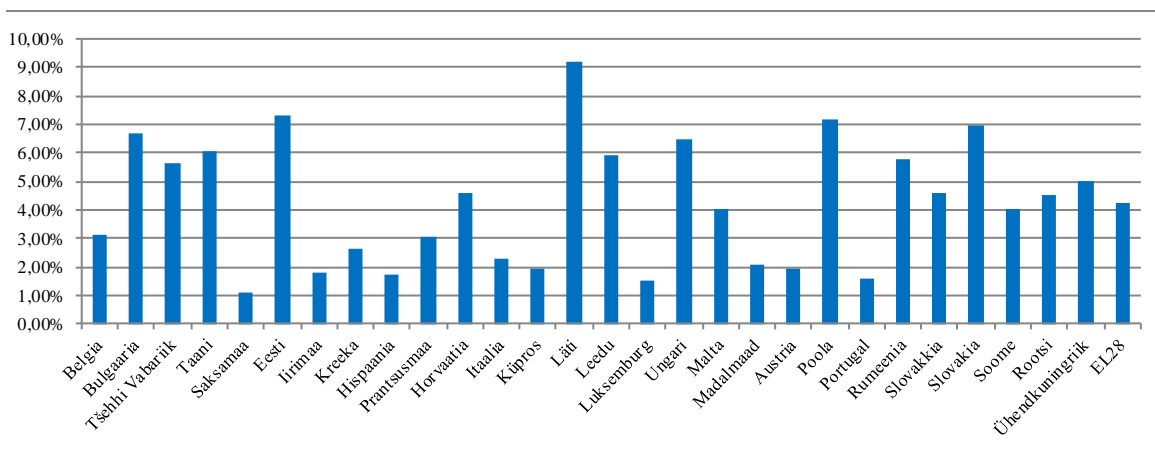
Läbipaistvus ja õiglus

2.3. Riigihangete avaldamine ELi tasandil

Peamine näitaja on see, kui palju riigihankeid avaldatakse ELi tasandil⁷. Üldine suundumus on viimase nelja aasta jooksul olnud suhteliselt stabiilne; siiski erineb riigihangete avaldamise määr liikmesriigiti palju. Mõnes liikmesriigis jääb avaldatud riigihangete väärtus võrrelduna SKPga kaugele maha ELi keskmisest, mis on 4,25 % (2012–2015) (joonis 3).

Riigid, kus avaldatud riigihangete väärtus SKPst on suhteliselt väike, ei saa kasu ulatuslikuma avaldamisega kaasnevatest eelistest, nagu väiksemad otsingukulud eellevate riigihangete otsimisel või võimalike osalejateringi suurendamine. Lisaks, samal ajal kui sellised riigid saavad kasu teiste liikmesriikide turgude avatusest, ei paku nad võrdväärseid võimalusi teistest liikmesriikidest pärit Euroopa ettevõtetele; see on väga oluline eelarvepuudujäägiga liikmesriikide ja eelarveülejärgiga liikmesriikide vahelistes suhetes. Saksamaa on liikmesriik, kes teatab kõige madalamast riigihangete avaldamise määrast ELis (1,2 %).

Joonis 3. Avaldatud hankemenetluste väärtus protsendina SKPst liikmesriigiti, 2012–2015



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2015)

2.4. Riigihankemenetluste avatus

Läbipaistvad riigihanketurud on väga avatud ja neil on tiheda konkurentsi potentsiaal, mis tähendab seda, et ettevõtetele, kelle pakumused võidavad, on parim toode parima hinnaga ja eesmärgiga saavutada parimat tulemust.

Peamine tunnus, mis näitab läbipaistvuse määra, on kasutatava menetluse liik. Avatud menetluste kasutamisel on suur läbipaistvus ja konkurents tõenäolisemad.

Seevastu, kui kasutatakse väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust, on läbipaistvuse ja konkurentsi tase tõenäoliselt palju madalam.

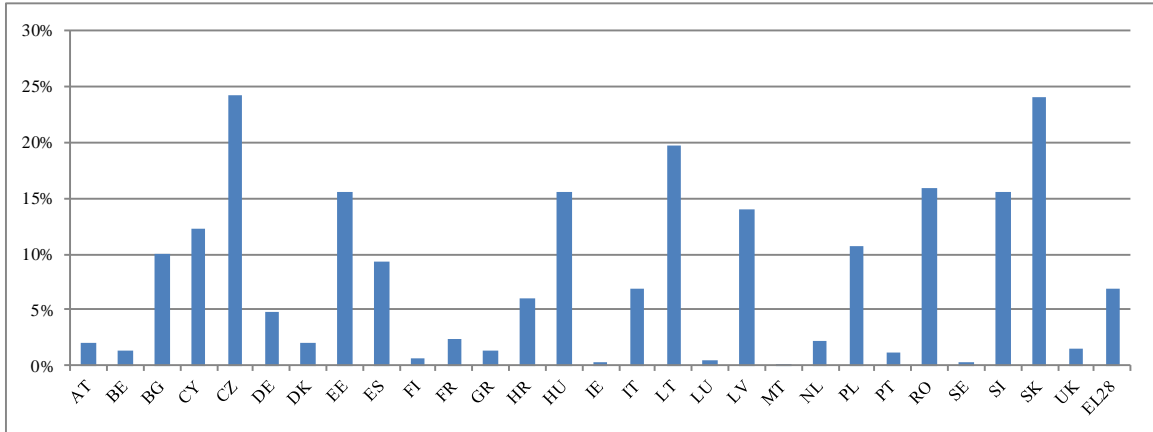
EL 28 arvestuses oli aastatel 2006–2016 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste kasutamise tulemusel hankelepingute sõlmimise teadete osakaal 7 % (vt joonis 4). See näitab, et riigihangete jälgitav osa on üsna läbipaistev. Üldine suundumus on alates 2006. aastast olnud suhteline stabiilsus, kuid liikmesriikide arvestuses on

⁷ Sealhulgas kommunaalteenused ja kaitse.

märkimisväärsed erinevused. Mõned sektorid jäävad aga silma sellega, et kasutavad väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusi väga

palju. See kehtib näiteks IT-lahenduste riigihangete kohta, kus tarnija kinnistamine on sage nähtus.

Joonis 4. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise tulemusel hankelepingu sõlmimise teadete osakaal, 2006–2016



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2016, Rumeenia ja Bulgaaria 2007–2016)

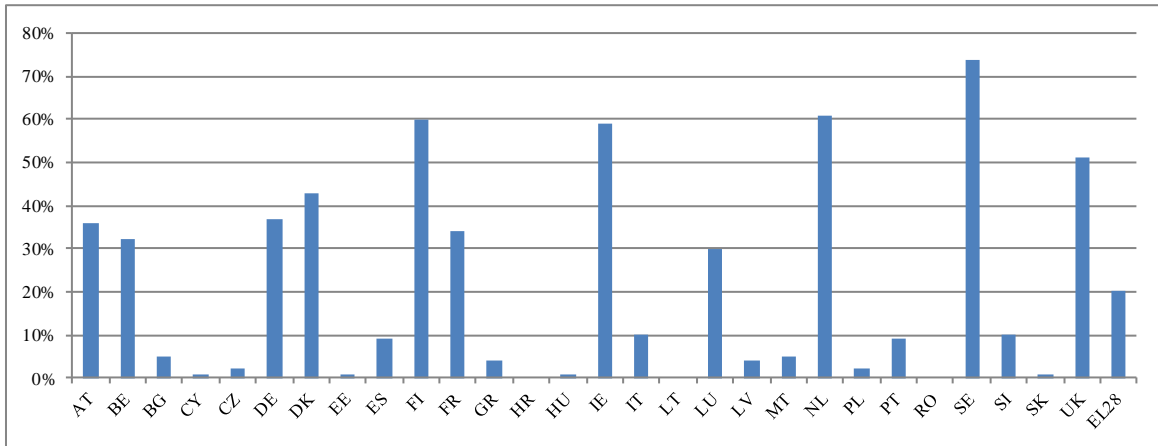
2.5. Aruandlusandmete kvaliteet

Andmete olulisus on üldtunnustatud. OECD on näiteks märkinud, et „kuigi liikmesriigid koguvad üha enam riigihangete põhiaandmeid, siis ainult üksikud nendest analüüsivad seda teavet süsteemselt, et hinnata riigihankesüsteemi tulemuslikkust“. Lisaks on komisjoni uuringutes soovitatud parandada riigihanke- ja parandusandmete kvaliteeti. Mõnes liikmesriigis on tehtud eriuuringuid. Neid on teinud näiteks Briti, Saksa ja Rootsi valitsus ning Horvaadi, Tšehhi ja Ungari valitsusvälised sektorid.

Pakutud lahenduste maksumus ei ole tavaliselt suur, ei absoluutarvudes ega võrreldes riigihangete kuludega. Näiteks lepingute registri maksumus Slovakkias oli alla 25 000 euro. Lisaks on auditiandmed juba kättesaadavad, mis tähendab seda, et nüüd tuleb tööprotsessides teha peamised muudatused. Ja lõpuks, mõnes liikmesriigis on tehtud keerukad andmeanalüüsid, kasutades selleks valitsusväliste organisatsioonide tagasihoidlikke eelarveid.

Üks näitaja, mis viitab andmete kvaliteedile, on TED-platvormil selliste teadete määr, milles puudub teave lepingu väärtuse kohta. ELi tasandil oli aastatel 2006–2016 nende lepingute osakaal, kus puudus teave väärtuse kohta, 20 %. 10 liikmesriigil oli see osakaal siiski palju suurem. Nelja kõige suurema osakaaluga riigi hulka kuulusid Rootsi, Holland, Soome ja Iirimaa. Peale selle ei ole mitu riiki, kellel on puuduvate väärtuste suur osakaal, aja jooksul selles osas parandusi teinud, ning kõige äärmuslikumad juhud on Rootsil ja Hollandil.

Joonis 5. Teabe puudumine lepingu väärtuse kohta, 2006–2016



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2016, Rumeenia ja Bulgaaria 2007–2016)

Hea juhtimistava

2.6. Nõudluse koondamine

Riigihankevaldkonda iseloomustab hankijate suur killustatus. ELis tegutseb hinnangute kohaselt üle 350 000 iseseisva avaliku sektori hankija. Mitmes liikmesriigis puuduvad siiski usaldusväärsed andmed avaliku sektori hankijate arvu kohta ja seega on see arv indikatiivne.

Rahalised piirangud ja suurem üldsuse vastutuse nõudlus ajendavad avaliku sektori asutusi riigihankeid tsentraliseerima ja standardiseerima. Samas võib riigihangete nõudluse koondamine aidata avaliku sektori asutustel saavutada järgmisi põhieesmärke:

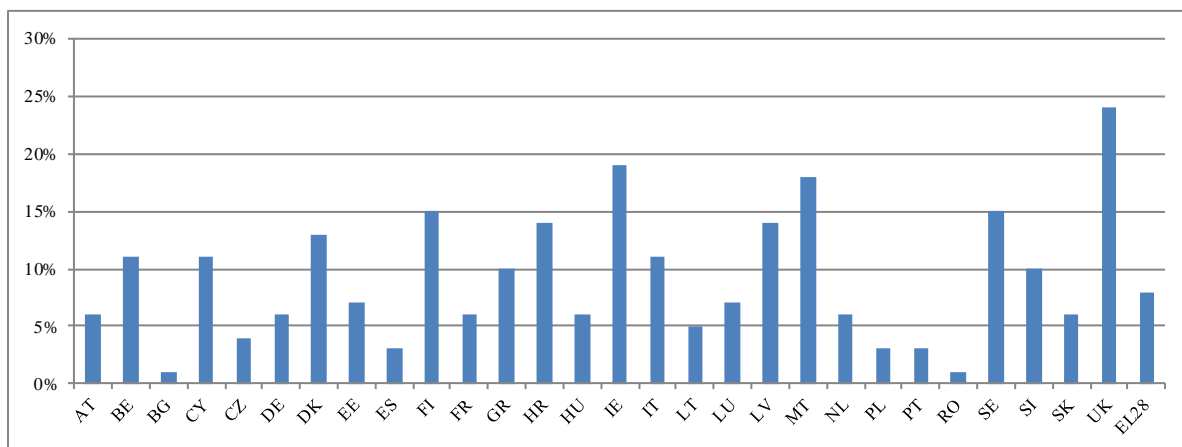
- parimat hinna ja kvaliteedi suhet tänu suurtele majanduskasudele;
- sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke eesmärke;
- hankijate muutmist kutseliseks;
- riigihankeprotsessi tõhusama kavandamise ja jälgimise tagamist;
- e-vahendite kasutamist.

Näiteks energeetika valdkond on muutunud üheks kõige edukamaks

näiteks Ühendkuningriigi riigihankealasest koostööst. 2010. aastal olid kõik ministeeriumid kohustatud hankima energiat valitsuse hanketeenistuse (Government Procurement Service) kaudu, säästes nii 51 miljonit naelsterlingit. Kaks nõudluse koondamise võimalust on: i) hankimine määratud keskse hankija kaudu või ii) hankimine koos muude üksustega ühiste riigihangete kaudu. Hea näitena võib tuua sellised tarbekaubad nagu elekter ja gaas, kontorimööbel ja -varustus.

EL 28 tasandil oli aastatel 2009–2015 hankelepingu sõlmimise teadete keskmine osakaal nende riigihangete puhul, mille korral avaliku sektori hankija tegi hanke teiste avaliku sektori hankijate nimel, 8 % (joonis 6), kusjuures Ühendkuningriigil oli see määr kõige suurem. Ühiste või kesksete hangete kasutamise ulatus on EL 28 keskmisega võrreldes väga erinev. Siiski tõendab suhteliselt tagasihoidlik muutus aja jooksul, et hoolimata eelarvepiirangutest ei kasuta liikmesriigid nõudluse koondamise eeliseid ära (kus see on sobiv).

Joonis 6. Hankelepingu sõlmimise teadete osakaal nende riigihangete puhul, mille korral avaliku sektori hankija teeb hanke teiste avaliku sektori hankijate nimel (kas ühised või kesksed hankijad), 2006–2016



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2016, Rumeenia ja Bulgaaria 2007–2016)

2.7. Kvaliteedikriteeriumide erinev kasutamine

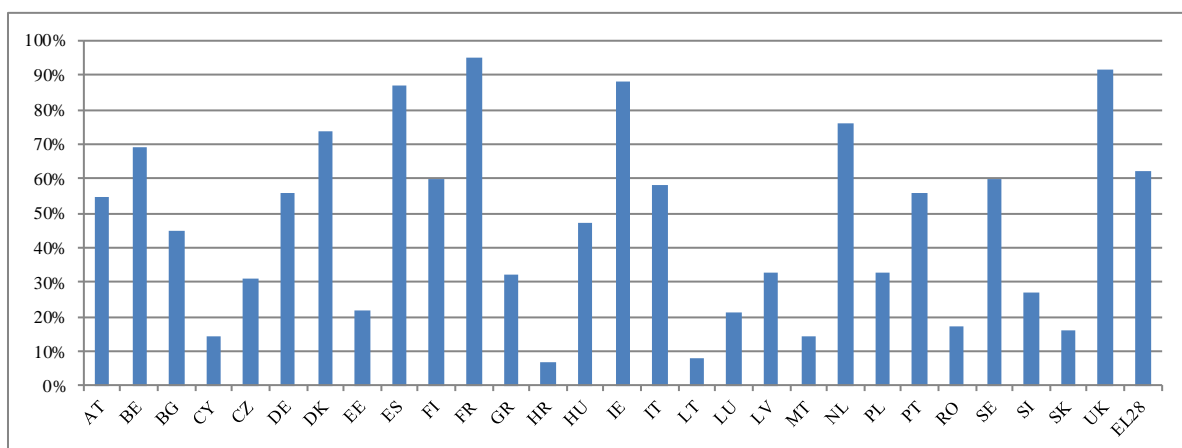
Ainult üksikud liikmesriigid on aktiivselt võtnud kasutusele keskkonnahoidliku või sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke- või innovatsioonipoliitika. Selle tulemusena kasutatakse pakkumuste hindamise kriteeriumina liiga palju madalaimat hinda ning see ei taga alati parimat hinna ja kvaliteedi suhet.

Selle asemel edendab komisjon kvaliteedikriteeriumide lõimimist majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõttega. Selle põhimõtte kasutamine erineb aga liikmesriigiti suuresti (joonis 7). Prantsusmaa ja

Ühendkuningriik kasutavad majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõtet enam kui 90 % pakkumuste puhul, samal ajal kui Horvaatia ja Leedu kasutavad seda põhimõtet vähem kui 10 % pakkumuste puhul. ELi keskmine on 62 %.

Kuna liikmesriigid kasutavad majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõtet vähe, siis võivad nad jääda ilma võimalusest kasutada riigihangetele kulutatud suuri summasid nutikalt ja strateegiliselt ning tekitavad rohkem tagasilööke majandusele. See probleem on eriti suur Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikides.

Joonis 7. Majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõtte kasutamine pakkumuste hindamisel, 2006–2016



3. LIIKMESRIIKIDE LAHENDUSED

3.1. Lahendused

Selged ja konkreetsed meetmed võivad muuta riigihanked liikmesriikide majanduspoliitika võimsaks vahendiks ning märkimisväärselt parandada riigihangete tulemusi. Seda on argumenteeritud 3. oktoobril 2017. aastal vastu võetud komisjoni teatises⁸, milles on esitatud poliitikaaraamistik, et parandada riigihanketavasid kogu ELis; soovitatud lähenemisviis põhineb partnerlusel. Esmatähtsates valdkondades meetmete võtmine võimaldaks samuti liikmesriikidel lahendada eelmises osas vaadeldud puudusi.

Nagu on märgitud kõnealusel teatises, hõlmavad sellised meetmed kuut esmatähtsat valdkonda:

- strateegiliste riigihangete kasutamise laiendamine;
- avaliku sektori hankijate muutmine kutseliseks;
- parem pääs riigihanketurgudele;
- paremad andmed, läbipaistvus ja usaldusväärsus;
- hangete kiirem üleviimine digitaalsesse keskkonda;
- koostöö ühishangete korraldamiseks.

Mis puutub **strateegilistesse riigihangetesse**, siis neil peaks olema suurem kaal, et vastata ühiskondlikele, keskkondlikele ja majanduslikele väljakutsetele. Praktikast tähendab see innovatsiooni, keskkonnahoidlikkuse ja sotsiaalsete kriteeriumide⁹ arvestamist, hanke-eelsete turu-uuringute või kvalitatiivsete hinnangute (majanduslikult soodsaima pakkumuse

põhimõtte¹⁰) laiemat kasutamist ning kommertskasutusele eelnevas etapis uuenduslike lahenduste hankimist. Mõnes liikmesriigis on majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõtte ja keskkonnahoidlikkuse kriteeriumide arvestamine riigihankemenetluses muudetud kohustuslikuks. Igal juhul tuleb riigihangetes parimate võimalike tulemuste saavutamiseks kohaldada strateegilisi kriteeriume süstemaatiliselt. Sellele saab kaasa aidata ulatusliku praktilise abi andmisega, näiteks standardite ja võrdlemismetoodika levitamise, märgiste¹¹ ja hindamiskriteeriumite korrapärase ajakohastamise ning hea tava kogumisega.

Veel üks oluline aspekt on **hankijate muutmine kutseliseks**. Strateegiliste riigihangete kasutamise laiendamiseks tuleb võimaldada suuremat paindlikkust ning paremini tunda turge ja uuenduslike vahendeid. Avalikul sektoril on vaja kehtestada igakülgne strateegia, et vähendada soovimatust võtta riske ning meelitada riigihankevaldkonda vajalike oskustega inimesi ja pakkuda neile arenguvõimalusi. Hankijate kutseliseks muutmise teel on liikmesriigid jõudnud erinevale kaugusele. Kogemuste jagamine võimaldab liikmesriikidel parandada oma hangete läbiviimise korda ning aitab suurendada riigihangete mõju avaliku poliitika eesmärkide saavutamisel. Riikidel peaks hankevaldkonna kutseliseks muutmiseks olema pikaajaline strateegia, et tagada parimate tulemuste saavutamine asjakohaste oskuste ja vahenditega varustatud õigete inimeste poolt.

Veel teine oluline aspekt on seotud **juurdepääsuga avalikele**

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ See peaks hõlmama ka kohustust võimaldada juurdepääs puuetega inimestele.

¹⁰ Majanduslikult soodsaim pakkumus, mis võimaldab võtta rohkem arvesse kvaliteeti.

¹¹ Näiteks ökomärgis, energiamärgis ja õiglase kaubanduse märgis.

riigihanketurgudele. VKEd on küll olulised töökohtade loomise, majanduskasvu ja innovatsiooni seisukohast, kuid neil ei ole lihtne pääseda osa võtma hangetest. Praegu võidavad VKEd kas vahetult, ühispakkumiste raames või alltöövõtjana osaledes 45 % ELi künnist ületanud hangete summast. 2014. aasta direktiividega kehtestati meetmed¹², mis peaksid lihtsustama VKEde juurdepääsu riigihangetele. Nüüd tuleb VKEdele avanenud uutest hankevõimalustest avalikkust, ettevõtteid ja hankijaid laialdasemalt teavitada. Eesmärk on suurendada VKEde osalust riigihangetes, nii et see vastaks nende üldisele osakaalule majanduses.

Veel üks viis juurdepääsu parandamiseks on suurendada turuosaliste, sealhulgas VKEde usaldust hankemenetluste vastu. Selleks peab probleemide lahendamine olema õiglane ja tõhus ning hankeotsuste läbivaatamine sõltumatu. Lisaks on EL maailma kõige avatum hanketurg, kuid tema ettevõtete juurdepääs teiste riikide turgudele ei ole mitte alati samaväärne. ELi peamised kaubanduspartnerid on kehtestanud ELi ettevõtjate suhtes diskrimineerivaid meetmeid, andes eeliseid oma riigi pakkujatele.

Riigihangete hea korraldamine toetub usaldusväärsetele **andmetele**. Need on asjakohaste poliitikameetmete väljatöötamiseks hädavajalikud. Avaldada tuleks paremaid ja paremini kättesaadavaid andmeid riigihangete kohta¹³. Sellised andmed avavad paljusid võimalusi, tänu millele saab paremini hinnata hankepoliitika tulemuslikkust ja kujundada tulevasi strateegilisi otsuseid. Elektrooniliste hankesüsteemide kasutamine võimaldab samuti andmeid esitada ja eeskirjade eiramist tuvastada.

¹² Muu hulgas on VKEde riigihanketurgudele juurdepääsu parandamise meetmete eesmärk jagada hankeid väiksemateks osadeks, kehtestada hankes osalejatele käibe piirmäär ja vähendada nõutavate dokumentide arvu.

¹³ Seejuures peetakse nõutaval määral kinni põhiõigustest, eriti õigusest isikuandmete kaitsele.

Lisaks võimaldaks juurdepääs riigihangete andmetele edendada dialoogi kodanikuühiskonnaga ja suurendada valitsemissektori vastutavust. See võimaldaks avaliku sektori asutustel paremini võidelda pettuse ja korrupsiooniga¹⁴. Sõlmitud lepingute ja nende muudatuste läbipaistvuse suurendamiseks soovitatakse tungivalt luua üldsusele juurdepääsetavad hankelepingute registrid¹⁵. Lisaks tuleks riigihangete läbipaistvuse parandamiseks ja avaliku sektori raha säästmiseks luua võimalus korrupsioonist teatada. Selleks tuleks kehtestada tõhus aruandlusmehhanism ja kaitsta rikkumistest teatajaid kättemaksu eest¹⁶.

Uus digitaalne tehnoloogia pakub suurepäraseid võimalusi töötada välja elektrooniline hankemenetlus ning seega riigihanget tõhustada ja lihtsustada. Riigihankedirektiivides on sätestatud, et alates 2018. aasta oktoobrist tuleb pakkumused esitada elektroonselt. Kuid kõik e-hangete eelised ilmnevad alles siis, kui kogu **riigihankemenetlus toimub digitaalselt**. Uus tehnoloogia võimaldab põhjalikult ümber kavandada selle, kuidas korraldatakse riigihankeid ja haldusasutuste asjakohaste osakondade tööd. Tegemist on ainulaadse võimalusega kujundada ümber asjakohased süsteemid.

¹⁴ Komisjoni 2014. aasta korrupsioonivastase võitluse aruande kohaselt läheb korrupsioon ELile igal aastal maksma ligikaudu 120 miljardit eurot. Vastavalt 2013. aastal koostatud uuringuaruandele (Euroopa Komisjoni tellimusel koostanud PWC ja Ecorys) jääb ainuüksi viies sektoris (maanteed ja raudteed, vesi ja jäätmed, linna- ja kommunaalehitus, kooolitus ning teadus- ja arendustegevus) ja ainult kaheksas ELi liikmesriigis korrupsiooni põhjustatud otsene kogukulu riigihangete valdkonnas vahemikku 1,4–2,2 miljardit eurot.

¹⁵ Registris olevate isikuandmete suhtes tuleb kohaldada isikuandmete kaitset käsitlevaid õigusakte.

¹⁶ Vastavalt 2017. aasta uuringuaruandele „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Euroopa Komisjoni tellimusel koostanud Milieu) võimaldaks riigihangete valdkonnas toimunud rikkumisest teatajate tõhus kaitsemine kogu ELi ulatuses hoida kokku 5,8–9,6 miljardit eurot aastas.

Riigihangete koondamine ühishangeteks on hakanud levima kogu ELis¹⁷. Kesksete hankijad, kes hankeid koondavad, haldavad üha suuremat osa riigihanketurgudest. Nad on muutumas olulisteks tegijateks riigihangete reformimisel, sealhulgas strateegilise lähenemisviisi rakendamisel. Nad loovad eeldusi avaliku sektori hankijate mõjuvõimu suurendamiseks. Seda on hädasti vaja teatavatel turgudel, kus domineerib väike arv turuosalisi. Kesksel hankijale võib anda üldise volituse riiklikul tasandil, volituse tegutseda teatavates sektorites (nt tervishoid, infotehnoloogia) või korraldada piirkondlikke või kohalikke hankeid.

Kuna nende hangete maht on suur, on strateegilistel hangetel võimalik kesksete hankijate abil saada paremaid tingimusi, näiteks määrates kindlaks uuenduslike või keskkonnahoidlike riigihangete eesmärgid. Kesksete hankijate heal turu tundmisel on ka tähtis osa avaliku sektori hankijate kutseliseks muutmisel. Kesksete hankijate asjatundlikkusel on ülekanduv mõju, kuna nad toetavad tihti teisi avaliku sektori hankijaid.

Palju kasu võib olla ka avaliku sektori hankijate vahelise koostöö tugevdamisest. Uute ELi eeskirjadega muudetakse eri riikide avaliku sektori hankijatel ühiste piiriüleste hangete tegemine palju lihtsamaks. Hiljutisest ajast võib eduka partnerluse kohta tuua mitu näidet.

3.2. ELi õigusraamistik

ELi riigihangete direktiivides on käsitletud pakkumusi, mis eeldatavasti ületavad teatud maksumust, kuigi liikmesriigid peavad järgima ELi direktiivide põhimõtteid ka allapoole teatud maksumust jäävate pakkumuste puhul. Kõnealuste direktiivide kõige olulisemad põhimõtted on läbipaistvus, võrdne kohtlemine, avatus konkurentsile ja menetluste mõistlik korraldamine.

¹⁷ Nõudluse koondamine tähendab seda, et avaliku sektori hankija ja teised hankijad korraldavad hankeid keskse hankija kaudu, kes tegutseb hulgmüüja või vahendajana.

Direktiivide eesmärk on saavutada riigihanketurg, mis on konkureeriv, avatud ja hästi reguleeritud. See on avaliku sektori raha õigeks kasutamiseks väga oluline. Direktiivide rakendamine saab samuti suurel määral aidata kaasa parima hinna ja kvaliteedi suhte, läbipaistvuse, õigluse ning hea juhtimistava eesmärkide saavutamisele.

Direktiive muudeti põhjalikult 2014. aasta reformiga; uute eeskirjadega lihtsustati riigihankemenetlusi ja muudeti need paindlikumaks. See toob kasu avaliku sektori hankijatele ja ettevõtetele, eelkõige VKEdele. Täpsemalt tähendab see järgmist.

- Lihtsamad menetlused avaliku sektori hankijatele avavad ELi riigihanketuru, hoiavad ära kodumaise eelistamise poliitika ning edendavad kaupade ja teenuste vaba liikumist. Selle tulemusena saavad avaliku sektori hankijad paremat hinna ja kvaliteedi suhet.
- Uued eeskirjad, sealhulgas uus elektrooniline ettevõtja deklaratsioon pakkujatele, sillutavad teed riigihangete üleminekule digitehnoloogiale, mis tõhustab märgatavalt riigihankesüsteemi. Näiteks peab üksnes hankemenetluse võitnud ettevõtte esitama kõik dokumendid, mis tõendavad lepingu saamiseks ette nähtud nõuetele vastavust. See vähendab märkimisväärselt ettevõtete väljavalimiseks vajalike dokumentide hulka.
- Tänu käibele esitatavate nõuete piiramisele ja pakkumuste rühmadeks jagamise võimalusele saavad VKEd lihtsama juurdepääsu hankemenetlustele.
- Riigihanked muutuvad poliitilise strateegia elluviimise vahendiks. Uute eeskirjade kohaselt aitavad riigihankemenetlused avaliku sektori hankijatel viia ellu ka keskkonna-, sotsiaalse lõimimise ja innovatsioonipoliitikat.

Liikmesriigid pidid riigihankedirektiivid siseriiklikku õigusesse üle võtma hiljemalt 2016. aasta 18. aprilliks.

2017. aasta septembri seisuga ei olnud neli liikmesriiki kolme riigihangete direktiivi veel üle võtnud. Lisaks peavad kaks liikmesriiki veel üle võtma kontsessioonidirektiivi.

4. EDULOOD

Seoses mitme põhiprobleemiga, mida on kirjeldatud eelmistes osades, on mõned head näited.

Rootsi poliitika on üks parimatest näidetest strateegiliste riigihangete kohta. Rootsi valitsus võttis hiljuti vastu riikliku riigihangete strateegia. Strateegia eesmärk on aidata avaliku sektori hankijatel korraldada strateegilisi riigihankeid. Strateegias on esitatud konkreetsete meetmete ettepanekud, mis on olulised kõikide avaliku sektori tegevuste puhul. Strateegia sisaldab seitset poliitilist eesmärki, millest üks on riigihangete keskkonnahoidlikkus. Selle eesmärgi kohaselt on vaja suurendada keskkonnahoidlike riigihangete arvu, eriti suure keskkonnamõjuga tooteliikide puhul. Riigihankeprotsessi eri etappides tuleks arvesse võtta keskkonnaprobleeme ja olelusingipõhist mõtteviisi. Riikliku riigihangete strateegia rakendamine ja järelevalve usaldati 2015. aastal asutatud riigihangete riiklikule ametile – iseseisvale ametile, kelle peamine ülesanne on pakkuda juhiste, koolituste jne kaudu riigi avaliku sektori hankijatele tõhusat tuge.

Strateegiliste riigihangete veel teinegi mõõde on nn sotsiaalsed riigihanked. See tähendab, et riigihankeid kasutatakse sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks. Näitena võib tuua ebasoodsas olukorras olevate inimeste kaasamise. Oma 2015. aasta kestlike riigihangete riiklikus tegevuskavas seadis Prantsusmaa eesmärgiks kaasata 2020. aastaks sotsiaalsed põhimõtted vähemalt 25 % riigihangetest. Selle eesmärgi saavutamiseks käivitatakse tegevuskavaga mitmeid meetmeid, soovitusi ja teabevahetusvahendeid, et suurendada avaliku sektori hankijate teadlikkust.

Mis puutub **riigihangete koondamisse ühishangeteks**, siis Itaalia on

korraldanud olulise reformi, et tõhustada riigihangete toimimist. Riigihankeüsteemi killustatus (Itaalias on ligikaudu 36 000 avaliku sektori hankijat) on ELi riigihankeüsteemide levinud puudus. Riigihangete liigsel killustatusel on mitu probleemi:

- see toob kaasa ebapiisava mastaabisäästu ja avaliku sektori hankijate väiksemad tingimisvõimalused;
- hankijate kutseliseks muutmise ebapiisavad võimalused ja turgude ebapiisav tundmine;
- suured tehingukulud;
- teeb hankemenetlused keeruliseks ja suurendab hankemenetlustes õigusnormide rikkumise ohtu;
- liigne hinnakõikumus sama toote puhul, mida on hankinud eri hankijad.

Riigi kulude ülevaatamisel otsustas Itaalia, et kaupade ja teenuste 19 kategooria puhul (paljud neist tervishoiusektoris) tuleb riigihankeid korraldada ühendatud hankijate grupi kaudu, kuhu kuuluvad peamiselt riiklikud ja piirkondlikud kesksed hankijad. See võimaldas ka lahendada hankijatevahelised olulised hinnakõikumised (samal piirkonnas teatati südamestentide üle 300 % hinnaerinevustest). See tõi 2015. aastal kaasa olulise kokkuhoiu: keskmiselt 23 % juba lõpule viidud hankemenetluste puhul ning vahemikus 6 %–59 %. Tulemused on ka märgatavad, kuna asjaomased isikud on loonud süsteemi asjakohase toote hankimise kavandamiseks ja kooskõlastamiseks.

Riigihangete üleminek digitehnoloogiale hõlbustab riigihangete jälgimist ja seega suure osa avaliku sektori kulude jälgimist. Lepinguregistrid on kulutõhus viis lepingute haldamiseks ning need parandavad **läbipaistvust, usaldusväärsust ja andmete kvaliteeti**. Lepinguregistrites talletatakse digilepinguid, nende struktureeritud kokkuvõtteid, sealhulgas lepingu täitmise tingimusi, tarnetähtaegu ja hilisemaid muudatusi. Mõnes riigis kehtib nende registrite puhul eeskiri, et

kui lepingut ei ole registris avaldatud, siis on see kehtetu. Need registrid aitavad avaliku sektori hankijatel hallata oma lepinguid ja aitavad parandada riigihangete korraldamist. Portugalis võimaldab riigihangete portaali Base¹⁸ jälgida riigihangete kulusid ja mahtu, samuti koostada statistikat hangete liigi, ettevõtete võidetud pakkumuste jne kohta.

Üleminek **e-riigihangetele** võimaldab riigihankesüsteemi ajakohastada. Head tavad selles protsessis on näiteks:

- riiklikul tasandil ühtse portaali loomine, portaali sisaldab kõiki teateid ja see ühendatakse TED-platvormiga;
- e-riigihanketeenuste konkurentsivõimeline turg;
- lepinguregistri pidamine, seal avaldatakse kogu teave sõlmitud lepingute kohta;
- lihtsalt täidetav allkirjastamise nõue. E-allkirjade kasutamine väheneb;
- ühekordsuse põhimõtte rakendamine.

Sama oluline on see, et ettevõtted (või kodanikud) peavad esitama teavet kõikidele haldusasutustele ainult ühe korra. Ühekordsuse põhimõtte rakendamine toimub riigi ja ettevõtete (või kodanike) koostegutsemisel. See põhineb asjaolul, et teavet saab leida haldusasutusest, kasutades selleks mitmeid viiteid (nagu maksukohustuslasena registreerimise number), ja teavet ei ole vaja küsida ettevõtelt (või kodanikelt). Teavet saab leida kas otse riiklikest registritest (nagu Eestis) või koondsüsteemist (nagu eelkvalifitseerimised), mille korral ettevõtted esitavad teavet haldusasutustele ainult ühe korra.

5. JÄRELDUSED

Riigihangete valdkonnas on viimastel aastatel tehtud edusamme nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil, kuid teatud probleemid on ikka veel lahendamata. Liikmesriigid kulutavad märkimisväärse osa oma avaliku sektori vahenditest riigihangetele. Mitmes riigis ei avaldata

riigihangete kohta aga piisavalt teavet ja seetõttu ei ole nad piiriülestele äriühingutele piisavalt avatud. Konkurentsi piiravate hankemenetluste kasutamine, nagu väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, on riigiti väga erinev, ulatudes 0 %st rohkem kui 20 %ni, samal ajal kui ainult ühe pakkumusega lepingute osakaal on jäänud suureks. See kehtib eriti mõne sektori kohta (nagu IT), kus tarnija kinnistamine on sage nähtus. See kõik näitab, et riigihangete ühtne turg ei ole piisavalt lõimunud ning selle edasine avamine võib aidata suurendada majanduslikku tõhusust ja majanduskasvu. Hankemenetlustel kvaliteedikriteeriumide kasutamine on liikmesriigiti väga erinev, ulatudes vähem kui 10 %st Horvaatias ja Leedus kuni 90 %ni Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis. Paljud Ida- ja Kesk-Euroopa liikmesriigid kasutavad tavaliselt tihti kõige madalama hinna kriteeriumit, jäädes nii ilma võimalusest soodustada uuendusi või täita sotsiaalseid või keskkonnanahoidlikke eesmärke.

Liikmesriigid kasutavad nõudluse koondamisel põhinevat riigihangete ühendamist ühishangeteks, et tõhustada avaliku sektori vahendite kulutamist. Kuid olukorda on võimalik veel palju paremaks muuta. Teine väljakutse on vajadus muuta hankijad kutseliseks, mis tähendab seda, et riigihankeid korraldavad inimesed, kellel on selleks vajalikud oskused ja tehnilised teadmised või kes tunnevad hästi hankemenetluse korda.

Elektrooniliste riigihangetega on võimalik suurendada hankemenetluste läbipaistvust ja tõhusust. Liikmesriigid kasutavad elektroonilisi riigihankeid üha rohkem. Siiski on kasutusele võetud e-riigihanketeenuste kvaliteedil veel arenguruumi.

Kuupäev: 22.11.2017

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>