

MEMO

Re: 14.05.2014.a Rahandusministeeriumi **riigihangete ümarlaud**

Teema: **eriteenused ja muud teemad**

Koosoleku algus kl 10:00

Koosoleku lõpp kl 11:40

Osalenud:

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond (**RRO**) – Agris Peedu,
Armin Lastovets, Evelin Karindi-Kask, Kristiina Kaarna

1. SA Innove (**Innove**) – Janar Õunpuu
2. Kaitseministeerium (**KaMin**) – Elika Muinast
3. Eesti Jäätmekäitlejate Liit (**JKL**) – Margit Rüütelmann
4. Riigi Kinnisvara AS (**RKAS**) – Tõnis Rebbas
5. Sotsiaalministeerium (**SoM**) – Siiri Kuusik
6. Eesti Tõlkebüroode Liit (**ETBL**) – Arved Kaldamäe
7. Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (**ITL**) – Jüri Jõema
8. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (**EKTK**) – Marko Jaeger
9. Põllumajandusministeerium (**PõM**) – Krista Lips
10. Justiitsministeerium (**JuM**) – Sille Arak
11. Eesti Tööandjate Keskliit (**ETK**) – Marek Sepp
12. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (**MkM**) – Riina Aasa
13. Eesti Arhitektide Liit (**EAL**) – Jaak Huimerind
14. Keskkonnainvesteeringute Keskus (**KIK**) – Marge Taru
15. Eesti Kindlustusandjate Liit (**EKL**) - Andres Piirsalu
16. Eesti Linnade Liit (**ELL**) – Kaimo Käärman-Liive
17. Eesti Omavalitsuste Liit (**EMOVL**) – Tiina Üksvärav
18. Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit (**EKHHL**) – Aivi Karu
19. Eesti Projektijuhtide Liit (**EPL**) – Meelis Niin

I KOGUTUD TAGASISIDE ÜLEVAADE

RRO, Evelin Karindi-Kask:

- 1) RM ootab SoM tagasisidet **sotsiaal- ja eriteenuste** kohta. Analoogiline praeguste lihtsustatud korras tellitavate teenustega. Liikmesriigid peaksid

vastavate teenuste hankimise reeglid kehtestama. Huvigrupid pooldavad sarnasusi praeguse lihtsustatud teenuste tellimise korraga, kuid siiski suuremas mahus tsentraliseeritud reegleid. Riigihanke aruandest peaks nähtuma edukas pakkuja ja hankelepingu maksumus. Arvati ka, et piisab sellest, kui hankija sätestab ise vastava regulatsiooni. Läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise tagamiseks ei tasu lihtsustada praegust regulatsiooni.

Ei peaks välistama madalaima hinna kasutamist (v.a üks eriarvamus, mis paraku põhjendusi ei sisaldanud).

Piirmäärad tuleks üle vaadata, sõltuvalt tavateenuste piirmäärade muutumisest. Piirmäära langetamise kasuks räägib konkurentsi soodustamine valdkonnas, kus konkurents esineb. Kõrged piirmäärad sulgevad turusisenemise uutele pakkujatele (nt õigusteenused).

Uus riigihankedirektiiv võimaldab valdkondade reserveerimist kas vabatahtlikele organisatsioonidele või kaitstud töökeskustele.

Huvigrupid valdavalt pooldasid reserveerimist, ent märkisid, et puudub tegelikult empiiriline teadmine selle otstarbekusest ja on ka kahtlus, kas Eestis vastavaid organisatsioone üldse ongi. Reserveerimine võib piirata konkurentsi.

Töökeskustele reserveerimist soodustati puuetega isikute lõimumise eesmärgil.

- 2) **Väljakuulutamisetä läbirääkimistega** (edaspidi nimetatud VKLRta) **hankemenetluse kasutamine.** Direktiiv lubab valdkonniti seda keelata. Huvigrupid ei pooldanud piiramist, et vältida näilise konkurentsi hankemenetluse korraldamist. ITL siiski pakkus tarkvaraarenduse- ja hoolduse puhul teenuste kordamist, et ära hoida arenduse monopoliseerimist arenduskava esialgse hanke tulemusena. RRO arvates tuleks teenuste kordamist kitsalt tõlgendada, mis tähendab, et tingimused peaksid võimalikult sarnaseks jääma. Siiski liiga laia tõlgenduse puhul oleks kirjeldatud risk mõeldav. Euroopa Komisjon siiski argumenteerib kitsa tõlgenduse poolt.
- 3) **Keskne hankimine**, mille puhul arutati, kas regulatsioon peaks olema praegusest paindlikum ja lähenema praegusele ühishankimisele. Direktiiv lubab piiriülese hankija regulatsiooni piiramist. Huvigrupid valdavalt leidsid, et halduskoormus väheneb tänu kesksele hankimisele, kuid peaks olema paindlik. Valdkonniti peaks hankijatel olema võimalus valida, kas kasutada kesket

hankijat. Ühe keskse hankija või suurte ostukoguste puhul võib aset leida turu sulgemine. Seega keskse hankija puhul peaks riigihanke osadeks jaotama. Ühinemine keskse hankega peaks olema hankija õigus, mitte kohustus.

Piiriülest hankijat ei tasuks piirata, kuna liikmesriigiti on nende määramine erinev ja sõltub asukohajärgse keskse hankija siseriiklikust õigusest. Piirangud on ebapraktilised. Piirangu pooldajad kahjuks ei täpsustanud, kummal direktiivis lubatud viisil seda rakendada ja miks.

- 4) **Madalaima hinna kasutamise piiramine.** Huvigrupid ei poolda piiramist, kuna see viiks kunstlike hindamiskriteeriumideni. Tuleks kaaluda hankija põhjendamiskohustust madalaima hinna kasutamisel. Piisavalt täpse hankeeseme kirjelduse korral sõltubki majanduslik soodsus üksnes madalaimast hinnast. Eriarvamus üksnes ITL: alates riigihanke piirmäärast peaks olema kohustuslikud majandusliku soodsuse (edaspidi nimetatud MS) hindamiskriteeriumid, mis ei ole üksnes madalaim hind, nt IT-arenduse ja planeerimise valdkondades.

ARUTELU

1. Madalaim hind ja majanduslik soodsus

RRO, Agris Peedu: Nähtuvalt RM käsutuses olevast analüüsist jagunevad Eestis riigihanked 80%/20% MS-meetodi kahjuks. EL liikmesriikide keskmine on vastupidine. MS-meetod on enim kasutatud uuringutes ja analüüsides. VAKO statistika kohaselt ei saa öelda, et MS-meetodi kasutamine kui selline suurendab vaidlustamise tõenäosuse, pigem on küsimus kriteeriumide sätestamise oskusest. On kadumas negatiivne praktika, kus MS-kriteeriume hindav hankekomisjon on üheliikmeline. **Küsimus ümarlauale: kas huvigrupid pooldavad regulatsiooni, et alla rahvusvahelise piirmäära ei piirata madalaima hinna kasutamist, küll aga on alates rahvusvahelisest piirmäärast MS-meetod kohustuslik?**

JuM: Mis on sellise ettepaneku eesmärk?

RRO, Agris Peedu: Eestis MS-meetodi kasutamise protsendi tõstmine.

JuM: Kas sellega tõuseb riigihangete kvaliteet?

RRO, Agris Peedu: Erilist vahet ei ole, kumba meetodit kasutatakse, peamine on tüüpviigade välistamine MS-meetodi kasutamisel ja VAKO praktika edasiarenemine.

RRO, Evelin Karindi-Kask viitab ühe huvigrupi tagasisidele, kus ekslikult kvalifitseerimistingimusi pakuti hindamiskriteeriumidena, seega hankijate seas tuleb teha selgitustööd MS-kriteeriumide kohta. On valdkondi, kus on raske kvaliteedikriteeriumi üles leida.

RRO, Agris Peedu viitab riigihangete juhisele ja selles toodud meetoditele, mida oleks vaja selgitada hankijatele. Samuti viitab erialaliitudele tehtud päringule. Sellest saadud tagasiside kajastub ka RM vastavas analüüsis. EEEL ainsana pooldas ainuüksi madalaima hinna kasutamist.

JKL: Madalaima hinna kasutamise piiramine on positiivne kvaliteedi edendamise seisukohalt, aga negatiivne pool on vaidluste tekkimine, mistõttu JKL praktikas siiski piirangut ei pooldaks.

ITL: Praktikas IT-sektoris ei kasutata elutsükli hinda, vaid kitsalt valmisaamise hinda ehk hetkehinda. Hankija surve hetkehinna kasutamisel ei vaadata tarkvara kasutatavus laiemalt ja universaalsemalt, vaid keskendutakse ühe hankija ühe protsessi tarkvara valmistamisele. Tulemuseks on tarkvara madal eksporditavus ja innovatsiooni pärssimine. Jätakse ära ka turvalisuse aspektide ja testimise vajadustele kulutamist.

RRO, Agris Peedu: Seega ITL valik on pigem elutsükli hind (sisuliselt ikkagi hinnakriteerium), mitte MS-meetod laiemalt. Hetkel sõelutakse IKT-sektori parimaid praktikaid ja tüüpviigu. Valminud ettepanekud võiksid sisaldada elutsükli hinna ja asjakohaste MS-kriteeriumide näiteid.

EHL: Kasutame standardseid tooteid, mille puhul raske leida täiendavaid praktilisi sisulisi kriteeriume lisaks hinnale. Ravimite (toimeainete) hanked kipuvad olema üle rahvusvahelise piirmäära.

EKT: Tuleks keskenduda harimisele, mitte regulatsiooni kunstlikule piiramisele.

Sageli ei tehta järelanalüüsi, kas ja kuivõrd MS-meetodi kasutamine reaalselt aitas kaasa kvaliteedi parandamisele.

RRO, Agris Peedu: Taani riigihangete materjalidest nähtub üllatav asjaolu, et majanduskriisi ajal valitsus soodustas madalaima hinna meetodi kasutamist, kuna kiirem menetlus tagab kiiremad maksed pakkujatele, mis omakorda kiirendab majandustsüklit.

MkM: IKT sektoris kindlustuse ja litsentside puhul puuduvad muud asjakohased hindamiskriteeriumid peale hinna.

Innove: Lihtsalt MS-meetodi kasutusprotsendi tõstmine ei saaks olla eesmärk omaette. Kvaliteedi hindamine kipub olema subjektiivne, tulemuseks pikaleveninud vaidlused ja hangete nurjumine.

RRO, Agris Peedu: VAKO statistika kohaselt vaidlustustõenäosus ei tõuse puhtalt selle pinnalt, kumba hindamismeetodit kasutatakse. VAKO ja kohus saab kontrollida kaalutusotsuse põhjendatust, mitte aga asendada hindamiskomisjoni hinnangut. Nüüd, mil hindamisotsused on järjest detailsemad, peaks edukate vaidlustuste hulk vähenema.

ETK: Optimaalne meetod sõltub valdkonnast. Hetkel ei nähtu ühe meetodi kasutamise piiramise ettepanekul selget eesmärki.

EKL: Madalaima hinna kasutamine on kvaliteedirisk, seega peaks soodustama MS-meetodit kasutamist. Oleme oma valdkonnas juhiseid välja töötanud MS-kriteeriumide näidetega. Siiski on valdkondi, kus madalaima hinna kasutamine tekitab ühiskonnale kulusid. Madalaima hinna piirangu eesmärk ongi ühiskonna selliste kulude vähendamine.

JuM: TK ja hanketingimuste ettevalmistamise kõrge taseme puhul puudub vajadus kunstlikult MS-kriteeriume sõnastada.

EAL: Kultuuri puudutavates valdkondades tuleb MS-meetodi kasutamist soodustada, see ei pea küll tingimata piirangu kaudu toimuma.

RRO, Agris Peedu: Kas sätestada mingis ulatuses MS-kasutamist? Kas see

vähendaks suunatud hankeid?

JuM: Suunamist on just kergem MS-meetodi sisse ära peita, kuna subjektiivsust on hindamises rohkem.

ETK viitab, et 1995.a seisuga ei olnud nn vanadel Lääne-Euroopa riikidel kombeks muid kriteeriume peale odavaima hinna kasutada, mistõttu esitatud statistika tekitab küsimusi.

RRO, Agris Peedu: MS-meetodi kasutamise soodustamise näited on nii RM poolt hankijate praktikate kogumine, kui ka erialaliitude koostatavad suunised. RM on EL institutsioonide ja välisriikide kesksete hankijate praktikat uurinud vähemtuntud valdkondades, nagu toitlustus ja reisieenused. Kahjuks VAKO's on vähe MS-kriteeriume puudutavaid vaidlusi. Kohtupraktikat ei ole praktiliselt üldse. See tingibki rahvusvahelise praktika otsimist ja sellele tuginemist. Valdkonnamäärusi RM ei soosi, kuna nende väljatöötamisest kehtestamiseni kulub liiga palju aega ja need jäävad seega ajale jalgu.

Innove: Pooldame erialaliitude juhised asjaomaste näidistega, millele hankija saaks tugineda. Need juhised võiksid olla RM veebilehel kättesaadavad.

JuM: Tuleb äratada hankija huvi ja motivatsioon MS-meetodi kasutamiseks, selgitades hankijale, mida ta sellest võib saada.

RRO, Agris Peedu: Näide sellisest võidust: „eestimaise toote“ ostmiseks kasutati tarne kiiruse ja värskusastme kriteeriume.

ITL: Ei usu, et keegi RM veebilehte loeb. Lisaks võidule võiks olla ka mõningane „repressioon“, muidu ei pruugi hankija huvi tekkida.

2. VKLRta menetluse võimalik piiramine

RRO, Armin Lastovets: 2013 uuriti VKLRta hankemenetlusega seotud rikkumisi. Peamised probleemid seonduvad põhjenduse puudumisega selle menetlusliigi valikul või luuakse põhjendus kunstlikult alles struktuurifondide kasutamise

üle järelevalvet teostava asutuse järelepärimise peale. Sageli unustatakse, et VKLRta hankemenetluse kasutamise aluseid tuleb kitsendavalt tõlgendada.

RRO, Agris Peedu: Euroopa Kohtu praktika on suuresti olnud abiks tõlgendamaks, kas VKLRta kasutamine on lubatav. Euroopa Kohtu praktika on tinginud veelgi kitsamat tõlgendust, võrreldes RM tõlgendamispraktikaga. RM pooldab olemasolevate aluste säilitamist, kuna tänaseks on tekkinud kohtupraktika nende selgitamiseks. Huvigrupid ei ole VKLRta hankemenetluse kasutamise piirangut vajalikuks pidanud. Menetlusliigi valikut tuleb põhjendada hankemenetluse alguses; aruandes tuleb põhjendada, kuidas alus esines asjaomasel juhul. RRO palub hankijatelt VKLRta hankemenetluse valikut sisuliselt põhjendada ja hoiduda lihtsalt RHS § 28 vastava lõike kopeerimisest.

ITL-ile vastuseks: tarkvaraarenduse puhul ei ole teenuse kordamine (RHS § 28 lg 4 p 2) õige alus, vaid tehniline ja ainuõiguse alus (§ 28 lg 2 p 2) – arenduse puhul oleks teenuse kordamise aluse lubamatult lai tõlgendamine, kuna iga arendus on ainulaadne tulenevalt arendatavast tootest. Arvutipargi hoolduse puhul saaks aga küll rääkida teenuse kordamisest.

RM ise on kasutanud tehnilise ja ainuõiguse alust tulenevalt arendatud toote garantiiaja kestusest. Arendaja ei ole reeglina lubanud olemasolevale tootele juurdearendust avatud hankemenetluse korras olemasoleva toote garantiiaja kestel.

Küsimus ümarlauale: millised võiksid olla argumendid direktiivides toodud aluste piiramiseks?

JuM: Ehk pigem vastupidi – alla rahvusvahelise piirmäära laiendada VKLRta hankemenetluse kasutamise aluseid?

RRO, Agris Peedu: Museaalidele on 2013 laiendatud tõepoolest (sarnaselt Leeduga).

MkM: Litsentside ostmine (MS, kus tema veebilehelt nähtuvad edasimüüjad, eriti

kui MS on määranud ainult ühe edasimüüja).

ITL: Kõigi kategooriate litsentsidest ei saa rääkida. Tekib küsimus, kas osta uusi või pikendada olemasolevaid. Teatud kategooria litsentside puhul oleks VKLRta hankemenetluse kasutamine õigustatud (kontoritarkvara litsentsid), teiste puhul (nt riistvaralitsentsid) aga mitte.

MkM *toob näide, kus MkM ei olnud nõus tarkvara vahetama, vaid üksnes pikendama olemasolevat litsentsi, kuna olemasolevale tarkvarale oli tehtud investeeringuid juurde arendatud moodulite näol. Samaväärsuse nõude juurdelisamine tehnilisse kirjeldusse muutis hankemenetluse sisuliselt näiliseks.*

3. Ühishankimine ja keskne hankimine

RRO, Agris Peedu: Ainult RIK on määratud keskseks hankijaks, mis aga ei ole veel realiseerunud. Senini nad tegelesid ühishankimisega. Ministeeriumide ühishanked tõid välja kitsaskohad (hankijate erivajadused; pakkujate soovimatus TK-le vastavaid pakkumusi teha õhustranspordi puhul). Üldine on ühishanked andnud positiivse tulemuse mastaabisäästu kaudu. Samas mastaabisäästu pärsib ostetavate artiklite arvu kasv. RIK-i keskse hankimise praktika ja standardi rakendamise baasil saab RM teha järeldusi regulatsiooni vajaduste kohta. Ühis- ja keskse hankimise instituudid tuleks alles jätta, vajadusel saab keskne hankija neid meetodeid kombineerida. Nt Hansel'il üksnes ligi 10% on selliseid raamlepinguid, millega liitumine on kohustuslik, muude puhul vabatahtlik. Eesti on praktikas piiriülest hankimist rakendanud vaktsiinide ostu kavandamisel, samuti KaMin'i valdkonna hangetel. Ei ole ette näha Balti-ülese keskse hankija loomise vajadust või perspektiivi.

MkM: Kas see, et ATEA järjepidevalt võidab RIK'i ühishankeid, ei sureta konkurente välja – turu liigne kontsentreerimine ühe turuosalise kätte?

Innove: GreenIT on ATEA'le edukalt konkurentsi osutamas riigihangetel.

EKT: VKE'de soodustamiseks kesketel hangetel tuleb hankeid osadeks jaotada.

RRO, Agris Peedu: Struktuuriotetuste seadusest tulenevalt on lubatud kesksed hanked ehitussektoris, aga vara üleandmisel RKAS'ele kaob vastav vajadus ära. Kahjuks ei ole RM siiani saanud VKE'sid esindava EVEA seisukohti.

ETK: Probleem on poolele teele jäämine. Keskse hankija toomine siiski ei lahenda tööjõu dubleerimise olukorra, st hankijatel on endisel hankespetsialistid alles.

RRO, Agris Peedu: RM ja JuM katsetab hangete valdkonnas tööjõu kontsentreerimist ja koondamist Tugiteenuste Keskusesse, et selline dubleerimine kaotada. Hansel'i näitel Soomes jäi dubleerimine alles, kuna raamlepingute alusel minikonkursid on hankija teha.

4. Sotsiaal- ja eriteenused

RRO, Agris Peedu: Enne SoM'i arvamuse saamist käesolevat teemat ei avaks.

JuM: Kui direktiiv lubab alates 750 000 EUR erimenetluse rakendamist, siis mis on RM nägemus?

RRO, Agris Peedu ja Evelin Karindi-Kask: Kuna B-teenuste osakaalu vähendati ja statistika puudub, pole hetkel see piirmäär seatud, vaid oodatakse huvigruppide ettepanekuid. Statistikast lähtuvalt saab teha kaalutlusi, arvata on, et regulatsioon algab alates riigihanke piirmäärast. Teenuste nimekirja võiks lihtsustatud kujul välja tuua.

JuM: Kõrgem kui lihthanke piirmäär võiks eriteenuste piirmäär olla.

Arutelu lõpp.

RRO korralduslik teadaanne: järgmine ümarlaud on kavas korraldada juuni alguses.