

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni rohelise raamatu suhtes e-riigihangete laiema kasutuselevõtu kohta Euroopa Liidus (KOM(2010)571).

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon (edaspidi *Komisjon*) avaldas 18. oktoobril 2010 rohelise raamatu e-riigihangete laiema kasutuselevõtu kohta Euroopa Liidus. Avaliku konsultatsiooni käigus soovib Komisjon teha kindlaks, mil viisil ta saaks julgustada hankijaid ja pakkujaid e-riigihankeid laialdasemalt kasutama.

Avaldatud roheline raamat kujutab endast esimest sammu Euroopa Liidu kehtiva riigihankeraamistiku läbivaatamise suunas, mille abil kavandatakse teha ettepanekuid Euroopa Liidu õigusaktide reformimiseks.

E-riigihangete järkjärguline kasutuselevõtt moodustab ka osa e-valitsuse tegevuskavast.

Rohelises raamatus tuuakse välja valdkonnad, kus võiks teha muudatusi, muu hulgas tutvustatakse järgmisi võimalusi:

- pakkuda valitsustele tugevamaid stiimuleid e-riigihangete kasutamiseks;
- lihtsustada e-riigihangetele üleminekul hankeprotsessi;
- eemaldada takistused, mis ei lase ettevõtetel osaleda teiste riikide e-riigihangete süsteemides;
- jagada parimaid tavasid ning töötada vastavalt neile välja uusi lahendusi.

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunik Maarika Tork (611 3245, maarika.tork@fin.ee).

2. E-riigihangete laiema kasutuselevõtu olulisus

E-riigihanked tähendavad interneti või e-posti kasutamist valitsus- ja muude avaliku sektori asutuste poolt asjade, teenuste või ehitustööde hangete läbiviimisel. Tegemist on märksa enamaga kui lihtsalt üleminekuga paberipõhiselt menetluselt elektroonilisele. E-riigihanked võivad oluliselt parandada üksikhangete tõhusust, riigihangete üldist haldamist ning riigihankelepingute turu toimimist.

Hoolimata asjaolust, et vastavad e-riigihangete platvormid on enamikes liikmesriikides olemas, eraldatakse nene kaudu vähem kui 5 % kogu hangeteks ettenähtud eelarvest.

Komisjoni hinnangul on e-riigihangete laialdasem kasutuselevõtt oluline järgmistel põhjustel:

- a) parem juurdepääs ja läbipaistvus:** teabevoe automatiseerimise ja tsentraliseerimise abil võivad e-riigihanked parandada ettevõtjate juurdepääsu riigihangetele. Läbipaistvus on paranenud ka seepärast, et riigihankemenetlus on avatum, nõuetekohaselt dokumenteeritud ja teatavaks tehtud. Selle tulemusel paraneb riigihankemenetluse järelevalve ja üldine tõhusus, avades turud konkurentsile ja laiendades konkureerivate tarnijate ringi;
- b) kasu üksikmenetluste puhul:** võrreldes paberipõhise süsteemiga võivad e-riigihanked aidata hankijatel ja ettevõtjatel vähendada halduskulusid ja kiirendada üksikhankemenetlusi;

- c) **kasu hankemenetluste tõhusama haldamise osas:** kui kesksed hankijad on olemas, võib elektrooniliste menetluste kasutamine kaasa aidata riigihangetega seotud kulukate toetusfunktsioonide tsentraliseerimisele ning mastaabisäästu saavutamisele hankemenetluste haldamisel. E-riigihanked saab ühendada asutuse muude (elektrooniliste) toimingutega (nt varude kontroll, lepingute haldamine, auditeerimine), tagades kooskõla ja suurema tõhususe;
- d) **võimalus ELi riigihanketurgude integreerimiseks:** e-riigihangete abil on võimalik vahemaadega seotud takistusi ja infotühikuid vähendada ning ärgitada suuremat osavõttu, laiendades võimalike pakkujate ja turgude ringi.

3. Ülevaade vastuste sisust

3.1. Probleemid

Komisjon on määratlenud põhilised probleemid, mis takistavad edukat üleminekut e-riigihangetele ja mis võivad tuua tarbetuid takistusi internetipõhistes riigihankemenetlustes piiriülese osalemise teele:

- (1) **Hankijate- ja tarnijatepoolsest inertsusest ning hirmudest ülesaamine:** hankijad ei ole varmad uusi tehnoloogilisi võimalusi kasutusele võtma. Selle põhjuseks võib pidada sisemiste süsteemide ümberkorraldamisest tulenevaid kulusid ja vähest teadlikkust süsteemi eelistest.
- (2) **Standardite puudumine e-riigihankemenetlustes:** tarnijad satuvad silmitsi e-riigihangete keskkonnaga, mis koosneb erinevatest e-riigihangete platvormidest ja korrast. Kohanduste ja standardimise soodustamiseks menetluse nendes olulistes osades on vaja ELi tasandil kooskõlastatuid pingutusi.
- (3) **Puudub võimalus** riigihangete otsustavate etappidega seotud **riiklike elektrooniliste lahenduste** ja töövahendite **vastastikuse tunnustamise hõlbustamiseks** (nt tarnijate autentimine elektrooniliste allkirjade abil, riiklikud lepingukõlblikkust tõendavad dokumendid).
- (4) **Ranged tehnilised nõuded, eriti pakkujate autentimiseks:** autentimise ja identimisega seotud küsimustega tegelemiseks on ELis vastu võetud suur hulk nõudeid ja lahendusi. Otsus edendada tegevuskava raames kvalifitseeritud e-allkirju võis lati e-riigihangete rakenduste jaoks liiga kõrgele seada ning tõstis pakumuste elektroonilise esitamise kulusid ja halduskoormust. Teine probleem on elektrooniliste allkirjade piiriülese koostalitlusvõime puudumine.
- (5) **E-riigihangetele üleminek liikmesriikides eri kiirusel:** Mõned liikmesriigid on teinud elektroonilise hankemenetluse kasutamise kohustuslikuks teatavate või kõigi hangete puhul. Ühtse turu ülesanne on tagada, et partnerriikide tarnijad ei ole nendes süsteemides konkureerides põhjendamatult ebasoodsas olukorras ja et neil oleksid eri süsteemides korraldatud menetlustel osalemiseks vajalikud vahendid.

Komisjon palub reastada probleemid tähtsuse järjekorras ning soovib teada, kas on veel esmatähtsaid probleeme, mis on jäänud määratlemata.

Leiame, et probleemid reastuvad tähtsuse järjekorras järgmiselt: 3, 1, 4, 2, 5.

Leiame, et suurimaks probleemiks piiriülestel riigihangetel osalemiseks on riiklike elektrooniliste lahenduste ja töövahendite vastastikuse tunnustamise võimaluse puudumine.

3.2 Tegevusprioriteetid Euroopa Liidu tasandil

3.2.1. „Piitsa ja prääniku meetodi” kasutamine e-riigihangete kasutuselevõtu kiirendamiseks

Mitmed liikmesriigid on seadnud sisse kohustuse korraldada hankemenetlusi elektrooniliselt, tehes seda üldiselt (Portugal) või teatud hangete korral (Prantsusmaa).

Ka hankijaid võib olla võimalik ärgitada seadusandluse abil e-riigihangetele üle minema. Kehtivate ELi direktiividega nähakse juba ette avaldamistähtaegade lühendamine (seitsme päeva võrra) elektrooniliste hanketeade korral ja pakkumuste esitamise tähtaegade lühendamine (viie päeva võrra) hankedokumentidele elektroonilise juurdepääsu võimaldamisel. Võimalik on ka muude stiimulite ja reguleerivate soodustingimuste kasutuselevõtmine, et julgustada hankijaid e-riigihangetele üle minema.

Komisjon soovib teada, milliste regulatiivsete stiimulite lisamine EL-i õigusesse aitaks edendada e-riigihangete kasutamist, kas EL-i õigusaktides tuleks kergendada hankijate kohustusi ja vastutust, kui riigihankeid korraldatakse e-riigihangete süsteemide kaudu ning kas ELi õigusaktidega peaks olema lubatud elektroonilise menetluse kohustuslikuks muutmine ELi direktiividega hõlmatud teatavate riigihangete puhul. Komisjon tunneb huvi milliste ELi direktiividega hõlmatud riigihankeliikide puhul võiks e-riigihangete kohustuslik kasutamine olla edukas.

E-riigihangete kohustuslikuks muutmine ELi tasemel ei ole otstarbekas, küll aga toetame Komisjoni ideed luua tugevamad stiimulid e-riigihangetele üleminekuks.

Tõhusateks stiimuliteks e-riigihangete kasutamise edendamisel on hästifunktsioneeriv ja hankijate ning pakkujate tegevust oluliselt hõlbustav e-keskkond, selge ja üheselt arusaadav e-keskkonna kasutamise juhised ning järjepidev kasutajate koolitamine. Hästifunktsioneeriva e-keskkonna ja infosüsteemide kasutuselevõtu eelduseks on aga süsteemile esitavate nõuete ja reeglite täpsem määratlemine EL-i tasemel. Süsteemide poolt pakutavate garantiide tagamiseks oleks vajalik määratleda e-riigihangete süsteemide üldnõuded või –põhimõtted.

ELi õigusaktide tasemel on oluline, et oleks määratletud üksikhankijate kohustuste ja vastutuse osaline ülekandmine kasutatavale e-riigihangete platvormile (nt teavitamise kohustuse saab hankijalt üle kanda süsteemile, pakkujate füüsiline kohaletulek pakkumuste avamisele ei peaks olema vajalik, kui avamist teostatakse elektrooniliselt üle interneti ja süsteemis avalikustatakse tavapärastel avamiskoosolekul teatavaks tehtavad andmed). Selline lähenemisviis pakuks e-keskkonda kasutatavale hankijale suuremat kindlustunnet. Vastutuse üleminek hankijalt e-riigihangete süsteemile võiks teha elektroonilised vahendid atraktiivsemaks ja seega suurendada nende kasutuselevõttu.

ELi õigusaktides võiks olla lubatud elektrooniliste vahendite kohustuslikuks muutmine riigihangete erinevates etappides liikmesriikide endi poolt. Hanketeate elektrooniline esitamise ja avaldamise kohustuslikuks muutmine üle ELi piirmäära hangete puhul on olnud oluline ja edasiviiv samm riigihangete läbipaistvuse ja juurdepääsetavuse suurendamisel. Järgnevate etappide osas peaks liikmesriikidel olema endil võimalus muuta kohustuslikuks nt elektrooniliste hankedokumentide kättesaadavaks tegemine või teabevahetuse elektrooniline korraldamine.

ELi direktiividega hõlmatud riigihankeliikide puhul võiks e-riigihangete kohustuslik kasutamine olla esmajoones edukas IT sektori hangete puhul, kuna selle valdkonna puhul võib eeldada, et ei teki vastuseisu või hirmu elektrooniliste vahendite kasutamisele. Keeruka hindamisskeemiga hangete või ideekonkursside puhul ei pruugi elektrooniliste vahendite kasutamine osutada otstarbekas.

E-riigihangete õigusliku raamistiku väljatöötamisel on otstarbekas korraldada ka selliste riigihangete läbiviimisega seotud valdkondade, nagu e-arved, elektrooniline allkirjastamine ja digitaalse isikutuvastamise reguleerimine ELi tasemel. Õiguslike takistuste kõrvaldamiseks ja usalduse loomiseks on oluline nõuetest teavitamine ja ühtlustatud nõuete võrdlemine.

Peame oluliseks keskendumist süsteemidevaheliste liideste määratlemisele. IKT-põhised sidevahendid ja süsteemidevahelised liidesed tagavad, et hankijad ja pakkujad saavad kasutada harjumuspäraseid töökeskkondi.

Eesti seisukohad:

- Eesti jaoks on oluline e-riigihangete kasutuselevõtuks soodsa keskkonna loomine, vältides seejuures uute tõkete loomist. Meie eesmärk on parandada ligipääsu riigihangetele, kiirendada riigihanke menetlust ning suurendada protsessi läbipaistvust.
- Toetada Komisjoni ideed luua Euroopa Liidu õigusaktide tasemel tugevamad stiimulid e-riigihangetele üleminekuks.
- Toetada Komisjoni ideed kergendada hankijate tegevust kohustuste ja vastutuse osalise ülekandmisega e-riigihangete platvormidele Euroopa Liidu õigusaktide tasemel.
- Toetada e-riigihangete õigusliku raamistiku väljatöötamisel ka riigihangete läbiviimisega seotud valdkondade, nagu e-arved, elektrooniline allkirjastamine ja digitaalse isikutuvastamise, reguleerimist Euroopa Liidu tasemel.

3.2.2. Piiriülese e-riigihangetest osavõtu hõlbustamine

Üksikud liikmesriigid ja piirkonnad edendavad e-riigihangete kasutamist erineva tempoga. Komisjon soovib hoolikalt jälgida, et ei tekiks põhjendamatuid või ebalproportsionaalseid tõkkeid piiriülesele riigihangetes osalemisele.

Selles valdkonnas pakub Komisjon välja järgmisi meetmeid:

- a) Täpsustada juurdepääsutingimused, millele e-riigihangete süsteemid ja menetlused peavad vastama.
- b) Hõlbustada elektrooniliste tunnuste, tõendavate dokumentide ja muude ettevõtjatele internetipõhistes riigihankemenetlustes osalemiseks seatavate tingimuste vastastikust tunnustamist.
- c) Lihtsustada ettevõtjatele esitatavaid juurdepääsu-/osalemisnõudeid.

Komisjon soovib teada, kas on vaja ELi sekkumist, et vältida põhjendamatute või ebalproportsionaalsete tõkete tekkimist piiriülesel osalemisel internetipõhistes riigihankemenetlustes või -süsteemides ning kui ELi sekkumine on vajalik, siis kuidas tuleks seda teha, kas õigusakti vormis või mõnel muul viisil.

Kokkulepitud minimaalsete näitajate kogumi määratlemine e-riigihanke süsteemidele aitaks tagada laialdast juurdepääsu. Komisjon võiks põhjendamatute ja ebalproportsionaalsete

õiguslike tõkete vältimiseks ja e-riigihangete raamistiku õiguskeskkonna harmoneerimiseks sätestada õigusakti vormis viited nõudeid rahuldavatele standarditele ja rakendusjuhenditele hankeprotsesside ühtseks tõlgendamiseks.

Komisjon küsib, kas jõupingutused ELi õigus- ja poliitikakeskkonna arendamiseks tuleks koondada süsteemidele, mis toetavad ELi piirmäära ületavaid hankemenetlusi või laiematele süsteemidele, kus kasutatakse teatavat riigihangete alammäära.

ELi jõupingutused tuleks koondada ELi piirmäära ületavaid hankemenetlusi toetavatele süsteemidele. Kuna EL direktiivid sätestavad nõuded hankemenetlustele, mis ületavad EL-i piirmäära ja alla nimetatud piirmäära regulatsiooni kehtestamise õigus on liikmesriikidel, siis peaks ka e-hankesüsteemide puhul järgima sama printsiipi.

Komisjon soovib teada, kas on vajalik muuta või ajakohastada e-riigihankeid käsitlevaid õigusakte.

Leiame, et riigihangete direktiivides viidatud EL direktiivis 1999/93/EU käsitletavat elektroonilise allkirja regulatsiooni tuleks ajakohastada ja lisada asjakohane autentimise regulatsioon.

Komisjon küsib, millised autentimis- ja identimislahendused (sh e-allkirjad) on e-riigihangetele esinevate riskidega proportsionaalsed ning millised on peamised tehnilised, halduslikud ja praktilised takistused.

Oleme seisukohal, et riigihangetel peaks kohaldama avaliku sektori elektroonilise asjaajamise üldnõudeid. Digitaalsed allkirjad peavad vastama omakäelistele allkirjadele, seega soovime kasutada kvalifitseeritud sertifikaadil põhinevaid täiustatud allkirju.

Toetame digitaalse templi kasutuselevõtmist juriidiliste isikute autentimisel ja esindusõiguse rolli määratlemisel. Templi või allkirja andmise aeg määratakse kindlaks kas kehtivusteenustega või ajatempliteenustega. Peamiseks takistuseks nimetame digitaalse isiku tuvastamisega ja digitaalse allkirjastamisega seotud sertifikaatide erinevat taset ning vastavate rakenduste ja keskkondade ühildamatust.

Eesti seisukohad:

- Toetada õigusakti vormis kindlaksmääratud näitajate kogumi määratlemist riikide e-riigihangete süsteemidele, mis toetavad Euroopa Liidu piirmäära ületavaid hankemenetlusi.
- Toetada kvalifitseeritud sertifikaadil põhinevaid täiustatud allkirju ning digitaalse templi kasutuselevõtmist juriidiliste isikute autentimisel ja esindusõiguse rolli määratlemisel.

3.2.3. Aluse rajamine koostalitlusvõimelisele e-riigihangete infrastruktuurile

Komisjoni hinnangul tuleks investeerida infrastruktuurilahenduste ja -standardite arendamisse. 2004. aasta tegevuskava suureks saavutuseks oli TED (*Tenders Electronic Daily*) loomine ja riigihangete piirmäära ületavate riigihankemenetluste korral elektrooniliste standardvormide kasutuselevõtmine.

Komisjon soovib teada, missuguseid ELi standardeid on e-riigihangete toetamiseks kõige rohkem vaja, kas Komisjon peaks soodustama/suurendama avatud lähtekoodiga lahenduste pakkumist ning jätkama oma e-riigihankelahenduste kättesaadavaks tegemist laiemale avalikkusele.

E-riigihangete põhiprotsesside ja -süsteemide standardimine on oluline. Leiame, et suuremat tähelepanu tuleb pöörata pakkumuste elektroonilise esitamise meetodite ja kontseptsioonide ühtlustamisele. Ettevõtjad saaksid sel moel väikeste jõupingutustega ja kuludega võtta osa piiramatust hulgast erinevates süsteemides toimuvatest riigihankemenetlustest, kohandades esitatavaid dokumente konkreetse pakkumusega, ilma et neid oleks iga kord vaja oluliselt ümber teha.

Toetame Komisjoni algatust soodustada avatud lähtekoodiga lahenduste registreerimist ja kättesaadavaks tegemist depositories osor.eu. Leiame, et Komisjon peaks jätkama oma e-riigihankelahenduste laiemale avalikkusele kättesaadavaks tegemist.

Eesti seisukoht:

- Toetada e-riigihangete põhiprotsesside ja -süsteemide standardimist.
- Toetada Komisjoni algatust soodustada avatud lähtekoodiga lahenduste registreerimist ja kättesaadavaks tegemist.

3.2.4. Riigihangete muutmine paremini juurdepääsetavaks (VKEdele), jätkusuutlikumaks ja innovaatilisemaks

Komisjon rõhutab, et tulevaste arenduste ja täiustuste puhul tuleks tagada, et kõik e-riigihangete süsteemid on VKE-sõbralikud. E-riigihanked võivad aidata kaasa ka keskkonnanressursside tarbimise vähendamisele. E-riigihangete jälgitavus ja läbipaistvus lihtsustab selliste poliitiliste strateegiade kujundamist, rakendamist ja jälgimist, mille abil suunatakse kulutused innovaatiliste, jätkusuutlike ja kaasavate poliitiliste eesmärkide saavutamisele.

Komisjon soovib teada, milliseid täiendavaid meetmeid tuleks võtta kasutusele, et parandada kõigi huvitatud osaliste, eelkõige VKE-de juurdepääsu e-riigihangete süsteemidele.

Toetame selliste e-riigihanke lahenduste väljatöötamist, mis võimaldaks vastastikust tunnustamist autentimise, elektrooniliste allkirjade ja riiklike lepingukõlbulikkust tõendavate dokumentide osas. Leiame, et kasutatavad e-riigihangete süsteemid peaksid olema ühildatavad ja koostalitlusvõimelised, mis omakorda eeldab standarditud lähenemisviise ja formaatide olemasolu.

Eesti seisukoht:

- Toetada selliste e-riigihanke lahenduste väljatöötamist, mis võimaldaks vastastikust tunnustamist autentimise, elektrooniliste allkirjade ja riiklike lepingukõlbulikkust tõendavate dokumentide osas.

4. Eesti õiguse muutmise vajadus

Eesti õigusakte rohelisele raamatule vastamisega ei muudeta.

5. Kulutused

Kulutused riigieelarvele puuduvad.

6. Vastuste kooskõlastamine

Vastused on koostatud koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga (kiri on lisatud materjalide juurde). Seisukohti on tutvustatud Koordinatsioonikogus ja esitatud ettepanekutega on arvestatud.