

Rahandusministeerium

Riigihanke läbiviimise ja riigihankel
osalemise kulude hindamise uuringu
kokkuvõte

November 2016

Sisukord

Sissejuhatus	3
1 Küsitlus	4
2 Valimi moodustamine ja analüüsi meetodika	5
3 Tulemused	8
3.1 Hankija küsitluse tulemused.....	8
3.1.1 Avatud hankemenetlus	8
3.1.2 Lihthankemenetlus.....	9
3.2 Pakkuja pakkumuse esitamise ajakulu hindamine.....	9
3.3 Uuringu tulemuste koond	10
4 Uuringu tulemuste analüüs	14
4.1 Hanke läbiviimise kulu seos keskmise hanke maksumusega	14
4.1.1 Avatud hankemenetlus	14
4.1.2 Lihthankemenetlus.....	17
4.2 Hanke läbiviimise ajakulu mõjutavad tegurid	20
4.2.1 Esitatud pakkumuste arvu seos hanke läbiviimise ajaga.....	20
4.2.2 Hanke läbiviimise keskmine aeg hangitava eseme järgi	21
4.2.3 Hanke läbiviimise keskmise ajakulu sõltuvus hanke rahastamisel EL vahendite kasutamisest.....	22
4.2.4 Hanke läbiviimise keskmise ajakulu sõltuvus innovaatilise lahenduse hankimisest.....	23
4.3 Pakkumuse esitamise ajakulu mõjutavad tegurid.....	23
4.3.1 Pakkumuse esitamise keskmine aeg pakutava eseme järgi	23
4.3.2 Pakkumuse esitamise keskmise aja seos EL vahendite kasutamisega.....	24
4.3.3 Pakkumuse esitamise keskmise aja seos innovatsiooni hankimisega.....	24
4.3.4 Pakkumuse esitamise keskmise ajakulu sõltuvus ühispakkumuse esitamisest	25
Kokkuvõte.....	26

Sissejuhatus

Käesoleva kokkuvõtte eesmärgiks on hinnata riigihanke läbiviimise kulu nii hankijatel kui ka pakkujatel. Hanke läbiviimise kuluna käsitletakse käesoleva kokkuvõtte raames tööjõukulusid, ehk otseseid kulusid, mida tööandja peab tegema, et riigihanget hankijana läbi viia või et riigihankel pakkujana pakkumust esitada.

Otsese hanke läbiviimise kulu arvutamisel lähtutakse hanke läbiviimisele või hankel pakkujana osalemisele kulunud ajast. Ajakulu väljaselgitamiseks valmistas Rahandusministeerium ette veebipõhise küsitluse, mis saadeti juhuvalimi alusel eelneva aasta jooksul hanget läbiviinud hankijatele ja hankes osalenud pakkujatele.

Hankijatel ja pakkujatel paluti hinnata hanke läbiviimise erinevate etappide läbimiseks kulunud aega, kaasatud töötajate arvu ning tööaja osakaalu, mil töötajad keskmiselt hankega tegelesid. Seega põhineb hanke läbiviimise kulu hinnang hankijate ja pakkujate antud sisendil.

Uuringu eesmärgiks oli välja selgitada hanke läbiviimisega seotud kulude suurus nii hankijate kui ka pakkujate jaoks, et saadud infot kasutada sisendina riigihankepoliitika kujundamisel.

2017. aastal jõustub uus riigihangete seadus. Käesolev uuring lähtub hanke läbiviimise kuludest kehtiva riigihangete seaduse alusel. Hindamaks uue seaduse mõjusid, on Rahandusministeeriumil plaanis korrata uuringut 2018. aastal, mil uutest riigihankedirektiividest lähtuv seadus on olnud jõus ning rakendamises piisava aja, et uue seaduse mõjud oleksid jõudnud ilmned.

Uuringu kokkuvõtte on jagatud nelja suuremasse ossa. Esimene osa kirjeldab hankijatele ja pakkujatele saadetud küsimustikku, teine osa kirjeldab valimi moodustamist ja annab ülevaate analüüsis kasutatud meetodikast ning kolmas esitab uuringu tulemustest kokkuvõtte. Neljandas osas analüüsitakse uuringu tulemuste ning riigihankemaastiku 2015. aasta statistiliste andmete baasil riigihangete läbiviimise kulude seoseid üldise riigihankemaastikuga.

1 Küsitlus

Küsitlus põhines riigihanke korraldamisel ja riigihankel pakkumuse esitamisel kohustuslikult läbitavatel etappidel. Kuna küsitluse korraldamise eesmärgiks oli hinnata nii hankijatel kui ka pakkujatel riigihangetel osalemiseks kuluvat aega võimalikult täpselt, otsustati hankijate küsitlus koostada iga enamkasutatava menetlusliigi kohta eraldi ning pakkujate küsitlus koostada eduka ja ka mitte-eduka pakkumuse esitamise kohta eraldi.

Hankijate küsitlused koostati lihthankemenetluse, avatud hankemenetluse, väljakuulutamiseta ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluste ja võistleva dialoogi hindamiseks.

Kõik erinevad hanke menetlusliigid jagati etappideks, mille ajakulu paluti hankijatel hinnata võimalikult täpselt. Et saada võimalikult täpseid hinnanguid, paluti hankijatel hinnata konkreetset, hiljuti läbiviidud hankemenetlust ning mitte anda erinevate menetluste põhjal üldiseid keskmisi hinnanguid. Hankija küsitluses paluti hinnata etappe, mis on ära toodud tabelis 1.

Hankijal oli võimalus hinnata erinevaid menetlusliike konkreetset hankemenetlust aluseks võttes, kuid võis hinnata ka üht menetlusliiki. Väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse ja võistleva dialoogi kohta laekus liiga vähe vastuseid, et nende alusel oleks võimalik järeldusi teha. Kuna väljakuulutamisega ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste ja võistleva dialoogi kohta ei laekunud piisavalt vastuseid, ei kajastata nendega seotud küsitluse etappe ka käesolevas kokkuvõttes.

Tabel 1. Hankija küsitluses hindamiseks olevad etapid

Etapp	Lihthankemenetlus	Avatud hankemenetlus
Hanke alusdokumentide ettevalmistamine	X	X
Hanketeate esitamine RHR-le	X	X
Huvitatud isikute küsimustele vastamine	X	X
Pakkumuste avamine	X	X
Pakkujatelt selgituste küsimine kvalifikatsiooni osas	X	X
Pakkujate kõrvaldamisaluste kontrollimine ja kvalifitseerimine	X	X
Pakkujatelt selgituste küsimine pakkumuse kohta	X	X
Pakkumuste vastavuse kontrollimine	X	X
Läbirääkimiste pidamine	X	
Pakkumuste hindamine ja pakkumuse edukaks tunnistamine	X	X
Otsustest teavitamine	X	X
Hankelepingu sõlmimine ja RHR-is aruande esitamine	X	X
RHR-is aruande lisa esitamine	X	X
Võimaliku vaidlustusega kaasnenud ajakulu	X	X

Täiendavalt paluti anda teavet järgmiste, hankemenetluse ajakulu potentsiaalselt mõjutavate tegurite kohta:

- 1) Kas hinnatava hanke rahastamisse olid kaasatud Euroopa Liidu toetuse vahendid?

- 2) Kas tegemist oli innovatsioonihankega?
- 3) Kui palju esitati hanke raames pakkumusi?
- 4) Millist hindamismeetodit (madalaim hind või majanduslik soodsus) pakkumuste hindamisel kasutati?
- 5) Juhul, kui hange oli seotud vaidlustusmenetlusega, paluti ka teavet, kas vaidlustusse oli kaasatud väline õigusabi.

Etapid, mida paluti hinnata pakkujatel, on ära toodud tabelis 2. Pakkujate küsitlus oli jagatud eduka pakkumuse ja mitte-eduka pakkumuse vahel. Sarnaselt hankijate küsitlusega, paluti ka pakkujatel hinnata konkreetsel, hiljuti toimunud hankemenetlusel esitatud pakkumuse koostamiseks kulunud aega.

Tabel 2. Pakkujate küsitluses hindamiseks olevad etapid

Etapp	Eduka pakkumuse esitamine	Mitte-eduka pakkumuse esitamine
Hanke alusdokumentidega tutvumine	X	X
Selgituste küsimine hanke alusdokumentide kohta	X	X
Hankes osalemise taotluse esitamine	X	X
Kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide kogumine	X	X
Pakkumuse koostamine	X	X
Pakkumuse sisestamine RHR-i	X	X
Kvalifikatsiooni ja pakkumuse kohta selgituste andmine	X	X
Hankijaga läbirääkimiste pidamine	X	X
Hankelepingu sõlmimine	X	
Võimalikus vaidlustusmenetluses osalemine	X	X

Lisaks tabelis toodud etappide ajakulu hindamisele küsiti teavet ka järgmiste, pakkumuse esitamise ajakulu potentsiaalselt mõjutavate tegurite kohta:

- 1) Kas hanke rahastamisse olid kaasatud Euroopa Liidu toetuste vahendid?
- 2) Kas tegemist oli innovatsioonihankega?
- 3) Kas pakkuja esitas hanke raames ühispakkumuse teise pakkujaga?

Küsitlus oli veebipõhine, avaldati riigihangete infoportaalil ning saadeti valimi alusel hankijatele ja pakkujatele, kes olid eelneva kalendriaasta jooksul läbi viinud hankemenetluse või osalenud hankemenetlusel pakkujatena.

2 Valimi moodustamine ja analüüsi meetoodika

Küsitlus adresseeriti valimi alusel erinevatele hankijatele ja pakkujatele, kes olid eelneva kalendriaasta vältel läbi viinud hankemenetluse või osalenud hankemenetluses pakkujana. Valimi koostamiseks küsiti Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskusest (RMIT) Riigihangete Registri

väljavõtte kõikidest hankijaga seotud kontaktisikutest, kes olid viimase aasta jooksul läbi viidud hankemenetluses märgitud kontaktisikuna.

Riigihangete Registri väljavõtte hankijatest sisaldas 1572 kirjet 884 erineva hankija kontaktisikute andmetega. Valimisse võeti juhuslikkuse alusel 173 hankija kuni 3 kontaktisiku andmed. Hankijale ettevalmistatud küsimustik saadeti kokku 215-le kontaktisikule ning hankija küsimustikule saadi 72 vastust 69-lt erinevalt hankijalt.

Pakkuja küsimustiku adressaatide väljaselgitamiseks koostati valim, mille tarbeks küsiti RMITist Riigihangete Registri väljavõtte kõikidest hangetel osalenud pakkujatega seotud kontaktisikutest, kes olid viimase aasta jooksul läbiviidud hankemenetlustel osalenud pakkujatena. Riigihangete Registri väljavõtte sisaldas 10089 kirjet 5982 erineva pakkuja kontaktisikute andmetega. Valimisse võeti 250 erineva pakkuja kuni 2 kontaktisikut. Pakkujale ettevalmistatud küsimustik saadeti kokku 286-le kontaktisikule ning pakkuja küsimustikule saadi 57 vastust.

Pakkujatel oli võimalus osaleda küsimustikus anonüümsena, seega ei ole võimalik hinnata, mitme erineva pakkuja hinnangud saadi. Vastanutest 45,6% otsustasid jääda anonüümseks.

Hankijad ja pakkujad hindasid küsitluse käigus igas hankemenetluses läbitavat etappi kolmes osas:

- etapi läbiviimisele kulunud aeg tööpäevades;
- etapi läbiviimisesse kaasatud töötajate arv ning
- etapi läbiviimisele kulunud tööaja hinnanguline osakaal %-na töötaja(te) tööajast.

Vastuseid anti skaalal 0-10. Kui vastaja soovis hinnata, et mõni küsitud etapp ei olnud tema poolt läbitud, tuli valida vastava etapi väärtuseks 0.

Saadud tulemuste alusel leitakse iga etapi ning seejärel kogu hankemenetluse läbiviimise ajakulu tundides iga vastaja lõikes. Hankemenetluse läbiviimise või hankemenetlusele pakkuumuse esitamise tulemus leitakse kõikide vastajate antud vastuste aritmeetilise keskmisena.

Üllatuslikult anti osaliselt vastuseid ka selliselt, et hinnatava etapi ühe küsitava komponendi (kaasatud töötajate arv, etapi läbimiseks kulunud tööpäevade arv, või % tööajast) väärtuseks hinnati 0, kuid ülejäänud kahe komponendi väärtus näidati 0-st suuremana. Arvatavasti oli vastaja siiski soovinud kajastada etapi läbiviimisele kuluvat aega, kuid leidis, et etapi läbimiseks kulus kokku vähem aega, kui üks tööpäev, mistõttu pidas õigemaks anda ühe komponendi väärtuseks 0-i. Et vältida tulemustes taolistel puhkudel etapi ajakulu arvesse võtmata jäämist, asendati sellistes vastustes 0 väärtusega 1. Seega läks iga etapi, mille läbimiseks aega kulutati, minimaalse ajakuluna arvesse tulemus $1 \text{ tööpäev (8 tundi)} * 10\% * 1 \text{ töötaja} = 0,8 \text{ tundi ehk 48 minutit}$.

Hankija sai küsitlusele vastamisel anda hinnanguid kuni viiele erinevale hankemenetluse liigile: avatud hankemenetlus, lihthange, väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus, väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus ja võistlev dialoog.

Käesoleva uuringu kokkuvõtte raames keskendutakse lihthankemenetluse ja avatud hankemenetluse kohta saadud vastustele. Küsitlusele anti vastused ka väljakuulutamise ja väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetluste kohta, kuid saadud vastuste hulka (2 vastust) ei saa lugeda piisavaks usaldusväärsete järelduste tegemiseks. Võistleva dialoogi kohta hinnanguid ei saadud.

Arvestades, et valdav enamus hankemenetlustest korraldatakse lihthankemenetluse või avatud hankemenetlusena, oli ootuspärane, et nende menetlusliikide raames saadakse enim vastuseid.

Samuti on nende menetlusliikide osas tehtavate otsuste mõju nende laialdase kasutamise tõttu suurim ning just nende hankemenetluste kulukuse optimaalseima taseme väljaselgitamine kõige olulisem.

Hankijate ja pakkujate hanke läbiviimise ja hankel osalemise kulu väljaselgitamiseks kasutatakse küsitlusele antud ajakulu sisendist lähtudes Statistikaameti keskmise tunnivalga andmeid.

Statistikaameti andmetel oli 2015. aasta riigi ja kohaliku omavalitsuse keskmine brutotunnipalk 6,69 eurot. Riigihanke läbiviimise kulude hindamisel võetakse aluseks riigi ja kohaliku omavalitsuse keskmine brutotunnipalk koos tööandja riiklike maksudega.

Statistikaameti andmetel oli 2015. aastal omandivormi järgi Eesti eraõiguslike juriidiliste isikute keskmine brutotunnipalk 5,88 eurot. Välismaiste omanike eraõiguslike juriidiliste isikute keskmine brutotunnipalk oli aga 7,72 eurot. Kuna statistikaameti kodulehel puudub informatsioon ettevõtete omandivormist lähtuva töötajaskonna struktuurist eraõiguslikes juriidilistes isikutes, kasutatakse käesolevas uuringus tunnivalga keskmisena Eesti ja välismaiste omanike keskmise tunnivalga aritmeetilist keskmist. Riigihangetel osaleb ka palju suurettevõtteid, kelle palgatase on eelduslikult kõrgem väikeettevõtete palgatasemest, mistõttu aritmeetilise keskmise kasutamine eelduslikult ei tekita tulemustesse suurt viga. Seda enam, et muud asjaolud riigihangetel pakkujatena osalevate ettevõtete palgataseme juures on arvesse võtmata. Seega arvestatakse pakkujate riigihangetel osalemise kulude hindamisel brutotunnivalgana 6,8 eurot (millele lisanduvad tööandja riiklikud maksud).

Hankija ja pakkujate püsikulud arvesse ei võeta. Samuti jäetakse kõrvale muud riigihanke läbiviimisega kaasnevad võivad kulud näiteks telefonile ja sidele ning transpordile, kuna nende kulude tekkimine ei sõltu üksnes riigihangete läbiviimisest või riigihangetel osalemisest ning selliste kulude osakaal ei ole personalikuludega võrreldes märkimisväärne ja nende kulude kohta usaldusväärse sisendi saamine on nende hinnangulist osakaalu silmas pidades liiga töömahukas.

Avatud hankemenetluse ajakulu hindasid hankijad 32-l, lihthankemenetlust 46-l korral, pakkujad andsid eduka ja mitte-eduka pakkumuse esitamise kohta sisendit kokku 57-l korral. Saadud vastuste hulk pakkujate osas oli kooskõlas ootustega ning hankijate osas pisut ka ootusi ületav. Et vältida nii maksimaalset kui ka minimaalset hinnangute liiga suurt mõju üldisele keskmisele tulemusele, jäeti tulemuste hindamisel valimist maksimum- ja miinimumäärmused arvesse võtmata kui teistest vastustest suures ulatuses erinevad. Hankijate antud vastustest jäeti arvestamata üks minimaalne ja üks maksimaalne hinnang mõlema hankemenetluse liigi kohta. Pakkujate poolt antud vastustest jäeti arvesse võtmata kaks minimaalset ning kaks maksimaalset hinnangut.

Hinnatavaks etapiks oli ka vaidlustusmenetluses osalemine. Vaidlustusega ei lõpe iga hankemenetlus, mistõttu vaidlustuse etapi kulud arvestati tulemustesse teises etapis. Pärast hankemenetluse läbiviimise või pakkumuse esitamise ajakulu väljaselgitamist ilma vaidlustusmenetluse etapi hinnanguid arvestamata, leiti vaidlustusmenetluses osalemise keskmine aeg eraldi. Seejärel kasutati Riigihangete Registri andmeid, et leida vastava hankemenetluse liigi 2015. aasta keskmine vaidlustuste osakaal kõikidest hankemenetlustest ning vaidlustuse kulud võeti tulemustes arvesse kaalutud keskmisena lähtuvalt vaidlustusmenetluse osakaalust 2015. aasta andmete alusel. Samast põhimõttest lähtuvalt lisati vaidlustusmenetluse kulud ka pakkumuse esitamise kuludele.

Uuringu alusandmetena on kasutusel küsimustiku raames hankijatelt ja pakkujatelt saadud sisend, Riigihangete Registri statistilised andmed ning Statistikaameti avalikud statistilised andmed.

3 Tulemused

3.1 Hankija küsitluse tulemused

3.1.1 Avatud hankemenetlus

Küsitluse tulemusena hindasid hankijad, et ühe **avatud hankemenetlusega riigihanke läbiviimiseks ilma vaidlustusmenetluse etappi arvesse võtmata kulub keskmiselt 141,5 tundi ning antud ajakulule vastav tööjõukulu on seega 1259 eurot.**

Antud tulemuses ei sisaldu kulud vaidlustusmenetluse etapile, kuna vaidlustusmenetluse näol ei ole tegemist kohustuslikult läbitava etapiga hankemenetluses, mis järgneks igale hankemenetlusele.

Vaidlustusmenetluse kulusid hindasid 26,7% avatud hankemenetluse ajakulu hinnanud hankijatest ning nende vastuste põhjal on keskmiseks vaidlustusmenetluses osalemise ajakuluks 45,4 tundi (404 eurot).

Reaalselt esitati 2015. aastal 10 623 hankemenetluse kohta 244 vaidlustust, mis teeb vaidlustuste üldiseks osakaaluks hankemenetlustest 2,3%. Avatud hankemenetluste raames esitatavate vaidlustuste hulk oli mõnevõrra suurem. 2015. aastal esitati 2980 avatud hankemenetluse peale 180 vaidlustust, mis teeb avatud hankemenetluse vaidlustuste osakaaluks 6,04%.

Vaidlustusmenetluses osalemise etapi kulude arvestamiseks hankemenetluse kulude hulka lähtutakse avatud hankemenetluse 2015. aasta vaidlustuste osakaalust ning leitakse keskmise hankemenetluse ajakulu ning keskmise hankemenetluse ja vaidlustusmenetluse ajakulu kaalutud keskmine, kasutades kaaludena reaalselt 2015. aasta andmetel põhinevat avatud hankemenetluse vaidlustuste arvu osakaalu.

Antud eeldusele tuginedes kulub vaidlustusmenetluse etapi kulusid arvestades **keskmiselt ühe avatud hankemenetluse läbiviimiseks 144,3 tundi, millele vastav tööjõukulu on seega 1283,8 eurot.**

Hanke vaidlustamise etapis on arvesse võetud vaid hankijapoolset lisakulu. Kui hankija on kaasanud välise õigusabi, siis neid kulusid arvesse võetud ei ole.

Avatud hankemenetlust hinnanud hankijad vaidlustusmenetlusse välist õigusabi kaasanud ei olnud.

Ootuspäraselt selgub küsitlusest, et vaidlustusega lõpevad pigem keskmiselt ajakulult pikemad hankemenetlused. Eelduslikult on pikema menetlusajaga hankemenetlused keerukamad ning suuremamahulised, mistõttu on ka tõenäosus vaidlustuste tekkeks suurem ning ka vaidlustusmenetlusele kulunud aeg on seega pikem.

3.1.2 Lihthankemenetlus

Küsitluse tulemusena hindasid hankijad, et ühe **lihthankemenetluse läbiviimiseks ilma vaidlustusmenetluse etappi arvestamata kulub keskmiselt 67,8 tundi ning antud ajakulule vastav tööjõukulu on seega 603 eurot.**

Antud tulemus ei sisaldu kulud vaidlustusmenetluse etapile, kuna vaidlustusmenetluse näol ei ole tegemist kohustuslikult läbitava etapiga hankemenetluses, mis järgneks igale hankemenetlusele.

Vaidlustusmenetluse kulusid hindasid 20,5% lihthankemenetluse ajakulu hinnanud hankijatest ning nende vastuste põhjal on keskmiseks vaidlustusmenetluses osalemise ajakuluks 16 tundi (142 eurot).

Reaalselt esitati 2015. aastal 10 623 hankemenetluse kohta 244 vaidlustust, mis teeb vaidlustuste üldiseks osakaaluks hankemenetlustest 2,3%. Lihthankemenetluste raames esitatavate vaidlustuste hulk oli madalam. 2015. aastal esitati 5595 lihthankemenetluse peale 38 vaidlustust, mis teeb avatud hankemenetluse vaidlustuste osakaaluks 0,68%.

Vaidlustusmenetluses osalemise etapi kulude arvestamiseks hankemenetluse kulude hulka lähtutakse lihthankemenetluse 2015. aasta vaidlustuste osakaalust ning leitakse keskmise hankemenetluse ajakulu ning keskmise hankemenetluse ja vaidlustusmenetluse ajakulu kaalutud keskmine, kasutades kaaludena reaalselt 2015. aasta andmetel põhinevat avatud hankemenetluse vaidlustuste arvu osakaalu.

Antud eeldusele tuginedes kulub vaidlustusmenetluse etapi kulusid arvestades **keskmiselt ühe lihthankemenetluse läbiviimiseks 67,9 tundi, millele vastav tööjõukulu on seega 604,4 eurot.**

Hanke vaidlustamise etapis on arvesse võetud vaid hankijapoolset lisakulu. Kui hankija on kaasanud välise õigusabi, siis neid kulusid arvesse võetud ei ole.

Lihthankemenetluse ajakulu hinnanud hankijatest oli välist õigusabi kaasatud vaid ühel korral.

Lihthankemenetluse puhul esineb sarnane korrelatsioon lihthankemenetluse läbiviimise ajakulu ning vaidlustuse olemasolu ja pikkuse vahel, nagu seda oli avatud hankemenetluse puhul (enim vaidlustusi esines ajamahukamate hankemenetluste korral).

3.2 Pakkija küsitluse tulemused

Küsitluse tulemusena hindasid pakkujad, et **hankemenetlusel ühe pakkumuse esitamiseks ilma vaidlustusmenetluse etapita kulub aega keskmiselt 69,2 tundi, millele vastav tööjõukulu on 625,8 eurot.**

Antud tulemus ei sisaldu kulud vaidlustusmenetluse etapile, kuna vaidlustusmenetluse näol ei ole tegemist kohustuslikult läbitava etapiga hankemenetluses, mis järgneks igale hankemenetlusele.

Vaidlustusmenetluse kulusid hindasid 20,4% pakkumuse ajakulu hinnanud pakkujatest ning nende vastuste põhjal on keskmiseks vaidlustusmenetluses osalemise ajakuluks 21,7 tundi (196,6 eurot).

Reaalselt esitati 2015. aastal 30 840 pakkumust 10 623 hankemenetluses ning nende kohta esitati 244 vaidlustust, mis teeb vaidlustuste üldiseks osakaaluks hankemenetlustest 2,3% ja pakkumustest 0,8%.

Vaidlustusmenetluses osalemise etapi kulude arvestamiseks pakkumuse esitamise kulude hulka lähtutakse 2015. aasta vaidlustuste osakaalust pakkumuste arvu kohta ning leitakse keskmine pakkumuse esitamise ajakulu kaalutud keskmisena, kasutades kaaludena reaalselt 2015. aasta andmetel põhinevat vaidlustuste osakaalu pakkumustest.

Antud eeldusele tuginedes kulub **vaidlustusmenetluse etapi kulusid arvestades keskmiselt ühe pakkumuse esitamiseks 69,4 tundi, millele vastav tööjõukulu on seega 627,3 eurot.**

Hanke vaidlustamise etapis on arvesse võetud vaid pakkuja kulu. Kui pakkuja on kaasanud välise õigusabi, siis neid kulusid arvesse võetud ei ole. 66,7% vaidlustuskulusid hinnanud pakkujatest oli kaasanud vaidlustusmenetluse ka välise õigusabi.

3.3 Uuringu tulemuste kokkuvõte

Käesolevas peatükis on esitatud uuringu tulemustest koondinfo. Järgnevas tabelis 3 on kajastatud avatud hankemenetluse ja lihthankemenetluse läbiviimise ajakulu koos ressursikuluga ning pakkumuse esitamise ajakulu koos ressursikuluga.

Tabel 3. Hankemenetluse läbiviimise ja pakkumuse esitamise aja- ja ressursikulu tulemused

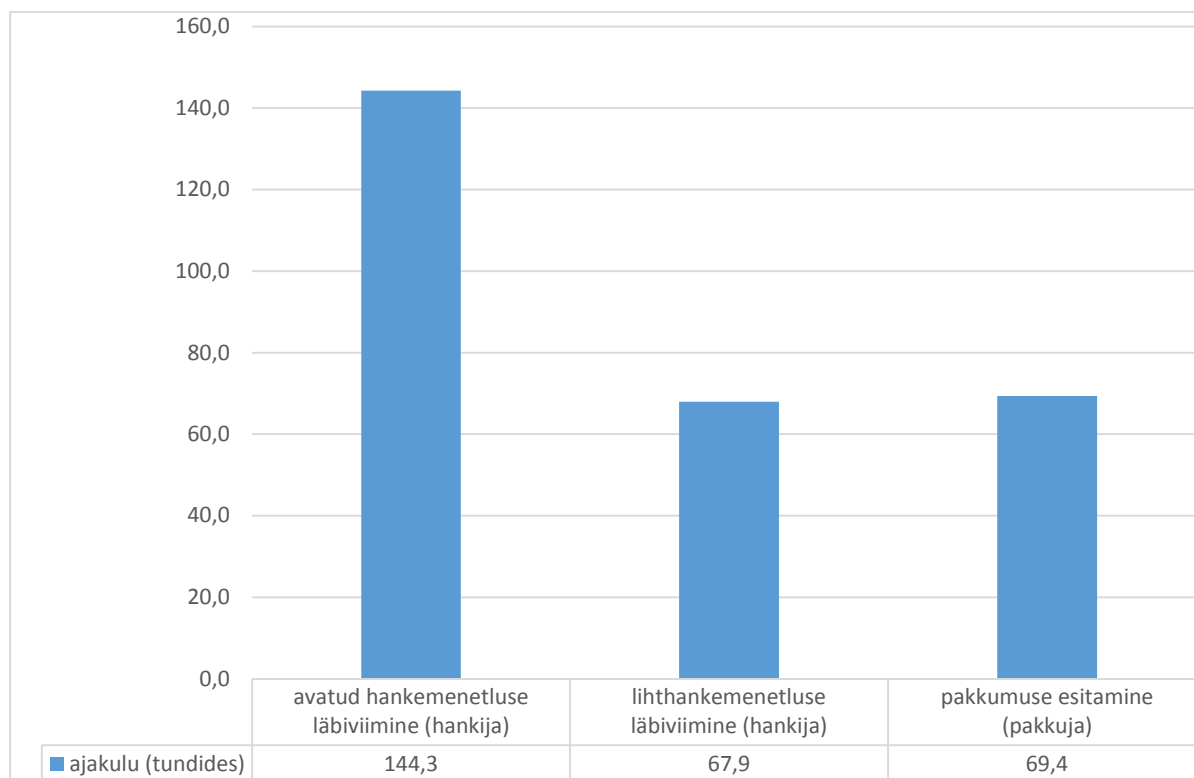
		Vaidlustusmenetluse etapi arvestamine	Keskmine ajakulu (h)	Keskmine ressursikulu (eur)
Hankija	Avatud hankemenetlus	Ei	141,5	1259
		Jah	144,3	1283,8
	Lihthankemenetlus	Ei	67,8	603
		Jah	67,9	604,4
Pakkuja	Pakkumuse esitamine	Ei	69,2	625,8
		Jah	69,4	627,3

Mõlemad tulemused kirjeldavad üldkogumi ehk kõikide hankemenetluste keskmist aja- ja ressursikulu – ühes tulemuses on arvesse võetud vaidlustusmenetluse etapi kulud ja teises tulemuses on vaidlustusmenetluse etapi kulud jäetud arvesse võtmata.

Tabelist näeme, et ajamahukaimaks on avatud hankemenetluse läbiviimine, millele kulub keskmiselt kaks korda enam aega võrreldes lihthankemenetlusele kuluva ajaga. Pakkumuse esitamise ajakulu jääb võrreldavasse suurusse lihthankemenetluse läbiviimisega.

Antud tulemused on visualiseeritud järgneval joonisel 1.

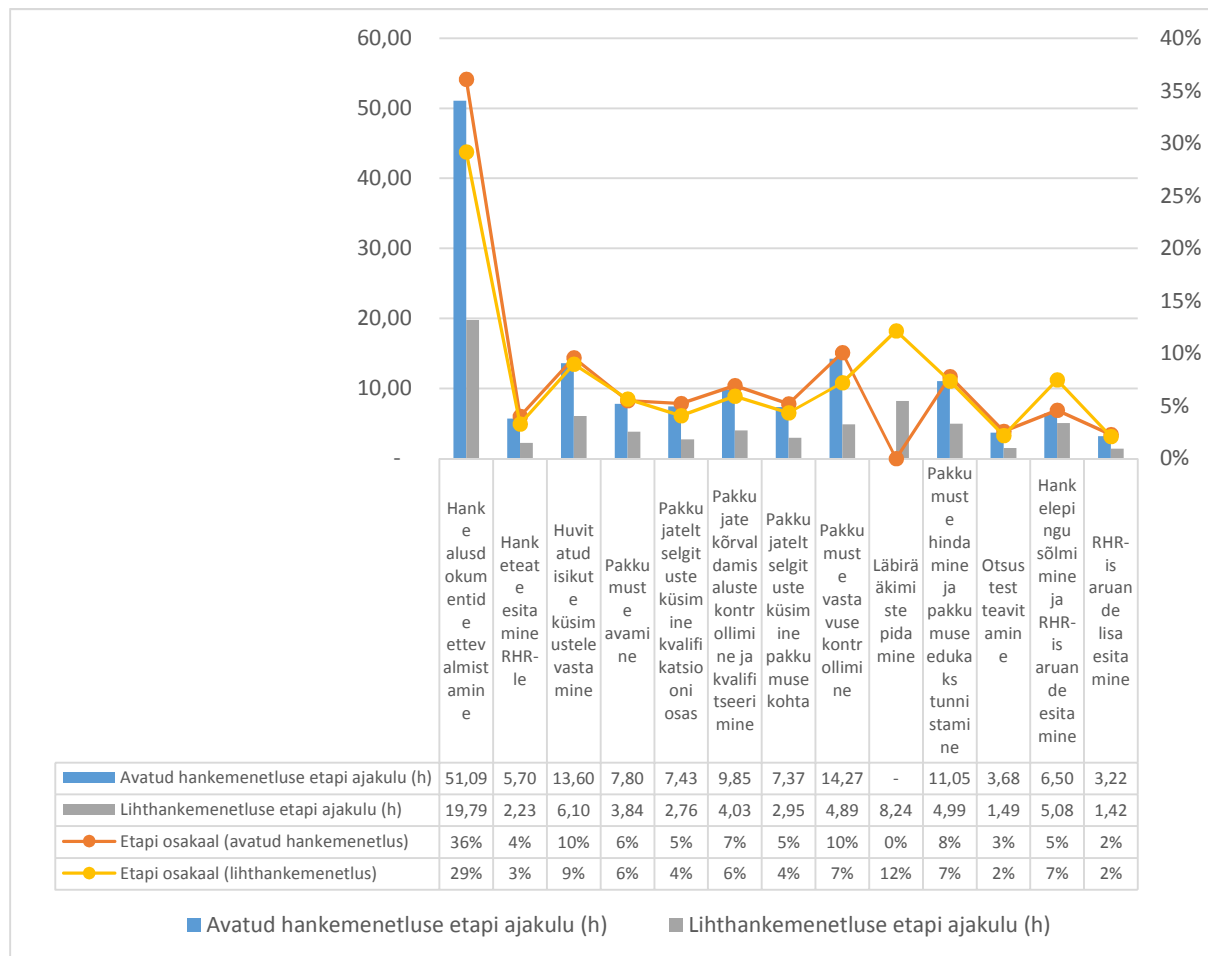
Joonis 1. Avatud ja lihthankemenetluse keskmine hankijapoolne ajakulu ja pakkumuse esitamise keskmine ajakulu



Avatud ja lihthankemenetluse läbiviimise erinevate etappide ajalised hinnangud koos osakaaludega üldisest keskmisest ajakulust on kajastatud järgneval joonisel 2.

Jooniselt näeme, et ajamahukaimaks hankemenetluse läbiviimise etapiks on hankedokumentide ettevalmistamine, millele kulub 30% ringis terve hankemenetluse läbiviimise ajakulust. Lihthankemenetluse puhul on ajamahukaks etapiks veel ka läbirääkimiste pidamine, mis lihthankemenetluse keskmisest ajakulust võtab enda alla üle 10% ajast.

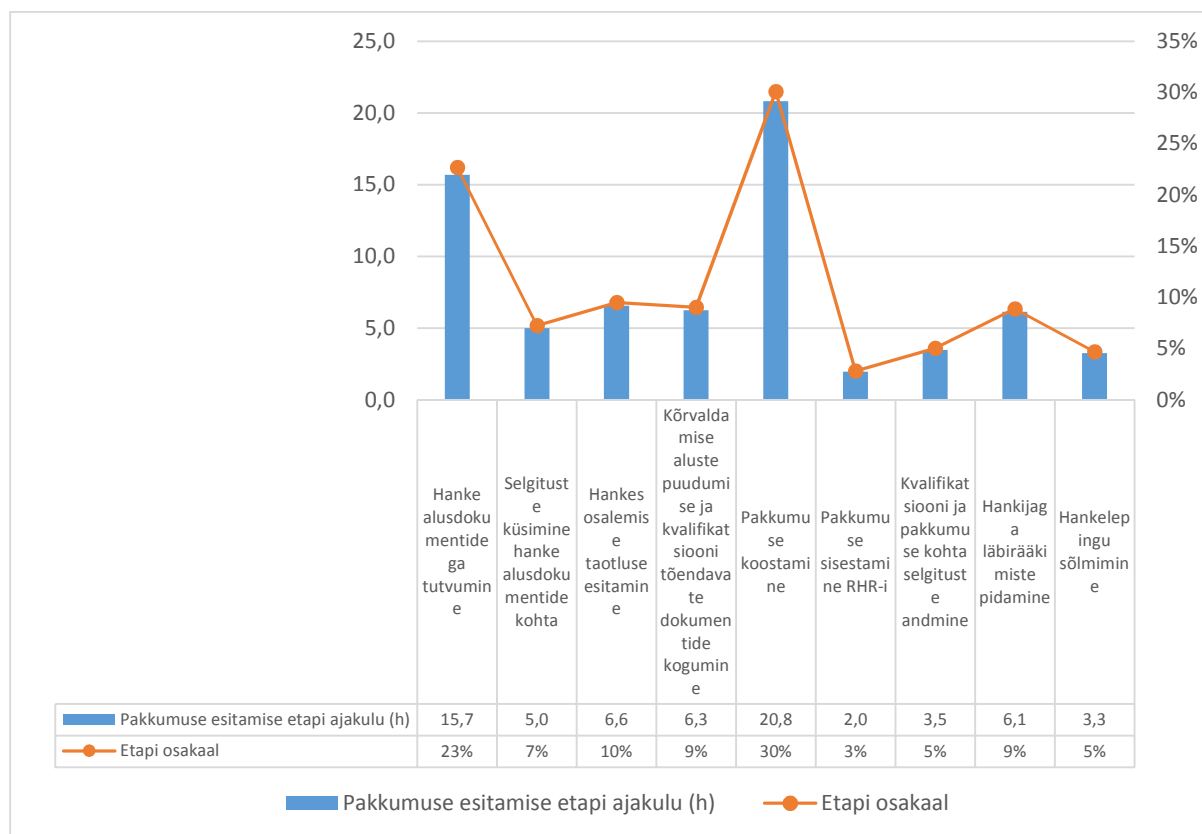
Joonis 2. Avatud hankemenetluse ja lihthankemenetluse ajakulu jagunemine hankemenetluse etappideks



Märgata on ka lihthankemenetluse ja avatud hankemenetluse erinevate etappide osakaalude sarnasust üldisest keskmisest – enam aeganõudvad hankemenetluse etapid on mõlema menetluse puhul samad (välja arvatud läbirääkimiste pidamine, mida avatud hankemenetluse puhul ei ole lubatud kasutada).

Järgnevalt on esitatud pakkumuse esitamise etappide ajaline jaotus.

Joonis 3. Pakkumuse esitamise ajakulu jagunemine etappideks



Joonise 3 järgi on pakkumuse esitamisel ootuspäraselt kõige enam aeganõudvaks etapiks pakkumuse koostamine, millele kulub 30% ajast, mis kulub üldse kokku pakkumuse esitamisele riigihankel. Suure osakaaluga, üle 20% ajast, on ka hankedokumentidega tutvumise ajakulu. Seega riigihankel pakkumuse esitamiseks kulutab pakkuja hankedokumentidega tutvumisele ning pakkumuse koostamisele üle poole ajast, mis tal kulub kõikidele tegevustele seoses riigihankel pakkumuse esitamisega.

4 Uuringu tulemuste analüüs

4.1 Hanke läbiviimise kulu seos keskmise hanke maksumusega

4.1.1 Avatud hankemenetlus

2015. aastal oli keskmine avatud hankemenetluse maksumus 171 418 eurot alla rahvusvahelise piirmäära hankemenetluste korral ning 890 044 eurot üle rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste korral. Üleüldine avatud hankemenetluse keskmine maksumus on 412 568 eurot.

Lähtudes küsitluse tulemusest, et üleüldine keskmine avatud hankemenetluse läbiviimise maksumus on 1283,8 eurot, moodustab avatud hankemenetluse läbiviimise hankijapoolne kulu keskmiselt 0,3% hankemenetluse keskmisest maksumusest.

Antud tulemust võib pidada avatud hankemenetluse keskmist maksumust silmas pidades mõistlikuks.

2015. aastal viidi läbi kokku 2980 avatud hankemenetlust, millest 1000 menetlust (33,6%) jäid üle rahvusvahelise piirmäära ja 1980 menetlust (66,4%) jäid alla rahvusvahelise piirmäära. Sõltumata sellest, et alla rahvusvahelise piirmäära jäävate hankemenetluste keskmine maksumus on tunduvalt väiksem, moodustab keskmine hanke läbiviimise kulu keskmisest avatud hankemenetluse maksumusest 0,74%, jäädes siiski alla 1% hankemenetluse keskmisest maksumusest.

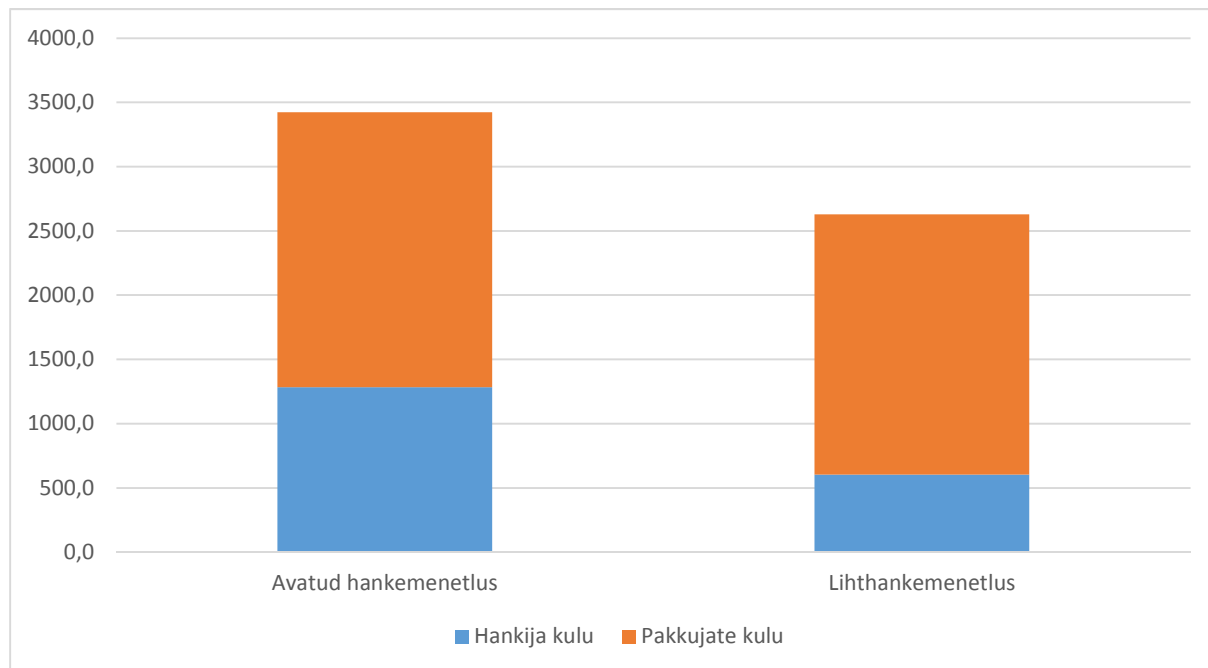
Kokku hangiti 2015. aastal Eestis avatud hankemenetluse kaudu ehitustöid, asju ja teenuseid 1,23 miljardi ulatuses. Lähtudes hankija kulust ühe avatud hankemenetluse läbiviimiseks, kulus 2015. aastal kõikide avatud hankemenetluste läbiviimisele 3,69 miljonit eurot. Siinjuures ei ole arvesse võetud pakkujate kulu hankemenetluses pakkumuste esitamiseks.

Järgnevalt vaatame, kuidas mõjutab hankemenetluse läbiviimise kulukust, kui hankemenetluse läbiviimisele arvestada juurde ka pakkujate poolne kulu pakkumuste esitamisele.

2015. aastal esitati avatud hankemenetlustes kokku 10 162 pakkumust, mis teeb keskmiselt 3,4 pakkumust iga avatud hankemenetluse kohta. Ühe pakkumuse esitamise kuluks kujunes küsitluse tulemustest lähtuvalt 627,3 eurot, seega võib avatud hankemenetluse kuluks tervikuna hinnata koos pakkujate poolse kuluga kokku 3423 eurot.

Ühe hankemenetluse kulude jaotumist pakkujate ja hankija vahel kirjeldab joonis 4.

Joonis 4. Avatud hankemenetluse ja lihthankemenetluse kulude jaotumine hankija ja pakkujate vahel



Lähtudes eeltoodust kulus 2015. aastal kõikide avatud hankemenetlusega riigihangete (2980 menetlust) läbiviimiseks nii hankijate kui ka pakkujate peale kokku hinnanguliselt veidi rohkem kui 10 miljonit eurot. Avatud hankemenetluse läbiviimise kulukuse määr keskmisest avatud hankemenetluse maksumusest on 0,8%.

Antud tulemus kajastab riigihangete läbiviimise otseseid kulusid ning sinna ei ole arvestatud püsikuluseid. Püsikuluseid ei võetud arvesse, kuna püsikulude tekkimine ei sõltu üksnes riigihangete läbiviimisest ning nende olemasolu ja suurus ei sõltu riigihangete läbiviimise keerukusastmest.

Järgnevalt vaatame, kuidas mõjutab keskmist hankemenetluse kulukuse määra riigihanke raames hangitav ese – asjad, teenused või ehitustööd. Tabel 6 kajastab hankemenetluse keskmisi maksumusi hanke eseme lõikes, kulukuse määra lähtuvalt eelnevalt määratud ühe avatud hankemenetluse kulust (3423 eurot avatud hankemenetluse kohta) ning edasise analüüsi huvides on kajastatud ka keskmine pakkumuste arv hankemenetluse kohta hanke eseme lõikes.

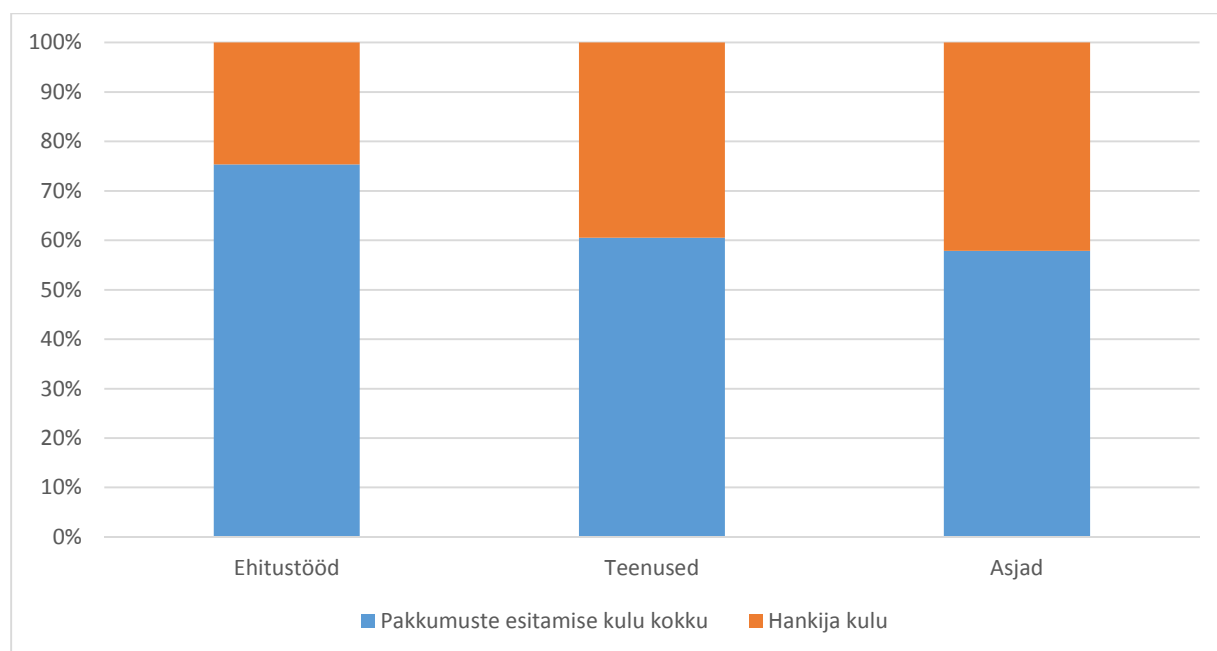
Tabel 4. Avatud hankemenetluse läbiviimise kulukuse määrad hanke eseme lõikes

	Keskmine hanke maksumus	Hanke läbiviimise kulu (hankija ja pakkuja) osakaal keskmisest hanke maksumusest	Keskmine pakkumuste arv hankemenetluse kohta
Ehitustööd	1 178 254,0	0,29%	6,3
Teenused	291 592,5	1,17%	3,1
Asjad	279 750,1	1,22%	2,8
Kokku	412 568,3	0,83%	3,4

Tabeli 4 järgi on ootuspäraselt kõrgeim keskmine hanke maksumus ehitustööde hangete puhul ning asjade ning teenuste hangete keskmised jäävad olulisel määral alla ehitustööde keskmisest. Sellest tulenevalt on ka asjade ning teenuste hangete puhul hanke läbiviimine proportsionaalselt oluliselt kulukam.

Joonis 5 kajastab hanke läbiviimise kulude proportsionaalset jaotumist hankijate ja pakkujate vahel hanke eseme lõikes ning lähtub avatud hankemenetluse 2015. aasta reaalistest andmetest ning põhineb hankemenetluste ning esitatud pakkumuste koguarvul.

Joonis 5. Hankemenetluse läbiviimisel kulude jaotumine hankijate ja pakkujate vahel hanke eseme lõikes (2015. aasta andmete põhjal)



Joonisel 5 kajastub, et pakkujate kulu proportsionaalselt hankemenetluse läbiviimise kuludes on suurim ehitushangetes. See tuleneb asjaolust, et ehitushangetes esitatakse rohkem pakkumusi võrreldes teenuste ning asjade hangetega, mis peegeldab suuremat konkurentsi ehitushangetes. Vastavad andmed on leitavad tabelist 4. Ehitushangete keskmine maksumus ületab miljon eurot ning pakkumusi esitati 2015. aastal ehitushangetes keskmiselt üle 6 iga menetluse kohta. Asjade ja

teenuste hangete keskmine maksumus jääb 300 000 euro piirimaile ning ka pakkumusi esitati 2015. aastal 3 ringis iga menetluse kohta.

Lepingu keskmine maksumus viitab hankemenetluse tulemusena sõlmitava lepingu oodatavale maksumusele pakkuja jaoks. Tabelist 4 on näha, et kõrgema oodatava lepingu maksumuse juures on pakkujad valmis enam pakkumuste esitamiseks, mida kinnitab asjaolu, et kõrgema oodatava lepingu maksumusega ehitushangetes on keskmine esitatud pakkumuste arv oluliselt suurem asjade ja teenuste hangetes keskmiselt esitatud pakkumuste arvust. Samuti on jooniselt 5 näha, et hankija kulude osakaal on suurem just teenuste ja asjade hangetes, sest konkurentsi tase teenuste ja asjade hangetes on oluliselt madalam kui ehitustööde puhul. Seega võib eeldada, et ka pakkumuse esitamise reeglid võiksid lähtuda hangitavast esemest. Viies alla ning enam kooskõlla pakkumuse esitamise kulude proportsiooni lepingu oodatava maksumuse suhtes, mõjuks see avatud hankemenetluste raames eeldatavalt pakkumustevahelist konkurentsi soodustavalt.

Kokkuvõtvalt viitab eelnev ehitustööde hangete erinevusele asjade ja teenuste hangetest. Seega kehtivast reeglite mahust tulenev hankija ja pakkuja kulude proportsionaalne maht oodatava lepingu mahu suhtes on ehitushangetel väiksem, seega pakkujale soodsam. Asjade ning teenuste hangetes on oodatavad lepingu mahud oluliselt väiksemad, mistõttu muutub hankemenetluse läbiviimine ja sellel osalemine teenuste ning asjade puhul proportsionaalselt kulukamaks (üle 1% keskmisest lepingu maksumusest), millega võib olla seotud teenuste ning asjade hangetes eksisteeriv madalam konkurents.

Arvestades avatud hankemenetluse suhteliselt kõrget keskmist maksumust, võib pidada avatud hankemenetluse läbiviimise kulukuse määra üldiselt optimaalseks. Küll aga tuleb arvesse võtta, et asjade ning teenuste hangete puhul on hanke kulukus tulenevalt madalamast keskmisest hanke maksumusest oluliselt kõrgem. See viitab asjaolule, et hankemenetluse reeglite kujundamisel võib olla otstarbekas lähtuda hangitavast esemest. Reeglite kujundamisel hanke esemest lähtuvalt, tuleb jätkuvalt tagada riigihankereeglite põhieesmärkide saavutamine, milleks on rahaliste vahendite läbipaistev ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ja konkurentsi ärakasutamine.

4.1.2 Lihthankemenetlus

2015. aastal oli keskmine lihthankemenetluse maksumus 44 024 eurot. Vastavalt käesoleva uuringu tulemustele kujunes lihthanke läbiviimise otseseks hankija kuluks 604,4 eurot, mis teeb keskmiseks lihthankemenetluse hankijapoolseks kulukuse määraks 1,36%.

2015. aastal viidi läbi kokku 5595 lihthankemenetlust, mille raames esitati kokku 18 067 pakkumust, mis teeb keskmiseks pakkumuste arvuks lihthankemenetluse kohta 3,23. Pakkujapoolne pakkumuse esitamise kulu küsitluse tulemusena oli 627,3 eurot.

Seega saame lihthankemenetluse läbiviimise keskmiseks kuluks tervikuna (hankija ja pakkuja otsesed kulud kokku) 2630,03 eurot. Arvestades lihthanke keskmist maksumust 44 024 eurot, tuleb lihthanke läbiviimise kulukuse määraks peaaegu 6%. Lihthanke kogukulu ning jaotumine hankija ja pakkujate vahel kajastub joonisel 4.

Lihthankega hangiti 2015. aastal kokku rohkem kui 246 miljoni ulatuses asju, teenuseid ja ehitustöid. Nende soetuste tegemiseks kulus 2015. aastal kokku hinnanguliselt peaaegu 15 miljonit eurot otseseid kulusid.

Lihthangete raames esitatakse keskmiselt üle 3 pakkumuse, seega huvi lihthankemenetlustes pakkumuste esitamiseks pakkujatel on. Lihthanke kulukuse määrast (vt joonis 4) ligi 80% moodustab pakkujate kulu pakkumuste esitamiseks. Lihthanke keskmine maksumus aga on võrdlemisi madal - summas 44 397 eurot on see näiteks avatud hankemenetluse keskmisest maksumusest (412 568 eurot) peaaegu 10 korda madalam, mistõttu on lihthankemenetluse kõrgem kulukuse määr ootuspärane. Joonis 4 kajastab ka avatud hankemenetluse ja lihthankemenetluse läbiviimise keskmiste kulude suurusi, mille järgi on näha, et kahe erineva menetlusliigi kulude suurused tervikuna suures mahus ei erine. Lihthankemenetluse läbiviimise kogukulu on vaid 19% väiksem, kui avatud hankemenetluse läbiviimise kogukulu.

Samas on näha, et lihthankemenetluse kuludest valdava enamuse moodustavad pakkujate kulud, mistõttu on riigihankepoliitika kujundamisel olulise tähtsusega juhtida lihthankemenetlustes pakkumuse esitamisele kehtestatavaid nõudeid selliselt, et töö maht viia pakkumuse esitamisel miinimumini, ehk lihtsustada pakkumuse esitamise nõudeid maksimaalselt.

Võib ka eeldada, et pakkumuste esitamise lihtsustamine aktiveeriks lihthankemenetlustes konkurentsi ning konkurentsi suurenemine omakorda parandaks esitatavate pakkumuste hinna ja kvaliteedi suhet.

Kuna lihthankemenetluse keskmine maksumus on 10 korda madalam kui avatud hankemenetluse maksumus, on lihthankemenetlus turulepääsu võimaluseks väikestele ettevõtetele, kuna lihthangete raames hangitavad mahud on väiksemad (võrreldes näiteks avatud hankemenetlusega). Väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete turulepääsu soodustamist on nimetatud ühena riigihankepoliitika sekundaarsetest eesmärkidest ka Euroopa Liidu riigihankealastes direktiivides.

Seega kokkuvõttes nähtub, et lihthankemenetluse puhul on määrava tähtsusega lihthankemenetlustes pakkumuste esitamise ajakulu vähendamine. See tagaks jätkuva ning suureneva konkurentsi ning parandaks seega ka turulepääsu võimalusi eelkõige väikestele aga ka keskmise suurusega ettevõtetele.

Uues riigihangete seaduse eelnõus on meetmed lihthankemenetlustes pakkumuse esitamise soodustamiseks ning lihtsustamiseks olemas (pöördmenetlus, hankepass), kuid palju sõltub hankija hankepraktikast, kuidas riigihangete seaduse nõudeid ja võimalusi kasutusele võetakse. Ka küsitluse käigus saadud pakkujate kommentaaridest selgus, et pakkujatele valmistab tihtipeale probleeme hankija riigihangete seaduse rakendamise praktika ning siinjuures ei muuda hankemenetlust keeruliseks mitte üksnes seaduse nõuded, vaid ka nende rakendamine. Samale tulemusele on jõudnud ka riigihangete järelevalve, mille tulemustest nähtub, et riigihangete seaduse rakendamisel tekitavad vigu inimlikud eksitused, teadmatus või vähene kogemus hangete läbiviimisel. See peegeldab vajadust täiendavate juhendmaterjalide järele ning praktiliste riigihangete seaduse rakendamiskoolituste järele.

Vaadates veel täiendavalt andmeid lihthankemenetluse eseme lõikes näeme sarnaseid seoseid, nagu võis näha avatud hankemenetluse andmetes. Tabel 5 kajastab lihthankemenetluse keskmisi maksumusi hanke eseme lõikes, kulukuse määra lähtuvalt eelnevalt määratud ühe

lihthankemenetluse kulust (2630 eurot lihthankemenetluse kohta) ning edasise analüüsi huvides on kajastatud ka keskmine pakkumuste arv lihthankemenetluse eseme lõikes.

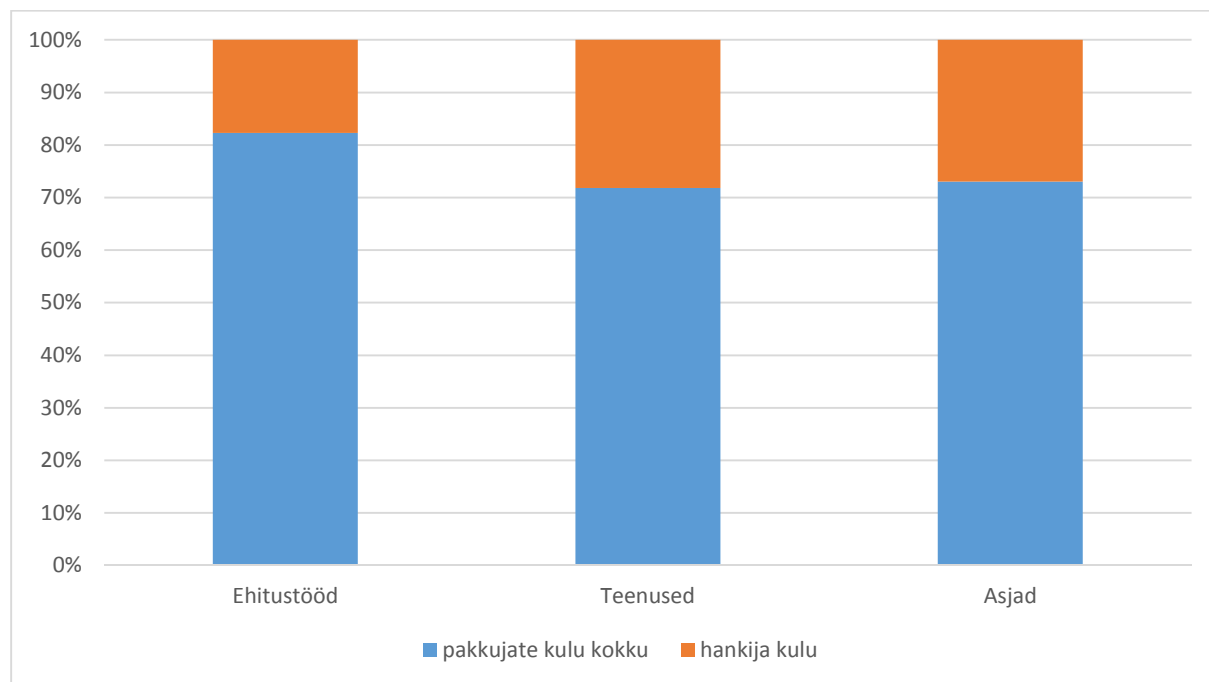
Tabel 5. Lihthankemenetluse läbiviimise kulukuse määrad hanke eseme lõikes

	Keskmine hanke maksumus	Hanke läbiviimise kulu (hankija ja pakkuja) osakaal keskmisest hanke maksumusest	Keskmine pakkumuste arv hankemenetluse kohta
Ehitustööd	66 282,4	3,97%	4,5
Teenused	28 150,7	9,34%	2,5
Asjad	34 980,9	7,52%	2,6
Kokku	44 023,8	5,97%	3,2

Tabelist 5 on näha, et taas on kõrgeim lihthanke keskmine maksumus ehitustööde hangetes ning asjade ja teenuste keskmised lihthanke maksumused jäävad olulisel määral alla. Sellest tulenevalt on ka ehitustööde lihthanke läbiviimise kulukus ehitustööde hangetes oluliselt madalam, jäädes alla 4%. Eriti kõrge on hanke läbiviimise kulukus teenuste lihthangetes, ulatudes pea 10%-ni keskmisest teenuste lihthanke maksumusest. Asjade hangetes jääb vastav kulukuse määr pisut üle 7%.

Joonis 6 kajastab lihthanke läbiviimise kulude proportsionaalset jaotumist hankijate ja pakkujate vahel hanke eseme lõikes ning lähtub lihthankemenetluse 2015. aasta reaalsetest andmetest ning põhineb lihthankemenetluste ning esitatud pakkumuse koguarvul.

Joonis 6. Lihthankemenetluse läbiviimisel kulude jaotumine hankijate ja pakkujate vahel hanke eseme lõikes (2015. aasta andmete põhjal)



Joonise 6 järgi on näha sarnasus avatud hankemenetlusega, mille järgi on pakkujate kulu proportsionaalselt suurim ehitushangetes. See tuleneb ka lihthangete puhul asjaolust, et ehitushangetes esitatakse keskmiselt rohkem pakkumusi, kui asjade ja teenuste hangetes, mis peegeldab suuremast konkurentsist. Vastavad andmed on leitavad tabelist 5.

Oodatavad lepingu maksumused jäävad lihthankemenetluses oluliselt alla avatud hankemenetlusele, mistõttu on ka keskmised esitatud pakkumuse näitajad lihthangetes madalamad kõikide hanke esemete puhul. Seega võib järeldada, et esitatud pakkumuste arv on sõltuvuses oodatava hankelepingu maksumusest ja pakkumuse esitamiseks tehtavast töömahust ning seega kulukuse määrast. Teenuste lihthangetes ulatub hanke kulukus peaaegu 10%ni oodatavast lepingu maksumusest, mis on selgelt teenuse lihthangetes konkurentsist mittedoodustav.

Uue riigihangete seaduse jõustumisel jõustuvad võimalused lihthangetes pakkumuse esitamise lihtsustamiseks, mille mõjusid on võimalik hinnata pärast seaduse mõnda aega rakendamist.

Lihthanke kulukuse määra alandavalt mõjuks ka lihthankemenetluse piirmäärade tõstmine, mis on olnud ka kaalumisel uue riigihangete seaduse eelnõu menetlemise protsessis. Antud lahenduse juures tuleb aga jätkuvalt silmas pidada väikeettevõtete riigihanketurule pääsemise võimalusi, mistõttu lihthanke piirmäära tõstmine ei saa olla ainus riigihanke kulukuse määra alandav meede.

4.2 Hanke läbiviimise ajakulu mõjutavad tegurid

Hanke läbiviimise ajakulu mõjutavate tegurite analüüsimisel lähtutakse edaspidi riigihanke läbiviimise ja riigihankel pakkujana osalemise ajakulust ilma vaidlustusmenetluse etappi arvestamata.

4.2.1 Esitatud pakkumuste arvu seos hanke läbiviimise ajaga

4.2.1.1 Avatud hankemenetlus

Küsitluses küsiti hankijatelt infot ka hinnatava hanke raames esitatud pakkumuste arvu kohta.

Küsitlusele vastamisel pidi hankija märkima, mitu pakkumust tema poolt hinnatavas hankes esitati. Vastuseid sai anda vahemikus 1 – 10. Kui pakkumusi esitati enam kui 10, tuli märkida vastuseks maksimum, milleks oli 10.

Kõige enam vastasid hankijad, et hanke raames esitati 3 pakkumust. Antud tulemus on ootuspärane ning kooskõlas avatud hankemenetluse keskmise pakkumuste arvuga, milleks oli 2015. aastal 3,4 pakkumust ühe avatud hankemenetluse kohta.

Samas aga ei näita andmed, et hankemenetluse keskmine aeg pikeneks, kui hanke raames on esitatud rohkem pakkumusi. Negatiivne korrelatsioonikoefitsient (-0,25) viitab isegi vastupidisele seosele, et mida rohkem pakkumusi hanke raames on esitatud, seda väiksem on keskmine hanke menetlusaeg.

Ilmselt ei saa seda seost lugeda suhteliselt väikese valimi juures täiesti adekvaatseks, küll aga peegeldab see siiski asjaolu, et valdkonnad, kus konkurents on tugevam ning pakkujaid rohkem, on

hangitav objekt standardsem ja seega ka hanke ettevalmistamine ning läbiviimine lihtsam ja ajaliselt lühem.

Sellest võib järeldada, et hankemenetluse kulukust hankija jaoks ei tõsta esitatud pakkumuste arv, mistõttu on hankemenetluse reeglite kujundamisel igati otstarbekas soodustada pakkumuste esitamist, et suurendada hankemenetluste raames konkurentsi, mis avaldab survet pakutava hinna ja kvaliteedi suhtele.

4.2.1.2 Lihthankemenetlus

Ka lihthankemenetluse küsitluses küsiti hankijatelt infot hinnatava hanke raames esitatud pakkumuste arvu kohta ning hankija pidi sarnaselt avatud hankemenetluse küsitlusele andma teavet hinnatava hanke raames esitatud pakkumuste arvu kohta. Vastuseid sai anda vahemikus 1 – 10 ning maksimum tuli märkida ka juhul, kui pakkumusi esitati üle 10.

Lihthankemenetluse küsitluses vastasid hankijad kõige enam, et esitati 3 pakkumust, mis on ootuspärane, arvestades, et lihthankemenetluse keskmine pakkumuste arv oli 2015. aastal 3,2.

Sarnaselt avatud hankemenetluse tulemustele, ei näita ka lihthankemenetluse puhul korrelatsioonikoefitsient seost hankemenetluse raames esitatud pakkumuste arvu ja lihthankemenetluse läbiviimise ajakulu vahel, küll aga erinevalt avatud hankemenetlusest oli lihthankemenetluse vastav korrelatsioonikoefitsient nõrgalt positiivne (0,09).

Seega võib teha järelduse, et ka lihthankemenetluse raames ei avalda menetluse kulukuse tõusule erilist mõju esitatud pakkumuste arv, mistõttu ka lihthankemenetluste raames on riigihankepoliitika kujundamisel mõistlik soodustada pakkumuste esitamist, et suurendada hankemenetluste raames konkurentsi, mis omakorda avaldaks survet lihthankemenetluses pakutava hinna ja kvaliteedi suhtele.

4.2.2 Hanke läbiviimise keskmine aeg hangitava eseme järgi

Küsitluse tulemusena selgus, et hangitava esemel on suur mõju hankemenetluse läbiviimiseks kuluvale ajale.

Tabel 6. Hanke läbiviimise keskmine ajakulu hangitava eseme järgi

	Lihthankemenetlus	Avatud hankemenetlus
Asjad	106,4	78,6
Teenused	67,0	215,6
Ehitustööd	51,0	110,3
Keskmine	67,8	141,5

Tabelist 6 nähtub, et teenuste hankimisel lihthankemenetlusena, ei ole ajakulu kuigi suur. Ilmselt on see seotud asjaoluga, et väiksemas mahus teenuste hanke ettevalmistamine ja läbiviimine ei ole nii ajamahukas. Küll aga on näha, et kui teenuste hanke eeldatav maksumus ületab juba avatud

hankemenetluse piirmäära ning korraldatakse avatud hankemenetlus, tõuseb kohele teenuse hanke läbiviimiseks kuluv keskmine aeg märkimisväärselt.

Samalaadset seost võime näha ka ehitustööde hangetel.

Selline seos on ootuspärane, kuna suurema maksumusega hanke hankedokumentide ettevalmistamine on eelduslikult keerukam ning ajamahukam, mistõttu tuleb ka hinnangutest välja, et avatud hankemenetluse läbiviimine teenuste ja ehitustööde hangetes on oluliselt ajamahukam ja seega kulukam.

Küll aga on üllatuslik asjade hangetes vastupidine tulemus – lihthankemenetluse keskmine ajakulu on kõrgem, kui avatud hankemenetluses. Võimalik, et siin on tegu asjaoluga, kus lihthankemenetluse raames hangitakse asju esmakordselt või väiksemas mahus, mistõttu kulub ka hankedokumentide ettevalmistamisele ning ka hanke menetlemisele rohkem aega. Kui aga hangitakse asju avatud hankemenetlusega, on tegu juba korduva ning suuremahulise standardse hankemenetlusega, mille ettevalmistamine ning menetlemine enam ei ole nii ajamahukas.

Samas tuleb arvestada, et tulemusi mõjutab kindlasti nii erinevate mõjurite hindamiseks kasutatava valimi väiksus. Antud seose väljatoomisel on üksnes küsitluse tulemusi kirjeldav eesmärk.

4.2.3 Hanke läbiviimise keskmine ajakulu sõltuvus hanke rahastamisel EL vahendite kasutamisest

Küsitluse käigus koguti hankijatelt infot ka selle kohta, kas hinnatav hankemenetlus oli seotud Euroopa Liidu vahendite rahastusega. Nii lihthankemenetluse kui ka avatud hankemenetluse vastustest 73% olid antud hangete kohta, mis ei olnud seotud Euroopa Liidu rahastusega.

Tabel 7. Hanke läbiviimise keskmine ajakulu sõltuvalt EL toetuse vahendite kasutamisest

	Lihthankemenetlus	Avatud hankemenetlus
EL toetuse kasutamisel	92,3	142,7
EL toetuse mittekasutamisel	58,7	141,1
Keskmine	67,8	141,5

Tabelist 7 näeme, et kui hanke rahastamise on kaasatud Euroopa Liidu toetuse vahendid, on lihthankemenetluse keskmine ajakulu pikem kui lihthankemenetluses, millesse Euroopa Liidu vahendeid kaasatud ei olnud.

Avatud hankemenetluse keskmine maksumus on ca 10 korda kõrgem kui lihthankemenetluses. Küsitluse tulemustest selgub, et avatud hankemenetluse puhul Euroopa Liidu toetuse vahendite kasutamine hankemenetluse läbiviimise keskmisele ajakulule praktiliselt mõju ei oma. Ilmselt on siin põhjus selles, et avatud hankemenetlus toimub riigihangete seaduses sätestatud reeglite alusel ning ei ole niivõrd mõjutatud toetuse taotlemisel tehtud eel- ja lisatööst, kuna hankemenetluse käigus läbitavad kohustuslikud etapid on sätestatud seaduses. Lihthankemenetluses on hankijal endal suurem vabadus hankemenetluse protsessi kujundamisel ning lähtuvalt EL rahastuse taotlemisega kaasnevast lisatööst on hankijal lihthankemenetluse protsess EL toetuse vahendite kasutamisest enam mõjutatud.

4.2.4 Hanke läbiviimise keskmise ajakulu sõltuvus innovaatilise lahenduse hankimisest

Küsitluse käigus küsiti hankijatelt ka infot selle kohta, kas hankija poolt antavate hinnangute aluseks oleva hanke raames hangiti innovaatilisi lahendusi. Hankijate vastused hõlmasid innovaatiliste lahenduste hankimist väga üksikutel kordadel, mistõttu ei saa vastuste hulka adekvaatsete järelduste tegemiseks pidada piisavaks, kuid informatiivsuse mõttes esitatakse siiski vastav teave.

Tabel 8. Hankemenetlus keskmine ajakulu sõltuvalt innovaatilise lahenduse hankimisest

	Lihthankemenetlus	Avatud hankemenetlus
Innovatsioonihange	110,4	N/A
Tavahange	65,8	141,5
Keskmine	67,8	141,5

Tabelist näeme, et ootuspäraselt on keskmine innovatsioonihanke lihthankemenetluse ajakulu kolmandiku võrra suurem, kui tavalahenduste hankimisel.

Avatud hankemenetluse hindamisel ei antud ühtegi vastust innovatsioonihangete kohta.

4.3 Pakkumuse esitamise ajakulu mõjutavad tegurid

4.3.1 Pakkumuse esitamise keskmine aeg pakutava eseme järgi

Küsitluse tulemusena selgus, et enim aeganõudvaks on pakkumuse esitamine teenuste puhul. Samas ei ole aga keskmise ajakulu vahe väga suur. Asjade ja ehitustööde puhul on keskmine pakkumuse esitamise aeg väga sarnane ning teenuste puhul on keskmine pakkumuse esitamise ajakulu asjade hanke pakkumuse esitamise keskmisest ajakulust suurem 32,5%.

Tabel 9. Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu hangitava eseme järgi

	Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu
Asjad	59,6
Ehitustööd	52,5
Teenused	78,9
Keskmine	69,2

Seega pakkumuse esitamise ajakulule avaldab mõningast mõju hangitav ese ning teenuste hangete pakkumuse esitamist võib pidada ajamahukamaks.

4.3.2 Pakkumuse esitamise keskmise aja seos EL vahendite kasutamisesga

Pakkujad on 57,6% juhtudest vastanud, et EL vahendid hanke rahastamisse kaasatud ei olnud. Kaheksal korral ei ole pakkuja EL vahendite kaasamisest olnud teadlik ning 28,8% vastustest anti hangete kohta, mille rahastamisse olid EL vahendid kaasatud.

Tulemused on esitatud järgnevas tabelis 10.

Tabel 10. Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu sõltuvalt EL toetuse vahendite kasutamisest

	Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu
EL toetuse mittekasutamisel	62,8
EL toetuse kasutamise kohta teave puudub	61,2
EL toetuse kasutamisel	85,6
Keskmine	69,2

Tabelist nähtub, et pakkumuse esitamise ajale avaldab mõju, kas hanke rahastamisse on kaasatud EL toetuse vahendid või mitte. Tulemustest selgub, et pakkumuse esitamine võtab pakkujate vastustest lähtuvalt 36,3% rohkem aega juhul, kui hanke rahastamisse on kaasatud EL toetuse vahendid.

4.3.3 Pakkumuse esitamise keskmise aja seos innovatsiooni hankimisega

Pakkujad hindasid innovatsioonihankes pakkumuse esitamist kuuel korral, mis kõikide arvestusse võetud vastuste hulgast moodustas 10,2%. Eestis ei ole innovatsiooni hankimine veel väga suurt populaarsust kogunud, seega on ootuspärane, et innovatsioonihangetes pakkumuste esitamise hinnanguid laekus 10,2%. Kolmel korral vastasid pakkujad ka, et nad ei tea, kas hinnatava hanke raames pakkumuse esitamisel oli tegemist innovatsioonihankega, kuid arvestades innovatsioonihanke eripära, kus hangitakse mingit uudset, turul mitte-eksisteerivat toodet, siis võib eeldada, et need vastused võib liigutada pigem mitte-innovatsioonihangete hulka.

Pakkujate poolt antud hinnangute tulemused on esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 11. Pakkumuse esitamise keskmise ajakulu sõltuvus innovatsiooni hankimisest

	Keskmine pakkumuse esitamise ajakulu
Mitte innovatsioonihange	67,1
Innovatsioonihanke kohta info puudub	40,0
Innovatsioonihange	100,9
Keskmine	69,2

Tulemustest nähtub, et innovatsiooni hankimine suurendab pakkuja pakkumuse esitamise keskmist ajakulu 50,3%.

4.3.4 Pakkumuse esitamise keskmise ajakulu sõltuvus ühispakkumuse esitamisest

Pakkujad märkisid küsitluse käigus ka info, kas nende poolt hinnatava pakkumuse esitamisel oli tegemist ühispakkumusega või mitte. 20,3% vastustest oli antud ühispakkumuse esitamise kohta.

Tabel 12. Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu sõltuvalt ühispakkumuse esitamisest

	Pakkumuse esitamise keskmine ajakulu
Tavapakkumus	68,3
Ühispakkumus	72,8
Keskmine	69,2

Ootuspäraselt kajastub vastustes, et ühispakkumuse esitamisele kulub mõnevõrra rohkem aega, kui tavalise pakkumuse esitamisele ühe ettevõtte poolt, kuigi tulemused ajakulu osas ei erine märkimisväärselt.

2015. aasta andmete alusel esitasid 88% hangetes pakkujad pakkumuse üksinda ning ühispakkujaid oli seega 12% hangetest.

Ühispakkumuse esitamine on võimaluseks väiksematele ettevõtetele koostöös teise ettevõttega suurematel hangetel osalemiseks. Ühispakkumuste esitamise soodustamine on üks meetodeid, kuidas toetada väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete turulepääsu riigihangetele.

Kokkuvõte

Käesoleva uuringu eesmärgiks oli hinnata hankijate ja pakkujate otseseid kulusid, mida tuleb teha, et läbi viia riigihange või sellel pakkujana osaleda. Uuringu sisendina kasutati hankijatele ja pakkujatele suunatud küsitlusest saadud andmeid hanke läbiviimise ja hankel pakkujana osalemise ajakulu kohta.

Uuringu tulemusena selgus, et lihthanke läbiviimine on hankija jaoks kaks korda soodsam kui avatud hankemenetluse läbiviimine, kuid pakkumuse esitamine on lihthankemenetluse läbiviimisega samas suurusjärgus.

Uuringu tulemustest selgub, et hankemenetluse kulukuse määra võib pidada optimaalseks avatud hankemenetluse puhul, kuid lihthankemenetluse puhul tuleks, eriti selle menetlusliigi kasutamissagedust arvestades, panustada menetluskulude vähendamisele, eriti pakkumuste esitamise osas. Samuti võib oodata häid tulemusi reeglite eristamisel lähtuvalt hangitavast esemest, kuna hangitava esemel on hanke kulukuse määrale suur mõju.

Küsitlusest selgub ka, et esitatud pakkumuste arv ei avalda hankemenetluse läbiviimise ajakulule mõju, mistõttu on igati mõistlik läbi pakkumuse esitamise kulu vähendamise soodustada pakkumuste esitamist hankemenetlustes, mis avaldaks positiivset mõju riigihankemaastiku konkurentsile. Eriti oluline on see lihthankemenetlustes, mis on oluliseks turulepääsu võimaluseks väikeettevõtetele ning mille kulukuse määr 2015. aasta andmete põhjal oli suhteliselt kõrge.

Uuringust selgus, et EL toetuse vahendite kasutamine avatud hankemenetluse läbiviimise kulukusele tõstvat mõju ei avalda, küll aga avaldub ajakulu tõstev mõju lihthankemenetluse läbiviimisel ja pakkujate poolel.

Pakkumuste esitamise ajale avaldab mõningast mõju ühispakkumuse esitamine, kuid mitte suures mahus, mistõttu võib ühispakkumuste esitamist kui ühte väikeettevõtetele turulepääsu võimaldavat lahendust, riigihankepoliitika raames samuti soodustada.

Käesolevat uuringut korratakse pärast uue riigihangete seaduse jõustumist ning mõnda aega rakendamist, et hinnata uue riigihangete seaduse mõjusid hanke kulukusele. Uuringu kordamist planeeritakse aastal 2018.