

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Madis Kõpper

**INNOVATSIOONI EDENDA VAD HANKED EESTI KOHALIKES  
OMAVALITSUSTES**

Magistritöö

Õppekava HAAM

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 9493 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Madis Kõpper .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 176740HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: [k6pper@gmail.com](mailto:k6pper@gmail.com)

Juhendaja: Veiko Lember, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

|  |    |
|--|----|
| LÜHIKOKKUVÕTE .....  | 4  |
| SISSEJUHATUS .....   | 6  |
| 1. TEOREETILINE RAAMISTIK .....  | 9  |
| 1.1. Innovatsioon kohalikes omavalitsustes .....                                     | 9  |
| 1.2. Innovaatilised riigihanked .....  | 11 |
| 1.3. Innovaatiliste riigihangete väljakutsed .....                                   | 13 |
| 1.3.1. Hanke ettevalmistamine .....  | 14 |
| 1.3.2. Hanke läbiviimine .....   | 15 |
| 1.3.3. Lepingu täitmine .....  | 16 |
| 2. EMPIIRILINE OSA .....   | 18 |
| 2.1. Metoodika ning valim .....  | 18 |
| 2.1.1. Meetodite kriitika .....  | 23 |
| 2.2. Riigihangete üldine olukord Eestis .....  | 23 |
| 2.3. Empiirilised tulemused .....  | 24 |
| 2.3.1. Hanke ettevalmistamine .....  | 25 |
| 2.3.2. Hanke läbiviimine .....   | 27 |
| 2.3.3. Hanke tulemus .....   | 30 |
| 3. ANALÜÜS .....   | 34 |
| KOKKUVÕTE .....  | 38 |
| SUMMARY .....  | 40 |
| KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....   | 42 |
| LISAD .....  | 46 |
| Lisa 1 – Intervjuu küsimustik kohalikele omavalitsustele .....                       | 46 |
| Lisa 2 – Intervjuu küsimused Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse spetsialistile ..... | 47 |
| Lisa 4 – Intervjueeritavate nimekiri .....   | 48 |

# LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida innovatsiooni edendavaid hankeid kohalikes omavalitsustes. Töö eesmärgiks on just välja sõeluda need kohalikud omavalitsused, mis on otsustanud innovaatilisi lahendusi hankida. Läbi selle püüame leida vastuse uurimisküsimusele, millised on innovatsiooni hankimist takistavad tegurid kohalikes omavalitsustes ning nende hallatavates asutustes ning kuidas on võimalik neid ületada? Valimisse on kogutud kohalikud omavalitsused ja nende poolt hallatavad asutused ning nende valikul lähtuti sellest, et oleks täidetud vähemalt üks kolmest kriteeriumist:

- esitatud on taotlus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele (EAS) innovaatiliste hangete toetuse saamiseks;
- kasutatud on hankemenetlusliiki innovatsioonipartnerlus;
- riigihangete registris on märgitud hanke juurde innovaatiliste aspektide kasutamine.

Töö teoreetiline raamistik loob ülevaate innovaatilistest riigihangetest üldiselt, millised on innovaatilisi riigihankeid takistavad tegurid ning millised on kohalike omavalitsuste eripärad innovaatiliste riigihangete läbiviimisel. Magistritöö empiiriline osa kasutab kvalitatiivseid uurimismeetodeid ning uurib intervjuude käigus kohalike omavalitsuste (n=10) seniseid kogemusi innovaatiliste riigihangete läbiviimisel. Intervjuude käigus keskenduti nii innovaatilise hanke ettevalmistamisele, hanke läbiviimisele, kui ka lepingu täitmisele.

Uurimuse käigus selgus, et innovaatiliste lahenduste hankimisel on tavalise hankimisega võrreldes nii mõnedki erinevused ning esineb neid kõikides eeltoodud hanke staadiumites. Kõige rohkem erinevusi esineb hanke ettevalmistamise staadiumis. Hanke ettevalmistamise staadiumis on erinevusteks näiteks oluliselt pikem eeltöö faas, mis võib ulatuda aastatesse. Seoses sellega, et eeltöö faas on pikk, tekib raskusi ka rahaliste vahendite planeerimisel. Üheks aga ehk kõige suuremaks erinevuseks ettevalmistamise perioodil on aga oskamatus vajadust piisavalt täpselt, kuid samas innovatsiooni mitte pärssivalt, kirjeldada.

Hanke läbiviimisel võib probleemina täheldada asjaolu, et ei osata kasutada hankemenetlusliike, mille abil oleks innovaatiliste lahenduste hankimine lihtsam. Tavalisi hankemenetlusliike kasutades tekib aga probleem pakkujate küsimustele vastamisel ning subjektiivsete hindamismeetodite kasutamisel.

Lepingu täitmisel tekitab raskusi riigihangete seaduse jäikus. Kuna lahendus on kõikide osapoolte jaoks uudne, siis võib tekkida vajadus muuta tehnilist lahendust, kriteeriume või ajaperioodi, kuid seadusandlus võib seda piirata.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kohalikes omavalitsustes ning nende asutustes on innovaatiliste lahenduste hankimine veel tagasihoidlik. Oma olemuselt ei ole kellelgi midagi innovaatiliste lahenduste hankimise vastu ning seda pigem pooldatakse. Igapäevase tiheda töö, ressursi puuduse, riigihangete seaduse jäikuse ning vähese innovaatiliste lahenduste hankimise kogemuse tõttu seda aga väga tihti ei tehta.

**Võtmesõnad:** innovatsioon, riigihanked, kohalikud omavalitsused

## SISSEJUHATUS

Kiirelt arenevas maailmas on väga tähtsal kohal innovatsioon. Vähemalt sama tähtis on innovatsiooni ära tundmine ning võime seda ellu viia. Innovatsiooniks võib pidada uue toote või teenuse väljatöötamist, olemasoleva toote või teenuse väljatöötamise tehnoloogia muutmist, olemasoleva toote või teenuse otstarbe muutmist (Johnson 2001, 139). Innovatsioon on ühtemoodi oluline nii erasektorile, kui ka avalikule sektorile. Innovatsiooni väärtustamine, hankimine ning kasutamine on mõlemas sektoris aga kindlasti erinev ning oleneb sellest, milline on erinevate asutuste võime näha asju teistsugustena (Mulgan, Albury 2003, 13). Paljud erasektori ettevõtted on muutnud organisatsiooni sisest poliitikat seoses tehnoloogia arenguga ning üha kasvav surve selle tegemiseks on ka avalikul sektoril (Lember et al. 2018, 2).

Kõik muutused avalikus sektoris peavad toimuma avalikku huvi silmas pidades ning kõiki seadusi järgides. Üheks selliseks seaduseks on ka riigihangete seadus, mis reguleerib riigiasutuste hankeprotsesse. Kuigi hankimist defineeritakse teinekord erinevalt, siis mõte jääb üldjuhul samaks. Lloyd ja McCue (2004, 7) toovad ühe võimaliku definitsioonina välja, et „hankimine on protsess, mille käigus omandatakse tooteid, teenuseid, ehitustöid ning liisimist läbi lepinguliste suhete“. Riigihangete seaduse ülesanne on seega selle protsessi reguleerimine. Tegemist on küllaltki mahuka ning keerulise seadusega, mis esmapilgul muudab asjade, teenuste ja ehitustööde hankimise keeruliseks ja tülikaks. Keerukus ja kõrged nõuded, mida avalik sektor tihtipeale rakendab, annavad eelise suurtele ettevõtetele ning väikesed firmad jäävad tahaplaanile ning sedagi võib pidada innovatsiooni pärssivaks asjaoluks (Raudla 2007, 228). Eriti keeruliseks muutub olukord, kus hankida on otseselt vaja midagi teistsugust ning mida turul ei leidu – midagi innovaatilist.

Kuigi kohalike omavalitsuste osakaal riigihangete kogumahust ei ole kõige suurem ning aastatel 2007-2010 oli see 17% (Lember, Kalvet 2014, 134) ning moodustab see umbes 25% riigi kogukuludest (Rahandusministeerium 2019), siis oleks kindlasti oluline, et kohalikud omavalitsused oleksid huvitatud uute lahenduste leidmisest. Seda eelkõige sellepärast, et innovaatilised lahendused väga suure tõenäosusega parendavad avalikku teenust ning selle tulemusel paraneb ka kuluefektiivsus (Walker 2006, 311, 315). Kuna kohalikud omavalitsused on ühed esmased avaliku teenuse pakkujad, siis kindlasti peaks sellele rõhku pöörama. Lisaks on erasektori üheks suurimaks väljakutseks tänapäevases kiirelt arenevas maailmas hirm tundmatuse ning teadmatuse ees, mida tulevik toob ning kuidas tulevikus hakkama saada (Johannessen et al. 1999, 123). Kohalikud omavalitsused ning avalik sektor üldiselt saaks siinkohal eraettevõtete

hirme maandada, andes julgust ning põhjust erasektoril innovaatilisi lahendusi välja töötada ning sellega ka kindlustada enda kohta ning püsimumist tulevikus (Edler, Georghiou 2007, 961).

Paul Jaaksoni (2017) poolt korraldatud uuring tõi välja, et 2015. aastal oli Eesti avalikus sektoris kuni 1,2% korraldatud hangetest innovaatilised. Erinevad Euroopa riigid nagu Hispaania ja Holland on seadnud endale küll eesmärgid innovaatiliste hangete eelarveliste koguste kohta, kuid andmed nende tegeliku täitmise kohta on puudulikud (ibid.). Sellest tulenevalt on väga raske ka võrrelda, kas 1,2% osakaal koguhangetest on hea tulemus või mitte. Lisaks ei näita see uuring piisavalt selgelt, kuivõrd hästi suutis uuringu metoodika tegelikku olukorda kaardistada. Küll näitab see aga seda, et innovaatilisi hankeid tehakse ning mõningane huvi nende vastu on. Kuna eelpool nimetatud uuring viidi läbi riigihangete registris, siis ei ole seal kajastatud võimalikud väikehanked või seadusega lubatud erandjuhud, mis viidi läbi riigihangete registri väliselt.

Jaaksoni (2017) uuring osundab, et innovaatilisi hankeid kasutatakse enim IT sektoris. Eesti avalikus sektoris soodustab IKT-alase innovatsiooni edasist arengut kindlasti ka asjaolu, et Eestis on kõrgelt arenenud IT sektor ning rahvas usaldab e-teenuseid (Lember et al. 2018, 3). Takistused innovatsiooni hankimisel võivad eelkõige tekkida valdkondades, kus puudub kiire vajadus innovaatiliste lahenduste järgi ning turul olevad tooted rahuldavad igapäevaseid vajadusi. Vähem oluline ei ole siiski aga innovatsioon ka nendes valdkondades, kuna ainult pidev arendustöö tagab konkurentsivõimelisuse.

Euroopa Liidu tasandil on tekkinud kõrgendatud tähelepanu innovatsiooni ja riigihangete koostöö suurendamiseks (Edler, Georghiou 2007, 950) ning oodatakse, et riigid näeksid ette viise nende osakaalu suurendamiseks. Praegusel hetkel on Eestis olemas kaks uut võimalust, mis peaksid muutma innovatsiooniliste hangete osakaalu suuremaks – hiljuti Riigihangete seadusesse ülevõetud innovatsioonipartnerluse hankemeetod ning Ettevõtlike Arendamise Sihtaustuse poolt innovatsiooni edendavatele hangetele pakutav toetus. Lisaks, riigihangete piirmäärade tõstmine annab hankijatele suuremad võimalused viia läbi hanked lihtsustatud korras, mis annab hankijale natuke vabamad käed. EAS-i toetuse saamiseks peab olema hange läbi viidud riigihangete registri vahendusel.

Teoreetilise kirjandus julgustab innovaatiliste hangete korraldamist ning teeb ettepanekuid võimaluste suurendamiseks, kuid oluline on uurida ka seda, et neid juba loodud võimalusi ka kasutataks. Võimalusi juba kasutanud kohalikud omavalitsused võivad anda väärtusliku informatsiooni, kuidas muuta nende lahenduste kasutamist veelgi lihtsamaks ning populaarsemaks.

Magistritöö eesmärgiks on välja uurida, mida tuli kohalikel omavalitsustel teha selleks, et innovaatilist lahendust hankida ning kust tuli selleks ajend? Kuidas nad innovatsiooni hankimiseni jõudsid, kuidas nad seda ellu viisid ning milline oli selle mõju. Uurimuse tulemusena peaksid välja kujunema suunad, kuhu asutuse sisene poliitika peaks arenema, kui soovitakse hankida innovaatilisi lahendusi. Täiendavalt peaksid tulema esile probleemsed kohad ning nende analüüsimisel oleks võimalik teha ettepanekuid muudatusteks kohalike omavalitsuste korralduses ning hangete läbiviimisel. Magistritöö keskendub järgmisele uurimisküsimusele:

- Millised on innovatsiooni hankimist takistavad tegurid kohalikes omavalitsustes ning nende hallatavates asutustes ning kuidas on võimalik neid ületada?

Valimi moodustamisel lähtutakse riigihangete registris ja EAS-i kodulehel toodud informatsioonist ning nende andmete põhjal valitud kohalike omavalitsustega viiakse läbi intervjuud. Samuti viiakse läbi intervjuu EAS-i poolse spetsialistiga.

Tuues välja kohalikud omavalitsused, mis on kasutanud EAS-i poolt pakutavat innovaatiliste hangete toetust, hankemenetluseliiki innovatsioonipartnerlus või viidanud riigihangete registris innovaatiliste aspektide kasutamisele, saame kaardistada innovaatiliste lahenduste võimaliku arenemise teekonna.

Käesoleva magistritöö esimene osa hõlmab teoreetilise kirjanduse analüüsi, mis keskendub innovaatiliste hangete klassifitseerimisele, innovaatilisi hankeid takistavatele teguritele ning kohalike omavalitsuste poolt läbiviidavatele hangetele ja nende tähtsusele. Empiiriline osa, mis on töö teine osa, keskendub Eesti iseärasustele innovaatiliste riigihangete läbiviimisel ning toob välja kohalike omavalitsuste kogemused innovaatiliste hangete läbiviimisel. Töö kolmas osa keskendub empiiriliste tulemuste analüüsile. Töö lõpetab kokkuvõtte.



# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Riigihangetest kirjutades ning neid uurides tuleb arvestada sellega, et riigihangete üheks esmaseks ülesandeks on rahaliste vahendite säästlik ning läbipaistev kasutamine (Uyarra 2010, 2). Seda tähtsat ülesannet endale teadvustades, tuleb mõista ka seda, et riigihangetel on suur võime mõjutada ja suunata turgu (Preuss 2009, 213) ning seejuures edendada innovatsiooni. Innovatsioon on aga kriitilise tähtsusega faktor riigi ning selle majanduse käekäigu kujundamisel järjest kasvavas teadmispõhises ja ettearvamatus maailmas (Johannessen et al. 2001, 123) ning kohalikud omavalitsused, kui esmase avaliku teenuse pakkujad peaksid sellega tuleviku plaane tehes arvestama (Newman et al. 2001, 62). Xulia González (et al. 2005, 946) toob välja, et riigitoetus on ennast tõestanud, kui efektiivne innovatsiooni edendav meede – riigihangete puhul on tegemist toetusega, mille puhul saab otsest ning kohest kasu ka riik. Selleks, et innovaatiliste lahenduste hankimine oleks võimalik, tuleks riigihankeid vaadelda mitte pelgalt ärisuhtena, vaid pigem partnerlussuhtena (Lawther, Martin 2005, 213). Neid teooriaid arvesse võttes on vaja uurida innovaatiliste riigihangete olemust, millised on innovaatiliste riigihangete väljakutsed ning milline on nende rakendamise roll kohalikes omavalitsustes.

## 1.1. Innovatsioon kohalikes omavalitsustes

Kohalikud omavalitsused on kõige tihedamas suhtluses kodanikega ning sellega seoses ka kõige otsesemad avaliku teenistuse maine kujundajad. Erinevad programmid ning lahendused kohalike omavalitsuste moderniseerimiseks aitavad kaasa nende dünaamilisemaks ning tõhusamaks muutmisele ning mis omakorda parandab pakutavat teenust (Newman et al. 2001, 61). Kasvav majanduslik surve teha vähemaga rohkem tekitab üha rohkem uusi põhjuseid innovatsiooni hankimiseks (Bartlett, Dibben 2002, 108). Charles Edquist ja Jon Mikel Zabala-Iturriagagoitiaa (2012, 1758) toovad välja, et hankija poolne huvi innovatsiooni vastu hankemenetluses on peale sajandivahetust oluliselt tõusnud.

Riigihangete puhul peaks tagama parima kuluefektiivsuse pakkujate täiuslik konkurents – midagi mida avaliku sektori turul ei ole alati võimalik saavutada (Andrews, Entwistle 2013, 248). Üheks läbivaks reformiks erinevates riikides võib pidada riigiasutuste ning sealhulgas kohalike omavalitsuste ühendamist eesmärgiga parendada avalikku teenust, pakkudes paremaid lahendusi ning suurendades konkurentsi (Andrews, Entwistle 2013, 250, 256; Pollitt 2009, 285). Tihti tehakse seda aga rutakalt ning eelneva tasuvusanalüüsita (Pollitt 2009, 288) ning leidmata

tasakaalu praeguste vajaduste ning tuleviku vajaduste vahel innovatsiooni näol (Andrews, Entwistle 2013, 257).

Lühinägelik mõtlemine ning hetkeline kulude kokkuhoid ei pruugi aga tagada kõige efektiivsemat lahendust pikas perspektiivis (Andrews, Entwistle 2013, 258). Lühinägelik mõtlemine tekitab juurde üha uusi innovatsiooni takistavaid tegureid, sealhulgas ametnike puudus, asjakohaste teadmiste vähesus ning rahaliste vahendite nappus. Samas nõutakse aga kohalikest omavalitsustest rohkem teenuseid ning rahva teenimist (Uyarra 2010, 7). Erasektori ettevõtte juhid, tunnetades innovatsiooni arendamise vajadust, võivad hetkega palgata mitmeid töötajaid, kelle põhiülesandeks saab olema innovatsiooni arendamine (Johannessen 1999, 122). Kohalike omavalitsuste juhtidel on selliste otsuste tegemine oluliselt rohkem piiratud ning aega nõudev.

Ajaloo vältel on nähtud ka üheks innovatsiooni tagamise viisiks uut avaliku haldust (NPM). Avaliku sektoris viiakse läbi muudatusi struktuuris kui ka senises käitumispraktikas sooviga muutuda rohkem erasektori sarnaseks (Bartlett, Dibben 2002, 107). Erastamise käigus antakse avaliku teenuse pakkumine hangete kaudu mõne erasektori ettevõtte käsutusse ning otsides odavamaid ning paremaid viise selle teostamiseks investeeritakse ka innovatsiooni (Johnson, Walzer 2000, 2). Kindlasti ei saa siinkohal üheselt alati väita, et erasektoris ei ole probleeme innovatsiooni rakendamisel. Näiteks ehitussektor on pideva surve all innovaatiliste lahenduste leidmiseks, kuid on väga palju ka innovatsiooni takistavaid ning aeglustavaid tegureid (Valence 2010, 50). Murekoht erastamise juures on see, et tihti pööratakse teenuse pakkumise puhul rõhku aga rohkem odavusele ning oluliselt vähem selle kvaliteedile (Andrews, Entwistle 2013, 250). Tihtipeale lähevad erasektorist motiveeritud hankijad lihtsamat vastupanu teed ning hangivad kõige odavamat lahendust, jättes innovatsioonile väga vähe ruumi. Raha säästmist on lihtne mõõta ning seda kontrollida on võimalik kohe. Innovatsiooni puhul on tulemused näha tihti aga alles mitme aasta pärast (Uyarra 2010, 31).

Germa Bel-i ja kolleegide (2013, 449) uuringus tuli välja, et erastamist üldjuhul ei kasutata väikestes kohalikes omavalitsustes, kus on kuni 2000 elaniku. Samuti kasutatakse erastamist vähem omavalitsustes, mis on väga hajutatud. Erastamise valikul peavad omavalitsuse juhid analüüsima, kas kuluefektiivsus kaalub üle järelevalve keerukuse ning võimaliku kvaliteedi languse. Erastamise käigus peab olulist rõhku pöörama ka lepingute pikkusele. Lepingute pikkused mõjutavad nii tehingukulud (Bel, Fageda 2007, 527) kui ka innovatsiooni rakendamist. Liiga lühikesed lepingud võivad pärssida nii innovatsiooni kui ka suurendada tehingukulud.

Paljud avalikud teenused ei saa aga allahindlust kvaliteedi osas teha ning sellisel juhul tuleb kohalikel omavalitsustel teenust ise pakkuda ning leida ka viise innovatsiooni arendamiseks.

Bartlett ja Dibben (2002, 113) uurisid kohalike omavalitsuste innovaativsusust ning töid analüüsi käigus välja, et paljuski on kohalike omavalitsuste tegevus seotud ka sealsetest juhtidest ning nende eesmärkidest. Nad eristasid selgelt kaks erinevat juhti – juhid, kes soovivad parendada avaliku teenust ning juhid, kes soovivad teha muudatusi ainult muudatuste nimel ning jätta endast sellega märk maha. Järeldusena nõustusid Bartlett ja Dibben (ibid.) juba eelnevalt Veronica Hope Hailey (2001, 1139) poolt välja toodud järeldusega, et innovatsiooni hankimisel on väga oluline osa ka personalipoliitika juhtimisel. Üldjuhul võib aga öelda, et kohalikud omavalitsused on rohkem tulemustele orienteeritud kui seda on keskvalitsuse asutused (Peters, Pierre, 1998, 241).

Hinnangut avaliku teenuse kohta ning võimalike parendusettepanekuid selle kohta oskavad kindlasti anda avaliku teenuse tarbijad ehk elanikud. Seega on võimalik ühe lahendusena innovaatiliste lahenduste välja töötamisel kasutada rahva osalust (Lowndes et al., 2001, 214). Rahva osalust kasutades on võimalik innovaatilise lahenduse olemust lihtsamini kirjeldada ning samuti aitab see kaasa läbipaistvuse suurendamisele.

## **1.2. Innovaatilised riigihanked**

Hankimine on tegevus, mille käigus riigiasutused omandavad tooteid, teenuseid või ehitustöid kolmandate asutuste poolt. Lisaks sellele, et peab olema tagatud rahaliste vahendite säästlik kasutamine, peab olema tagatud ka läbipaistvus. Ideaalis peaks riigihange ka tagama töökindlust ning töökohtade teket (Uyarra 2010, 2). Kui tavalise hanke puhul on hankija ette andnud kindla soovi, millele pakkumus peab vastama, siis Edler (et al. 2005, 2) toob välja innovaatilise hanke definitsiooni ning erinevuse tavalisest hankest: „Innovaatilise riigihanke käigus jõuab teave hankija vajadustest võimalike pakkujani ning pakkujate teadmised võimalike tehniliste lahenduste kohta peavad jõudma tagasi hankijani“.

Suured ettevõtted peavad konkurentsipüsimiseks pidevalt rakendama innovaatilisi lahendusi. Kui erasektoris on omaks võetud uus tehnoloogia ning selle efektiivsus on tõestatud, siis üldjuhul avalik sektor järgib erasektori eeskujuga ning võtab selle tehnoloogia samuti omaks (Cong, Pandya 2003, 25). Kui ettevõtted uusi tehnoloogiaid aga kasutusele ei võta, siis tuleks endale teadvustada, et turg on väga mõjutatav riigihangetest. See tähendab, et kui riigihanked on orienteeritud innovaatilistele lahendustele, siis turg korrigeerib ennast selliselt, et nad suudaks neid ka pakkuda.

Kui innovatsiooni ei nõuta, siis on majanduslikult ebaotstarbekas turu osapooltel ka sellele rõhku pöörata. Siinkohal tuleks meenutada, et innovatsiooni arendamine on kulukas ning otstarbekas ainult siis, kui sellele on olemas ka ostja (Uyarra 2010, 3).

Tänapäeval jaguneb suuresti mõttemaailm riigihangete ning innovatsiooni seisukohalt kaheks. Esimesed leiavad, et riigihangetega on võimalik innovatsiooni toetada. Riigihange, millega otsitakse innovatsioonilist lahendust, võib lisaks hangitavale innovaatilisele lahendusele tekitada innovatsiooni edasise arengu, mis omakorda põhjustab teiste innovaatiliste lahenduste arengut. Teised leiavad aga, et riigihankeid ei saa ning ehk isegi ei tohiks kasutada innovatsiooni edendamisel ning esmatähtis on rahaliste vahendite säästlik kasutamine. (Lember et al. 2014, 2-3).

Innovaatilise lahenduse hankimise idee või mõte võib teinekord tekkida ka lihtsalt olude sunnil. Näiteks, kui hankijal on ideed otsas ning tal ei ole võimalik mingit probleemi lahendada, siis proovitakse seda teha innovaatilise hanke raames. Seda ei tehta sellepärast, et tahetakse innovatsiooni edendada või olla uuendusmeelsed, vaid pigem sellepärast et neil lihtsalt ei ole teist valikut. Sellist olukorda võib kohata näiteks sõjatööstuses (Lember et al. 2014, 4).

Uyarra (2010, 17) uurimusest võib välja lugeda, et hankeid võib innovatsiooni arvestades jagada kolme gruppi. Esimene grupp oleksid tavalised hanked, mille käigus hangitakse tavalisi juba olemasolevaid tooteid ja teenuseid. Teine grupp on innovaatilised hanked, mille käigus hangitakse midagi, mida veel ei ole olemas. Kolmas grupp on olukord, kus asutus hangib teadus- ja arengutegevust olemasolevate tegevuste ja otsuste parendamiseks.

Innovaatiline riigihange võib jaguneda omakorda veel arendavaks ning adopteeruvaks. Esimene tähendaks millegi täiesti uue loomist ning välja arendamist. Teine tähendaks millegi hankimist, mis ei oleks uus maailmale, vaid see oleks uus hankijale või selle riigile (Uyarra 2010, 17; Knutsson, Thomasson 2013, 244). Adopteeruv riigihange oleks hea üleminek konservatiivsete hankijate puhul, kes pelgavad riske võtta. Sellisel juhul oleks neil näiteid välismaailmast võtta, et antud lahendust toimib ning riskid oleksid mingil määra maandatud. Johannessen (et al. 2001, 28) on välja toonud, et kui ei otsita just au ja kuulsust, siis adopteeruvad hanked on täielikult innovatiivsetest hangetest üldjuhul kasumlikumad. Seda eelkõige, kuna midagi omaks võtta ning integreerida on lihtsam ning odavam, kui millegagi täiesti nullist alustada. Samuti on võimalik juba tehtud vigadest õppust võtta. Siinkohal võiks mainida, et innovaatiliste riigihangete esmane mõte ei olegi täiesti uute lahenduste välja töötamine, vaid soov võtta kasutusele tehnoloogiaid, mis parandavad avalikku teenust (Edquist, Zabala-Iturriagoitia 2012, 1758).

Teisalt võivad innovaatilised hanked jaguneda kas otseselt innovaatilist lahendust hankivateks (otsitakse kindlat uut toodet või leiutist) või innovaatilisi lahendusi soodustavateks hangeteks, mille eesmärk ei ole uue toote hankimine vaid innovatsiooni levitamine ning võimaluse andmine selle arenguks (Lember et al. 2014, 14; Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1759). Avaliku sektori asutus annab põhjuse eraettevõttele innovatsiooni loomiseks ning avaliku sektori asutus on sellisel juhul ka selle teenuse esimene klient - eduka teenuse puhul on tõenäoline, et järgneb aga ka teisi kliente (Yeow, Edler 2012, 475).

Innovaatilise hanke ja tavalise hanke esmane erinevus tuleb välja juba tehnilisest kirjeldusest. Innovaatilise hanke puhul pööratakse rõhku funktsiooni kirjeldusele. Liigne tehnilistele nõuete seadmine piirab innovatsiooni (Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1766). Piltlikult ütlevad Edquist ja Zabala-Iturriagagoitia (2012, 1766), et innovaatilise hanke tehniline kirjeldus peaks kirjeldama olemasolevat probleemi, millele otsitakse lahendust. See nõuab aga hankemenetluseliiki, mis võimaldab hankijal ja pakkujal omavahel suhelda ning teha koostööd.

Tabel 1. Hangete jagunemine innovaatalisust arvesse võttes

|                                  |  |  |
|----------------------------------|--|--|
| Tavalised hanked                 |  | Ostetakse juba olemasolevat, tõestatud ning hästi tuntud lahendust.                        |
| Innovaatilised hanked            | Adopteeruvad hanked  | Ostetakse lahendust, mis on hankija jaoks uus, kuid mujal maailmas juba rakendust leidnud. |
|                                  | Arendavad hanked   | Ostetakse lahendust, mida ei ole veel olemas.  |
| Innovatsiooni soodustavad hanked | Luuakse võimalus innovatsiooni arendamiseks ning mille otsene eesmärk ei ole innovaatilise teenuse ostmine, vaid ettevõtjate suunamine innovatsiooni rajale. |  |
| Eel-kommertsiaalsed hanked       | Uuele lahendusele eelnev teadus- ja arendustegevuse hankimine.   |  |

Allikas: Uyerra (2010, 17); Lember (et al. 2001, 28); Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1759.

### 1.3. Innovaatiliste riigihangete väljakutsed

Viimasel ajal tehakse palju uuringuid, mis on seotud riigihangete ning innovatsiooni kombineerimisega. Seda sellepärast, et on hakatud mõistma innovatsiooni olulisust ning

riigihangete suurt mõju ühiskonna arengule, kuid samas nähakse takistusi ning probleeme nende kahe kombineerimisel. Käesolev peatükk toob välja peamised väljakutsed, mida innovaatiliste riigihangete korraldamisel silmas peab pidama.

### **1.3.1. Hanke ettevalmistamine**

Üheks ehk suurimaks väljakutseks innovaatiliste hangete puhul on majasisese oskusteabe puudumine (Uyarra et al. 2014, 633). Oskusteabe puudumise all peame silmas oskamatuset innovaatilist lahendust endale kirjeldada. Selle võib põhjustada asjaolu, et ei olda turul olevate erinevate lahenduste ning võimalustega väga hästi kursis. Yeow ja Edler (2012, 477) ütlevad, et on vaja kindlalt paika panna vajadused, mille suunas innovaatilisi lahendusi rakendada. Kui keskendutakse liialt tehnilistele tingimustele funktsionaalsete tingimuste asemel, siis ei pruugi kõik lahendused tehnilistele tingimustele vastata, kuid oma funktsionaalse otstarbe kohaselt olla täiesti aktsepteeritavad (Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1760). Lisaks vähesele konkurentsile tingib see ka innovaatiliste lahenduste puudumise.

Kui innovaatilise lahenduse vajadust ei osata selgelt sõnastada, siis jääb mulje, et tegelik vajadus selle järgi puudub. Khi V. Thai (2007, 11) on öelnud, et hankeprotsess ei saa alata ennem, kui on olemas kindel rahastus ning kindel vajadus lepingu järgi. Seega on väga tähtis esmalt selgeks teha innovaatilise lahenduse olemus ning selle alusel tõendada lepingu ning rahastuse vajadust.

Innovaatiliste lahenduste hankimine oleks ehk populaarsem, kui kohalikel omavalitsustel oleks rohkem stiimuleid nende teostamiseks. Samas väidavad Janet Newman ja tema kolleegid (2001, 63), et on üsna vähe tõenäoline, et stiimulid aitavad innovatsiooni suurendada mitte innovaatilistes kohalikes omavalitsustes. Stiimulid aitaksid innovaatilisust suurendada sellistes asutustes, kus on juba tekkinud õige meelestatuse ning poliitiline suhtumise.

Innovaatilise hanke eelduseks on tihe ning pikk koostöö potentsiaalsete pakkujatega (Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1759). See tähendab, et hanke ettevalmistamine venib oluliselt pikemaks, kui tavalise hanke puhul. Tagamaks koostöö läbipaistvust ning kõikide potentsiaalsete pakkujate võrdset kohtlemist, peab küsima informatsiooni ning koostööd tegema mitmete potentsiaalsete pakkujatega – jällegi asjaolu, mis omakorda muudab eeltöö pikemaks.

Yeow ja Edler (2012, 488, 498) on öelnud, et innovaatilisi hankeid tuleks vaadelda kui projekte ning nende läbiviimisel rakendada ka projektijuhtimise meetodeid. Projektijuhtimise käigus tuleks innovaatiline hange jagada etappideks:

- vajaduse defineerimine;

- lahenduse kirjeldamine;
- lahenduse arendamine;
- lahenduse eeliste demonstreerimine;
- lahenduse eeliste kasutamine ja jagamine.

Innovaatilise hanke jagamine projektijuhtimise meetodeid kasutades etappideks aitab identifitseerida ning analüüsida riske (ibid.). Analüüsi käigus on võimalik jaotada ressursse ning planeerida aega. Projektijuhtimine ei ole kindlasti aga lihtne ning kuna avaliku teenistuse töötajatele on omasem vältida riske (Buurman et al. 2012, 279), siis ei pruugi projektijuhtimise meetmete kasutamine alati kõne alla tulla.

Täiendavalt võib täheldada ka avaliku sektori asutuste omavahelise koostöö puudumist. Asutused töötavad eraldi ning eeliseid, mis tekivad suurema mahu ning eelarve osas, jäetakse kasutamata (Knutsson, Thomasson 2014, 246).

### **1.3.2. Hanke läbiviimine**

Võimalik oskusteabe puudumine võib esile tulla ka hanke läbiviimisel ning erinevate hankemenetlusliikide kasutamisel. Koolitused hõlmavad rohkem juriidilisi teemakäsitlusi ning strateegilistele ja juhtimisega seotud küsimustele pööratakse vähe tähelepanu (Lember, Kalvet 2014, 136). Sellest tulenevalt ei osata või ei julgeta kasutada erinevaid hankemenetlusliike, mis on innovaatiliste lahenduste hankimiseks sobilikumad, näiteks võistlev dialoog (Uyerra et al. 2014, 633) või majanduslikult soodsam pakkumus, kus lisaks hinnale võrreldakse ka hangitava eseme kvaliteeti (Lember et al. 2014, 18).

Üheks oluliseks murekohaks innovaatilise lahenduse hankimise puhul on kindlasti vaidlus hinna, koguse ja kvaliteedi osas (Uyerra 2010, 2). Väga raske on hinnata millegi väärtust ning kvaliteeti, kui see miski ei ole veel käega katsutav. Antud lahendus kahtlemata nõuab palju subjektiivset arvamust ning otsustamist. Teadupoolest on aga subjektiivsed arvamused erinevad ning kergesti vaidlustatavad.

Kui nõudlus innovatsiooni järele avaliku sektori poolt on väike, siis tehakse teadus- ja arendustööd selles ulatuses, mis ettevõtte peab vajalikuks ning kasumlikuks. Suurtel ettevõtetel on rohkem informatsiooni ning rohkem vahendeid, et seda informatsiooni kasutades edendada innovatsiooni (Johannessen et al. 1999, 123). Sellest tulenevalt ei ole innovatsiooni otsiva riigihanke puhul mitte kõik võrdses seisus ning võib tekkida konkurentsi puudumine. Kui osad pakkujad peaksid leidma ennast siinkohal diskrimineerituna või kõrvale jäetuna, siis võib suure tõenäosusega oodata siin

vaidlust ning toetudes läbipaistvuse puudumisele, diskrimineerimisele ja konkurentsi vähesusele on neil suur võimalus see vaidlus ka võita.

Kui tavahanke raames on hanke ese väga põhjalikult kirjeldatud, siis innovaatilise hanke puhul peaks see olema paindlikum. Paindlikkuse tagab aga erinevate osapoolte vaheline suhtlus (Crescenzi, Rodriguez-Pose 2011, 17). Suhtluse tähtsust nii hanke perioodil, kui ka innovatsiooni arendamise faasis peab väga tähtsaks ka Johannessen (et al. 1999, 124) ning Newman (et al. 2011, 65). Pidev kontaktide vahetamine ning kohtumine erinevate institutsioonidega aitab luua ühiseid nägemusi ning selleläbi kiirendada innovatsiooni arengut. Selline põimitus ei ole kindlasti aga avaliku sektori asutusele ning enamikele hankemenetlusliikidele omane.

Selleks, et mõlemal osapooltel oleks huvi innovaatilise lahenduse hankimiseks, on vaja viia osapoolte riskid võrdseks. Walkeri ja Hampsoni (2003, 15) toovad välja, et riskid jagunevad lepingu tüübist sõltuvalt väga erinevalt. Innovaatilise lahenduse hankimisel tuleb seega väga hoolikalt jälgida ka lepingu tüüpi. Kuna innovaatiline lahendus on mõlemale osapooltele riskantne, siis ei tohiks lepinguga kummalegi osapooltele täiendavaid riske seada.

### **1.3.3. Lepingu täitmine**

Hankelepinguid võib pidada küllaltki jäikadeks ning mahukateks. Leping peab kajastama väga täpselt seda, mida oli nõutud hankes ning mõlemad osapooled peavad seda järgima. Innovaatilise lahenduse puhul oleks vaja rohkem aga partnerluslepingut. Partnerlusele tuginev hankija-pakkuja suhe on edukas ainult siis, kui mõlemad osapooled usuvad, et koostöö annab neile positiivsema tulemuse, kui seda annab konkurents (Walker, Hampson 2003, 2). Üheks esmaseks vahendiks innovatsiooni edendamisel on ka tarbetu bürokraatia vähendamine. Kõrvaliste ning hanke eseme kvaliteeti mitte puudutavate tegurite eemaldamine hankeprotsessist ning lepingu täitmise protsessist aitab osapooltel keskenduda olulisele. Walker ja Hampson (2003, 6) on öelnud selle kohta valu ja vaeva eemaldamine lepinguhaldusest.

Teise aspektina innovatsiooni hankimise ning lepingu täitmise juures peab kindlasti silmas pidama intellektuaalomandiõigusi, mille puhul hankija võib näha riske. Ettevõtete vahelistes suhetes ning riigi ja ettevõtete vahelistes suhetes võib täheldada kõige rohkem intellektuaalomandiõigusega seotud rikkumisi. Innovatsioon nõuab aga riskide võtmist ning arvestamist, et võib tekkida erinevaid vaidlusi autoriõiguste, kvaliteedi ja muu osas. Erinevates ettevõtetes (ning ka avaliku sektori asutustes) ei täheldata aga eriti riskide võtmist, kuna inimesed soovivad teha seal karjääri ning ei soovi riske võttes töökoha kaotusega riskida (Carrier 2012, 915).



Teatud osa erasektorist on väga mõjutatav avaliku sektori nõudlusest, mis tähendab, et esimene teeb oma tähelepanekud ning organiseerib ennast ümber vastavalt teise nõudlusele. See juhtub aga ainult siis, kui muutus on pidev. Antud juhul investeerib erasektor teadus- ja arendustöösse siis, kui avalikul sektoril selle vastu ka huvi on (Uyarra et al. 2014, 634). Võitluses lepingu eest nähakse vaeva ning võetakse vajadusel kasutusele uusi lahendusi, mis annaksid eelise konkurendi ees (Valence 2010, 52).

## **2. EMPIIRILINE OSA**

2017. aastal valminud ning Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt läbi viidud uuring kaardistas innovatsioonihankeid ning nende osakaalu 2015. aastal. Uuringu tulemusel oli 2015. aastal Eestis läbi viidud hangetest 0,7-1,2% innovaatilised. Antud uuringu esialgse valimi moodustamisel võeti arvesse riigihangete registris läbiviidud hankeid ning valik tehti nende pealkirja ning hankedokumentide järgi. (Jaakson 2017, 8, 15).

Käesoleva uuringu koostamisel on arvesse võetud olulisi muudatusi innovatsioonipoliitika maastikul – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) poolt pakutav toetus innovatsiooni edendavatele hangetele ning hankemenetluse liik innovatsioonipartnerlus. Tegemist on võimalustega, mis on küllaltki värsked ning milledega ei ole otseselt arvestatud varasemates uuringutes. Lisaks eeltoodule võetakse arvesse innovaatiliste aspektide kasutamist riigihangete registri tähenduses.

### **2.1. Metoodika ning valim**

Käesoleva uurimistöö valimisse võeti kohalikud omavalitsused või nende poolt hallatavad asutused, kes täitsid järgnevast kolmest kriteeriumist vähemalt ühe:

- toetuse saamine Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt (EAS) innovaatiliste hangete tarbeks;
- kasutatud on hankemenetlusliigina innovatsioonipartnerlust;
- riigihangete registris on märgitud hanke juurde innovaatiliste aspektide kasutamine.

Nimetatud kriteeriumid tagavad eelkõige selle, et valimisse satuksid just nimelt need hanked, mis oleks ka innovatsiooniga seotud. Tegemist on kriteeriumitega, mille täitmiseks on hankija pidanud tegema midagi teistsugust ning mille täitmisel ta ei kvalifitseeru enam tavahanke alla. Tegemist on ka ainukeste mitte subjektiivsete kriteeriumitega, mille abil on võimalik innovaatilisi hankeid üldse eraldada.

EAS poolt pakutavat toetust innovatsiooni edendavatele hangetele on võimalik taotleda 2016. aasta aprillist alates. Toetus on mõeldud projektidele, mis on suunatud avaliku teenuse parendamisele läbi innovatsiooni. Toetuse saamiseks on ette nähtud kindlad kriteeriumid, millele hankija ja hanke ese peavad vastama.

Alates 2017. aasta Septembrist on kõikidel huvilistel võimalik kasutada ka uut hankemenetluse viisi – innovatsioonipartnerlus. Innovatsioonipartnerlus on iseseisev hankemenetluse liik, mille eesmärgiks on innovaatiliste lahenduste ning avaliku sektori ja erasektori vahelise koostöö suurendamine (RHS §48). Koostöö all peetakse silmas paremat omavahelist suhtlemist hankija ja pakkuja vahel, mille eesmärgiks on millegi uue teadmise omandamine mõlema osapoolle jaoks. Innovatsioonipartnerlus peaks muutma osapoolte vahelise ärilise suhte koostööks, mis on väga oluline innovaatiliste lahenduste hankimisel (Edquist, Zabala-Iturriagagoitiaa 2012, 1767). Nagu ka paljude teiste muudatuste puhul, mida uus Riigihangete seadus endas sisaldab, tingis ka innovatsioonipartnerluse, kui eraldiseisva hankemenetluse kasutusele võtmise uus Euroopa Liidu direktiiv 2014/25/EL, mis võeti vastu 26. veebruaril 2014. Direktiivist on võetud üle hankemenetluse põhimõtted ning reeglid, mida peab järgima. Kõnealune direktiiv on suunatud kogu avaliku sektori riigihangete reguleerimiseks eesmärgiga kaotada avalikus sektoris palju esinev suletus ning konkurentsi puudumine. Ühe sellise võimalusena nähakse ette innovatsioonipartnerlust (EL direktiiv 2014/25/EL).

Riigihangere register ei ole tänapäeval enam pelgalt hangete läbiviimise keskkond, vaid see on muutumas ka järelevalve ja analüüsi töövahendiks. Üheks selliseks analüüsi tööriistaks võib pidada ka võimalust innovaatilisi hankeid eraldada. Innovaatilised hangete eraldamiseks esitab riigihangete register hankijatele kindlad küsimused ning kui hankija vastab vähemalt ühele neist jaatavalt, siis märgitakse hanke juurde, et on kasutatud innovaatilisi aspekte. Küsimustele, millele vastama peab on järgmised:

- Kas hangitav lahendus muudab hankija asutuse tööprotsesse efektiivsemaks?
- Kas selle hanke ese on uus nii hankija kui ka pakkujate jaoks?
- Kas hangite selle hanke raames teadus- ja arendustegevust?
- Kas selle hanke raames hangitav lahendus on uus hankija jaoks?

Eelmises kolmes lõigus kirjeldatud meetmeid arvesse võttes on koostatud käesoleva uurimistöö valim. Kindlasti ei tähenda see seda, et innovaatilised hanked on ainult need hanked, mis eeltoodud kriteeriumitele vastavad. Paul Jaaksoni (2017) poolt korraldatud uuringust tuli välja, et innovaatiliste lahenduste hankimiseks kasutatakse väga erinevaid viise ning hankemenetlusliike. Sellest tulenevalt on ka väga raske hankeid jagada nende innovatsiooni järgi. Tänu innovatsiooni edendavate hangete toetusele, innovatsioonipartnerlusele ning innovaatiliste hangete eraldamise tööriistale riigihangete registris on meil aga võimalik saada kitsam valim, mille alusel koostada analüüs.

EAS-i poolt pakutav toetus on justkui stiimul riigiasutustele selleks, et oleks rohkem motivatsiooni innovaatilisi lahendusi hankida. Innovatsioonipartnerlus on meetod, mis peaks muutma innovatsiooni hankimise tulemuslikumaks. Riigihangete registri innovaatiliste aspektide kasutamise märke on aga tööriist riigihangete eraldamiseks.

Selleks, et saada täielik valim, tehti esimene valim riigiasutustest, kes on taotlenud EAS-i poolset toetust. Nende riigiasutuste seast valiti välja kohalikud omavalitsused ning nende hallatavad asutused.

Teise sammuna otsiti välja kõik hanked riigihangete registris, mille juurde on märgitud innovaatiliste aspektide kasutamine. Kõikide nende hangete seast valiti välja kohalikud omavalitsused ning nende hallatavad asutused.

Kolmanda sammuna otsiti välja kõik hanked, mille puhul oli kasutatud hankemenetlusliiki innovatsioonipartnerlus ning nende seast toodi välja kohalikud omavalitsused ning nende hallatavad asutused.

Kuna ühe hanke puhul võis olla täidetud ka mitu kriteeriumit, siis sorteeriti hanked selliselt, et nad ei korduks. Selleks et saada esmane valim, tuleb riigihangete registris läbi viia kahes osas: 1.osa puhul leiame kõik hanked, mis on kasutanud innovatsioonipartnerlust ning 2. osa puhul leiame kõik hanked, mille puhul riigihangete registris on märgitud innovaatiliste aspektide kasutamine. EAS- poolt väljastatud toetused innovaatilistele hangetele on võimalik leida nende kodulehelt. Kõikide osade kokku panemisel eemaldame hanked, mis korduvad.

Selliseid hankeid, mille puhul oli riigihangete registris märgitud innovaatiliste aspektide kasutamine oli kokku 38. Ühe hanke puhul oli kasutatud eelteadet ning 9 hanget olid lõpetatud ilma lepinguta. 38 hankest oli 8 hanget kohalike omavalitsuste või nende poolt hallatavate asutuste poolt korraldatud. Informatsioonina võib siin välja tuua, et neist kaheksast kaks olid lõpetatud ilma lepinguta.

Innovatsioonipartnerlust on kasutatud kokku neljal korral ning neist kahel korral oli hankijaks kohalik omavalitsus või nende hallatav üksus. EAS-i poolse toetuse innovaatiliste hangete toetamiseks on saanud kokku üheksa asutust, millest viis on saanud kohalikud omavalitsused või nende poolt hallatavad asutused. Kõik kriteeriumitele vastavad projektid on toodud tabelis 2.

Kõikidele kriteeriumitele vastavaid kohaliku omavalitsuse asutusi oli kokku 10 ning kõikide nende kohalike omavalitsuste esindajatega viidi läbi intervjuusid. Intervjueeritavad olid innovaatiliste projektidega otseselt seotud. Kõikide valitud intervjueeritavatega oli võimalik ka kontakti saada.

Intervjuud viidi läbi nii telefonitsi, kui ka isikuliselt. Samuti oli võimalik esitada täiendavaid küsimusi e-kirja teel. Täiendavalt viidi läbi intervjuu EAS-i spetsialistiga, kellelt soovisime teada saada, milline on olukord nende poolt pakutava innovatsiooni edendavate hangete toetusega seoses. Intervjuude käigus kohalike omavalitsustega soovisime vastavalt teoreetilises raamistikus väljatoodud aspektidele teada saada nende seniseid kogemusi innovaatiliste hangete ettevalmistamise, läbiviimise ning tulemuste kohta. Kuna kõik hanked ei olnud veel täitmisfaasis, siis lepingu täitmise kohta palusime anda eeldatavat hinnangut. Samuti uurisime, mida eelkõige peetakse silmas innovaatilisuse all ning mis on selle peamised soodustavad ja takistavad tegurid (vt Lisa 2).

Tabel 2. Innovaatilised hanked kohalikes omavalitsustes

| Jrk. nr. | Hanke nimetus   | Hanke kirjeldus   | Hankija                  |
|----------|---|---|--------------------------|
| 1        | Tänavavalgustuse haldamise ja juhtimise infosüsteemi integratsioon üle andmevahetuskihi | Innovaatilise andmevahetus süsteemi loomine, mille abil on võimalik kaugjuhtimisüsteemi abil reguleerida tänavavalgustust   | Harku Vallavalitsus      |
| 2        | Tehnoloogilise lahenduse prototüübi loomine maa-aluste rajatiste 3D andmeseireks        | Maa-aluste rajatiste täpsete ning kolmemõõtmeliste andmete kogumise meetod, mille abil on võimalik integreerida see BIM <sup>1</sup> mudelitega   | Tallinna Kommunaalamet   |
| 3        | Päikeseelektrit tootvate teekatendite arendamine ja kasutuselevõtt                      | Erinevate teesse paigaldavate materjalide (nö nutikivide) välja töötamine päikeseelektri tootmiseks   | Tallinna Kommunaalamet   |
| 4        | Panoraamkino tehniline ja sisuline lahendus Pärnu Punasele tornile                      | Digitaalse lahenduse loomine, mille abil on võimalik edasi anda koha ajalugu ning koha tekkelugu  | Sihtasutus Pärnu Muuseum |
| 5        | Nutikad ülekäigurajad   | Ülekäiguradade loomine, mis erinevate tehnoloogiate abil jälgib ülekäiguradadel nii mootorsõidukite kui kergliiklejate liikumist ning kiiruseid ning hoiatab erinevaid osapooli võimalike ohtude eest | Tartu Linnavalitsus      |
| 6        | Tartu linna avalik rattaringlussüsteem  | Jalgrattaparklate rajamine koos jalgratastega, mis suurendab linnaelanike liikuvuse võimalusi.  | Tartu Linnavalitsus      |

<sup>1</sup> BIM tuleneb inglise keelsest sõnast Building Information Modeling, mis tähendab ehitise infomudelit.

|    |   |  |                          |
|----|---|--|--------------------------|
| 7  | Isejuhtiva bussi tüür SOHJOA projekti raames  | Teadusprojekti tarbeks isejuhtiva elektrilise bussi tüürimine.   | Tallinna Transpordiamet  |
| 8  | Anija valla tänavavalgustuse rekonstrueerimise põhiprojekti koostamine  | Tervet valda hõlmava valgustussüsteemi loomine, mis on kaasaegne ning kuluefektiivne. Süsteem peab olema digitaalselt opereeritav.   | Anija Vallavalitsus      |
| 9  | Simulaatorite hankimine koos õppetarkvaraga Tartu Kutsehariduskeskusele   | Turvaklasteri virtuaalserverite, elektroonika ja elektrotehnika simulaatorite, puidutöötlemise CNC-pingi simulaatori ning APJ metallitöötlemispinkide simulaatorite hankimine koos õppetarkvaraga. | Tartu Kutsehariduskeskus |
| 10 | Sõitjate eriotstarbelise liiniveo osutamine Tartu vallas  | Erinevatele marsuutidele liiniveo ostmine Tartu vallas.  | Tartu Vallavalitsus      |
| 11 | Haljala koolihoone põhi- ja tööprojekti koostamine ning peaprojekteerimine  | Haljala koolihoone projekti koostamine, mille puhul on lähtutud valla rahaliste vahendite säästlikust ning ratsionnalsest kasutamisest.  | Haljala Vallavalitsus    |
| 12 | Haljala koolihoone ehitusprojekti eelprojekti, ehitusprojekti arhitektuurse osa tööprojekti ja autori järelevalve teenuse hankimine | Haljala koolihoone eelprojekti koostamine ning sh arhitektuurse eeltöö läbiviimine.  | Haljala Vallavalitsus    |
| 13 | Viimsi valla geoinfosüsteemi põhise registermenetluskeskkonna väljaarendamine - äri- ja eeluuringu läbiviimine                      | Digitaalse keskkonna loomine, mis ühendab erinevaid teenuseid ja süsteeme omavahel.  | Viimsi Vallavalitsus     |

Allikas: Riigihangete register 2019; Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus 2019.

### **2.1.1. Meetodite kriitika**

Üheks oluliseks tähelepanekuks võib pidada seda, et paljud valimisse sattunud hanked ei olnud siiski täielikult innovaatilised. Enim mitte innovaatilised või innovatsiooniga vähe seotud hanked olid eelkõige need hanked, mis olid märgitud riigihangete registris, kui innovaatiliste aspektide kasutamisega hanked. Põhjuseks võib pidada asjaolu, et nimetatud kriteeriumi täitmiseks peab vastama kõigest neljale küsimusele (küsimused toodud peatükis 2.1), millest kriteeriumi täitmiseks peab vastama jaatavalt ainult ühele küsimusele. Sellest tingituna võib olla küsimuste tõlgendamine väga erinev. Viie valimisse sattunud hanke puhul võis täheldada, et märke sai registrisse ekslikult. Üks küsitletu kinnitas, et innovaatiliste aspektide kasutamise märke sai tehtud registrisse täiesti teadlikult. Edaspidiste uuringute käigus tuleks sellele nüansile kindlasti tähelepanu pöörata.

Kriteeriumid hankemenetlusliik innovatsioonipartnerlus ning EAS-i poolt pakutav toetus innovaatiliste hangete edendamiseks on igati sobilikud innovaatiliste hangete eristamiseks. Probleemiks nende puhul on aga see, et nende kasutamine ei ole väga populaarne. Seega kasutades ainult neid kriteeriume, on saadav valim väga kitsas ning ei pruugi peegeldada tegeliku olukorda riigis.

Huvitava asjaoluna võib tuua välja ka selle, et ainult ühe hanke puhul oli täidetud kõik kolm kriteeriumi. Kolme hanke puhul, kus kasutati EAS-i poolset toetust ning ühe hanke puhul, kus kasutati innovatsioonipartnerlust, ei olnud märgitud riigihangete registris innovaatiliste aspektide kasutamist.

## **2.2. Riigihangete üldine olukord Eestis**

Selleks, et teada saada üldist hangete tendentsi Eestis ning kohalike omavalitsuste ning nende poolt hallatavate asutuste poolt läbiviidud hangete osakaalu Eestis, on tehtud väljavõte riigihangete registrist. Esimese sammuna on välja toodud kõik riigihangete registri hanked aastate lõikes ning seejärel on otsitud välja kohalike omavalitsuste üksuste ning asutuste hanked aastate lõikes. Väljavõtete tulemused on toodud tabelis 3. Algatatud hangete arvu võrreldes näeme, et hangete arv on küllaltki stabiilne – nii hangete üldarv, kui ka kohalike omavalitsuste ning nende hallatavate asutuste poolt algatatud hangete arv. 2018. aastal on märgata mõningast hangete arvu langust, kuid kuna tegemist on ainult ühe aastaga, siis ei saa selle tulemusel teha ennetlike järeldusi. Järgnevate aastate hankeid võrreldes oleks huvitav jälgida, kuidas on mõjutanud haldusreform hangete arvu.

Kuna riigihangete register ei võimalda teha otsingut võttes aluseks hindamiskriteeriume, siis tuli pöörduda riigihangete registri kasutajatoe poole ning paluda väljavõtet, kus on toodud välja kohalikud omavalitsused ning nende asutused hindamiskriteeriumite kasutamise järgi.

Tabel 3. Algatatud hanked 2014.-2018. aastal.

| Aasta | Kõik hanked | KOV hanked |
|-------|-------------|------------|
| 2014  | 9 184       | 2 074      |
| 2015  | 10 718      | 2 305      |
| 2016  | 10 413      | 2 631      |
| 2017  | 10 442      | 2 821      |
| 2018  | 8 028       | 1 836      |

Allikas: Riigihangete register 2019.

Kohalike omavalitsuste ning nende hallatavate üksuste poolt avaldati aastatel 2014-2018 kokku 11 667 hanget. Neist hangetest 144 puhul oli kasutatud majanduslikult soodsamat pakkumust ning ühe hindamiseetodina kvaliteeti, mis oma olemuselt on sobilikum innovaatiliste hangete propageerimiseks. Määrava osakaalu andis endiselt hind, kuid teiste kriteeriumite all hinnati ka pakkuja kogemust ning teenuse kvaliteeti. Teenuse uudsust või innovaatilisust hindamiskriteeriumite all välja ei olnud toodud. Üheks põhjuseks, miks tulevikus võib ühe hindamiseetodina kogemuse hindamine minna populaarsemaks, võib tingida asjaolu, et 2017. aastal vastuvõetud riigihangete seaduse redaktsioon ei luba enam kogemuse hindamist kasutada kvalifitseerimistingimusena (RHS § 101). Majanduslikult soodsaima pakkumuse hindamiskriteeriumi valikut valimi koostamisel käesoleva uurimistöö käigus arvesse ei võetud, kuid tegemist on kindlasti samuti väga olulise asjaga mida uurida. Nimetatud hindamiskriteeriumi abil on võimalik saada laiem valim, kuid keerulisem on jagada valimisse sattunud hankeid innovatsiooni järgi. Põgusalt uurisime käesoleva uurimistöö käigus intervjuueeritavate käest ka majanduslikult soodsama hindamiskriteeriumi kasutamist.

### 2.3. Empiirilised tulemused

Intervjuude käigus kogunes palju informatsiooni erinevate osapoolte kogemustest ning arvamustest. Intervjuud jagunesid oma olemuselt kolmeks osaks, milleks olid hanke ettevalmistamine, hanke läbiviimine ning lepingu täitmine.



### 2.3.1. Hanke ettevalmistamine

Küsitletute hinnangul võib pidada innovaatiliseks midagi, mille elluviimist või mille protsessi viiakse läbi tavapärasest erineval viisil. Alati ei pea olema tulemus innovaatiline, vaid ka soov protsessi efektiivsemaks muuta on innovaatiline. Innovatsioon peaks andma asjale, tegevusele või tehnoloogiale uue vaatenurga. Lisaks innovaatilisele lahendusele endale tekib ka laiem arusaam erinevatest protsessidest ning kuidas nendeni jõuda. Ühe küsitletu hinnangul tähendab innovatsioon seda, mille tulemusena muutub ettevõtte või asutus konkurentsivõimelisemaks ning edukamaks. Vastajad tõid välja, et:

*„Innovatsioon on eelkõige millegi teisiti või uutmoodi tegemine. Võib olla ka täiesti uus lähenemisviis traditsioonilisele.“*

*„Innovatsioon on üldisemas mõttes millegi uut moodi tegemine, midagi uuenduslikku ja olulist, mistahes valdkonnas, mis tuleb turule.“*

*„Innovatsioon on eelkõige asjade tegemine/elluviimine tavapärasest erineval viisil.“*

*„Tarkadel hangetel osalemine võimaluse töötada välja unikaalseid tooteid ja teenuseid, mis muudavad ettevõtte konkurentsivõimelisemaks ja edukamaks.“*

*„Olemasoleva teenuse viimine järgmisele tasemele.“*

Innovatsiooni on hangitud eelkõige sellepärast, et on tekkinud olukord, mida ei suuda lahendada turul olevate vahenditega. Täheledata, et selline vajadus tekib aga alles siis, kui on juba tekkinud selline olukord, kus turul puudub vajalik lahendus. Sellest hoolimata on kohalike omavalitsuste mõtestatus innovatsiooni suunas positiivne ning soov teha midagi uudset on suur. Turul olevad lahendused võivad olla küll rahuldavad ning hetkevajadusi täita, kuid ei pruugi olla sellised, mis rahuldaks kõiki osapooli.

*„Mõte on kogu aeg olnud teha midagi uudset ja midagi uutmoodi.“*

*„Meie asutus otsib pidevalt võimalusi uute, innovaatiliste lahenduste kasutamiseks.“*

*„Avaliku sektori hanked peavad olema suunaga tulevikku. Riigist peaks kujunema tark tellija.“*

Ühe küsitletu hinnangul ei ole kohalikel omavalitsustel väga kerge innovaatilisi lahendusi hankida, eelkõige just pakutavate teenuste spetsiifikast ning ajakriitilisusest tingituna. Teine küsitletu tõdes, et täiesti uusi lahendusi on kohalikel omavalitsustel väga raske leiutada.

*„Innovaatilisi hankeid on kohalikel omavalitsustel küllaltki keeruline läbi viia. Selle loomulisi lihtsalt väga ei ole. Innovaatiline lahendus on siiski midagi muud kui tavapärane omavalitsuse poolt teenuse pakkumiseks vajamineva hoone ehitus või rekonstrueerimine või mingite asjade ostmine.“*

*„Kohalikel omavalitsustel on väga keeruline midagi uut leiutada. Ikka võetakse pigem üle uusi lahendusi.“*

Selleks, et oleks võimalik kasutada erinevaid juba välja töötatud tarkasi lahendusi, on vaja viia asutuse süsteemid teatud tasemele. Ühe küsitletu sõnul oligi innovaatilise hanke põhjuseks asutuse siseste süsteemide madal tase. Innovaatiline hanke abil arendatakse juba olemasolevaid süsteeme ning arengu käigus on võimalik rakendada ka teisi kõrgtehnoloogilisi lahendusi. Näiteks oli turul olemas uudne BIM süsteem, mille tarbeks läks vaja teatud formaadis digitaalseid andmeid. Hetkel mõõdistustööde käigus saadavad andmed ei ole piisavalt täpsed ning detailsed. Samuti ei saa neid piisaval määral töödelda. Innovaatilise hanke tulemusena peaks hakkama linn ise hankima ja nõudma linnaruumis ehitustegevust teostavatelt ettevõtetelt kolmemõõtmelisi, nõuetele vastavaid ja tegelikke andmeid maa-aluste tehnovõrkude kohta.

*„Praegune olemasolev andmestik on küll suures osas digitaalne, kuid selles sisalduvate vigade hulga ja terviklikkuse puudumise tõttu praktikas kasutamiseks sobimatu.“*

Märgiti ära, et üheks suureks erinevuseks võrreldes tavalise hankega on pikk ettevalmistusperiood. Ettevalmistusperioodiks võib pidada vähemalt ühte aastat, mille käigus tehakse tihedat koostööd nii asutuse väliselt, kui ka asutuse siseselt. Ühe küsitletu sõnul kestis eeltöö isegi kaks aastat. Väga keeruliseks peeti innovaatilise lahenduse olemuse kirjeldamist ning tõdeti, et ega täielikku üksmeelt ning lahenduse lõplikku kirjeldust ei olegi alati selgeks suudetud saada. Oluliseks peeti spetsialistide kaasamise võimalust tehnilise lahenduse koostamisel.

*„Turuanalüüsi hankimisest kuni toetuse rahuldamise otsuseni kulus ca 1,5 aastat.“*

*„Sõltub eesmärgist, aga hinnanguliselt kulub ettevalmistusele vähemalt 1 aasta ja ettevalmistuse käigus on vaja teha üsna tihedalt koostööd eelkõige turuosalistega (eriti tehnilistes küsimustes) aga ka osapooltega oma organisatsioonis (erinevad asjassepuutuvad osakonnad).“*

*„Tegelikult on eeltöö käinud juba 2 aastat.“*

Selleks, et oleks võimalik alustada innovatsiooni hankimise eeltööga, tuli teha selgeks kindlad ülesanded ning vastutajad. Lisaks öeldi, et projekti efektiivseks analüüsimiseks tuli arvet pidada ka tööajakulude üle. Ühe küsitletu sõnul loodi projekti tarbeks aga ka täiendav töökoht, kes otseselt

tegeles innovaatilise lahenduse hankimise projektiga. Töökoht loodi tähtajatult ning töökoha säilimise kohta pärast projekti lõppemist informatsiooni anda ei osatud. Neli küsitletud tödesid, et täiendava inimese palkamine võiks olukorda parandada, kuna väheneb töökoormus.

*„Peamine on läbi rääkida protsess ja määrata vastutajad“.*

*Peamised muudatused asutuse siseselt puudutavad eelkõige inimeste tööülesannete jaotust ja vastava arvestuse tegemist nende tööajakuludes.*

*Tekkis inimene, kes konkreetselt tegeles projektide koostamise, esitamise ja juhtimisega.*

### **2.3.2. Hanke läbiviimine**

Selleks, et oleks võimalik hanget läbi viia on tarvis leida rahalised vahendid. Finantseeringud on leitud erinevate toetuste ning omavahendite kombineerimise käigus. Samuti on kasutatud EAS-i poolset toetust innovatsiooni edendavate hangete tarbeks. Finantseeringuks kasutati ka Keskkonnainvesteeringute keskuse poolset toetust. Ühe projekti puhul oli tegemist eraldiseisva Euroopa Liidu projektiga. Ühe küsitletu sõnul kasutati EAS-i poolset toetust ning kuna projekti teostamine oli kindlalt otsustatud, siis oli omafinantseeringu tarbeks eelarves juba rahalised vahendid ette nähtud. Nii ühe kohaliku omavalitsuse, kui ka EAS spetsialisti hinnangul on EAS-i poolse toetuse puhul on omafinantseeringu nõue võrreldes teiste toetustega väga kõrge. Teavitustööd innovatsiooni edendavate hangete toetuse olemasolu kohta on tehtud hulgaliselt ning selle olemasolust ollakse ka teadlikud.

*„Projekti alguses oli huvi selle vastu suurem. Viimastesse voorudesse ei ole laekunud aga ühtegi osalemisetaotlust. Esialgelt planeeriti kogueelarveks 20 miljonit eurot, kuid erinevatel põhjustel on seda eelarvet nüüdseks kärbitud 6,5 miljoni peale.“*

*„Erinevaid hankijaid on teavitatud EAS-i pakutavast meetmest ning rangeid kriteeriume hankijatele seatud ei ole. Osalemisprotsessi lihtsustamiseks viiakse läbi eelnõustamisi ning on loodud innovatsioonihangete juhend.“*

*„Loomulikult oleme teadlikud EAS-i poolt pakutavatest toetustest“*

EAS-i spetsialisti sõnul on mõned taotlused ka tagasi lükatud, kuid nende arv ei ole suur. Tagasi lükkamise põhjused on olnud erinevad, kuid pigem projekti kirjelduse ning realiseerumisega seotud, mitte hankija ebasobivusega seotud. Nagu iga välisfinantseeringuga, peab toimuma rahuldatud taotluse puhul pidev suhtlus ning kooskõlastamine EAS-iga, kuid mis ei ole kindlasti

teiste toetustega erinev ning halduskoormust suurendav. Kindlasti on piiravaks kriteeriumiks EAS-i poolse toetuse saamisega kaasnev 24-kuuline ajapiirang.

*„Üheks toetuste vähese taotlemise põhjuseks võib olla kindlasti lihtsalt huvi ja vajaduse puudumine.“*

*„On olnud ka projekte, mille protsessi on tükeldatud selle nimel, et see mahuks nõutud ajaraami.“*

Küsitletute hinnangul ei erinegi hankeprotsess ise oluliselt, võrreldes tavalise hankeprotsessiga. Täiendavalt tuleb arvestada rohkemate küsimustega pakkujate poolt. Innovatsiooni hankimiseks on kasutatud üldjuhul hindamiskriteeriumi majanduslikult soodsaim pakkumus ning sellega võib kaasneda samuti täiendavat tööd, kuid mitte oluliselt. Pakkujate poolsed küsimused puudutavad eelkõige lahenduse tehnilist poolt. Võimalike vaidluste tekkekohaks peetakse eelkõige kvalifitseerimistingimusi. Kuna aga kvalifitseerimistingimuste üle tekib vaidlusi ka tavaliste hangete puhul, siis ei nähtud siinkohal innovaatiliste hangete juures suuremat ohtu. Üks küsitletu tõdes, et lahenduse olemus on selge, kuid teekond sinna kindlasti selge ei ole. Hanke käigus pakkujate küsimustele vastates tuleb hoolsalt mõelda, mida vastatakse, kuna vastused ei tohi olla liiga piiravad, mis võiksid mõne hea lahenduse välistada. Ühe küsitletu sõnul kasutati innovatsiooni hankimisel ka riigihangete seaduse § 11<sup>2</sup> toodud erandeid.

*„Kasutame ikkagi hindamiseks madalaimat maksumust.“*

*„Kõikides meie asutuse poolt elluviidavates innovatsioonipartnerluse projektides on kaasatud EAS toetust.“*

*Täna oleme kasutanud eelkõige kahte teed: innovatsioonipartnerlus ja majanduslikult soodsam pakkumus.*

*„Olen kaalunud innovatsioonipartnerluse ning innovatsioonihangete toetusmeetme kasutamist, kuid kasutamiseni veel jõudnud ei ole.“*

*„Oleme kasutanud majanduslikult soodsaimat pakkumust, mis koosneb pakkumuse kogumaksumusest ja garantii pikkusest.“*

Uurides, miks kasutatakse rohkem madalamat hinda ning oluliselt vähem majanduslikult soodsama pakkumuse hindamiskriteeriumit, siis toodi põhjenduseks lihtsamat menetlust ning riskide maandamist. Täiendavate hindamiskriteeriumite lisamine tähendab ka oluliselt ajakulukamat hindamiskriteeriumite väljatöötlemist ning ka hilisemat mahukamat pakkumuste

---

<sup>2</sup> Riigihangete seaduse § 11 käsitleb erandeid, mille puhul riigihangete seaduse järgimine ei ole hankijale kohustuslik.

läbi töötlemist. Hangete ette valmistamise ning läbiviimisega alustatakse esimesel võimalusel, kuid tihti peale jäävad need niigi viimasele minutile. Majanduslikult soodsam pakkumus tähendab ka suuremat riski, et tulemused vaidlustatakse – seda eriti siis, kui hindamiskriteeriumite puhul kasutatakse subjektiivseid arvamusi. Teatud avalikud teenused on aga sellised, mis peavad olema olema kogu aeg. Praktika näitab, et teatud vaidlused võivad kesta aga mitmeid kuid ning sellis aja puhvrit ei ole kunagi võimalik ette planeerida.

*„Aega napib koguaeg. Hanked jõuavad teinekord lepingusse viimasel hetkel.“*

Neli küsitletut tõid välja, et kõige tihedam aeg hangete korraldamisel on kevad (Märts-Aprill). Sellistel kiiretel perioodidel on hankijal lihtsam ning kiirem loobuda keerulistest hindamiskriteeriumitest ning kasutada tavalist hankemenetlust ning hindamiskriteeriumit madalaim maksumus.

*„Kahtlemata teeb madalaim hind asja lihtsamaks. Ma arvan, et ajaline faktor ei ole siin kõige olulisem. Pigem on küsimus selles, kui lihtsalt on võimalik antud hanke puhul majanduslikku soodsust defineerida. Samas on õige see, et kui hange on ajakriitiline, siis on lihtsam kasutada madalama hinna kriteeriumi ja seda just sellest aspektist lähtuvalt, et välistada vaidlustusi (tõlgendamine) ning nendele kuluvat aega.“*

Põgusalt sai uuritud ka hankemenetluseliiki innovatsioonipartnerlus ning kohalike omavalitsuste arvamust selle kohta. Üheks põhjenduseks, miks seda ei kasutata toodi välja see, et tegemist on uue ning tundmatu hankemenetluse liigiga. Hankespetsialistid ning teised ametnikud läbivad iga aasta riigihangete seaduse alaseid koolitusi, kuid need on mõeldud pigem igapäevaste menetluste korrektsemaks läbiviimiseks ning põhitõdede meenutamiseks. Innovatsioonipartnerlusele keskenduvaid koolitusi intervjueeritavate seas eraldi läbi viidud ei ole olnud. Kuna koolituste eelarved on samuti piiratud, siis kõigiks koolitusteks raha lihtsalt ei jätku. Tõdeti, et seda kasutatakse ehk rohkem, kui korraldataks tasuta koolitusi, kus toodaks välja millal seda hankemenetlust oleks mõistlik kasutada.

*„Reeglina räägitakse tavalistest kitsaskohtadest, kohtukaasustest jne. Küll aga võiks innovatsioonipartnerlus seal juures olla, kus tutvustatakse seniseid häid näiteid, räägitakse läbiviimisest jne. Pakub huvi just see innovatsioonipartnerluse alane osa.“*

*„Pigem tavahangete kitsaskohtadele suunatud koolitust, kuna probleemidel on kalduvus korduda ja seal on ka universaalsemad lahendused.“*

Ühe põhjusena toodi välja lõik riigihangete seadusest: „Hankijal on õigus luua innovatsioonipartnerlus, kui tal on tekkinud vajadus selliste innovaatiliste asjade, teenuste või ehitustööde järele, mida ei ole võimalik rahuldada turul juba olemasolevate asjade, teenuste või ehitustööde hankimisega.“ (RHS § 48, lõige 2). Kõik eluliselt olulised avalikud teenused on täna turul olemas. Tulevikule mõeldes võivad osad sellised teenused olla küll amortiseerunud, kuid hetkel nad kohalike omavalitsuste vajadusi rahuldavad. Mainitud lõik seadusest ei ole kindlasti midagi sellist, mis julgustab hankijaid seda hankemenetlusliiki kasutama.

### **2.3.3. Hanke tulemus**

Küsitletud täheldasid, et lepingu täitmisel toimub tihe koostöö, mis koosneb kirjavahetusest ning kokkusaamistest. Võrreldes tavapärase hankimisega on koostöö oluliselt tihedam. Samuti tuleks lepingutes olulist rõhku pöörata vahetähtaegadele ning nende täitmisele. Kuna projektid on pikad, siis tuleb jagada vaheetappide kaupa ka tasumine, selleks et oleks tagatud töövõtjate motiveeritus ning rahaline võimekus projekt ellu viia.

*„Väga suur erinevus võrreldes tavaliste lepingute oli klausel, et projekterija leping kestab kuni ehitustööde lõpuni.“*

*„Lepingu etappidesse jagamine on üldjuhul vajalik selleks, et tagada ajakavast kinnipidamine ja kuna väljatöötatavad lahendused võivad olla kallid, siis on vaheväljamaksed töövõtja jaoks vajalikud selleks, et tagada projekti tegevuste finantseerimine.“*

Küsitletute hinnangul kaalutakse ka edaspidi innovaatiliste hangete korraldamist. Tagantjärele leitakse, et veel rohkem tuleb tööd teha tehnilise lahenduse väljatöötamisel. Kui aga protsessi jälgimine on korrektne, siis üldjuhul on ka tulemus ootuspärane. Küll aga võib tekkida olukord, et protsessi käigus tekib uusi mõtteid ning tekib uusi teadmisi lahenduse osas, millega algselt ei ole osatud arvestada. See ei tähenda aga seda, et tulemus ei ole ootuspärane, vaid just annab tõestust sellele, et innovaatiliste lahenduste hankimine avardab mõttemaailma ning tehnilisi teadmisi. Lisaks lõpptulemusele on tekkinud teadmine, mida oleks tarvis hankida edaspidi. Protsessi ennast peavad küsitletud vajalikuks kõigile osapooltele.

*„Hetkel ei teagi, mida innovaatilist järgmiseks peaks hankima, eks see selgub, kui tekib millegi järgi vajadus.“*

*„Kogemuse võrra võidavad ilmselt kõik osapooled“.*

*„Kindlasti võidavad kõik. Meie võit tuleneb eelkõige kuluefektiivsusest, kodanike võit parema teenuse arvelt.“*

EAS-i poolset toetust kasutatakse rohkem, kui selle omafinantseeringu nõuet vähendatakse. EAS-i spetsialisti sõnul ei ole omafinantseeringu vähendamine aga nii lihtne.

*„Oleme arutanud omafinantseeringu vähendamist. Omafinantseeringu vähendamine tähendab aga seda, et täiendavad vahendid selle katmiseks tuleb leida teiste projektide arvelt.“*

Omafinantseering ei tohi sisaldada teisi Euroopa Liidu toetusrahasid. Selline omafinantseering on paljudele aga üle jõu käiv. Investeeringud on väga piiratud ning nende jaoks raha leitakse väga tihti välisinvesteeringute arvelt. Seega seisavad hankijad valiku ees, kus neil on valida kas kindel ning toimiv lahendus 100% finantseeringuga või pigem riskantne ning ebakindel lahendus 50% finantseeringuga.

Lisaks töö EAS-i spetsialist välja, et vähese populaarsuse võib tingida lühike ajaperioodi nõue ning kindla vajaduse puudumine. EAS-i poolse toetuse saanud projektide realiseerimisaeg on piiratud 24 kuuga. Innovaatiliste lahenduste hankimiseks on see periood aga küllalt lühike. Projektid võivad olla alles päris algusfaasis ning teadus- ja arendustöö võtab palju aega. Projekti käigus võib tekkida aga ettearvamatuid takistusi, mis pikendavad projekti täitmisaega. Projektis kirjeldatud lahenduse valmimine peab olema reaalne. Liiga kitsa ajaraami seadmine võib põhjustada innovaatilisuse vähenemist ning ajaraamide ületamine võib põhjustada tagasinõudeid.

EAS-i poolne toetus on meede, mis peaks aitama hankija riske rahalises mõttes innovaatiliste lahenduste hankimisel maandada. Hankijal peaks olema olema aga kindel visioon ning vajadus sellise lahenduse järgi. Hankija peaks nägema EAS-i poolset toetust võimalusena enda idee ellu viie. Tihti nähakse seda meedet aga rahalise allikana, mille abil on võimalik vähendada enda tehtavaid kulusi. Hankija peaks olema valmis innovaatilist lahendust hankima ning nägema ka selle järgi vajadust. Kui turul olevad lahendused suudavad hankija vajadusi rahuldada, siis pole ka innovaatiline lahendus õigustatud.

Ühe küsitletu sõnul oli laekunud pakkumuste arv väike ning kahest innovaatilisest hankest laekus ühele üks pakkumus ning teisele kaks pakkumust. Piisava konkurentsi printsiibist vaadatuna ei ole see kindlasti parim tulemus, kuid otseselt põhjust välja tuua ei osatud. Kvalifitseerimistingimuste puhul ei leitud, et oleks kasutatud liigselt piiravaid nõudeid. Ühe põhjusena, miks pakkumuste arv oli väike, võibki tuua väikese innovatsiooni nõudluse turul.

*„Eks vähese huvi võis tingida uudne ning teistsugune soov. Seda lahendust hetkel ju pakkujatel veel ei ole.“*

Küsitletud kinnitasid, et riigihangete seadus on küllaliski jäik ning innovaatiliste lahenduste paremaks hankimiseks ning eelkõige nende populaarsemaks muutmiseks olek vaja seal teha muudatusi selliselt, et hankijal oleks rohkem otsustusvabadust. Tähelepanu innovatsioonile seadusandluses on tõusnud, kuid paindlikkust on endiselt vähe. Innovaatiliste lahenduste puhul tuleb arvestada ootamatuste ning muutustega. Sellepärast oleks vajalik ka hankijale rohkem vabadust kiirete otsuste tegemisel, mis võivad ka algset tehnilist kirjeldust muuta. Samuti oleks võimalik muuta innovatsiooni populaarsust lihtsamaks kindlate rahaliste vahendite olemasolu korral.

*„Populaarsust vähendab rahaliste vahendite nappus. Muude välisrahastusega projektide puhul on omafinantseeringu osakaal reeglina 15%, innohangete puhul 50%.“*

*„Populaarsust aitaks tõsta kindlasti hankeprotsessi lihtsustamine.“*

*„Riigihangete seaduse muutmine, hankijal peaks olema rohkem otsustusõigust hankeprotsessis.“*

Ühe põhjusena, miks innovaatilisi lahenduste hankimist vähe kasutatakse on see, et kohalikes omavalitsustes on inimressursi puudus. Pärast haldusreformi jäi ametnike arv veelgi väiksemaks, kuid nende hallatav piirkond suurenes. Kohalikel omavalitsustel on väga suur vastutus esmase avaliku teenuse pakkumisel ning selle tõttu ei soovita võtta ka riske. Eelistatakse juba kindlat ning toimivat lahendust. Mainiti ka seda, et innovaatiliste lahenduste hankimine oleks mõeldav kõrvalise tegevusena paralleelselt tavaliste teenuste ning tööde hankimise kõrval. Sedasi oleks võimalik innovaatilisi lahendusi järk-järgult integreerida ning aja möödudes juba hankida välja töötatud lahendust. Selleks, et seda oleks aga võimalik teha, oleks tarvis tööle võtta inimesi, kes vähendaksid töökoormust.

*„Ma usun, et pädeva ja kõnealust teemat haldava spetsialisti olemasolu organisatsioonis aitab kindlasti innovatsioonihangete laiemale levikule kaasa.“*

*„Kas just inimesi aga aega tavatöö kõrvalt. No võib ka öelda, et kui on rohkem inimesi, on rohkem aega.“*

Kuigi intervjuude käigus selgus, et kindlasti on tarvis endale selgeks teha ka innovaatilise lahenduse vajadus, siis kahe küsitletu hinnangul aitaksid innovaatiliste hangete populariseerimisele kaasa ka innovaatiliste hangete arvule seatavad eesmärgid (nagu on teinud näiteks Hispaania ja Holland).



*„Kindlasti paneks rohkem kasutama.“*

*„Eesmärkide seadmine tooks ehk kaasa selle, et hakataks piiridest välja mõtlema.“*

### 3. ANALÜÜS

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks oli uurida innovatsiooni takistavaid tegureid ning neid analüüsides teha ettepanekuid takistavate tegurite vähendamiseks ning ületamiseks. Selles peatükis analüüsitakse seega intervjuude käigus ilmsiks tulnud takistusi ning millised olid viisid nende ületamiseks.

Esimeses peatükis (Tabel 1) kirjeldati, kuidas on võimalik hankeid jaotada innovaatilisust arvesse võttes erinevatesse gruppidesse. Käesoleva uurimistöö käigus uuritud hanked jagunevad eelkõige tavalisteks hangeteks ning adopteeruvateks innovaatilisteks hangeteks. Tavaliste hangete puhul peame me silmas igapäevaseid täpse tehnilise kirjeldusega hankeid, kus ei pöörata üldjuhul rõhku innovaatilisusele. Mõningate nende hangete puhul võis täheldada mõningast uudsust ning teisiti tegemist, kuid mitte piisavalt, et neid saaks pidada päris innovaatilisteks hangeteks. Adopteeruvate innovaatiliste hangete puhul peame silmas innovaatilisi hankeid, mille puhul hangitakse midagi, mis on uudne riigile või asutusele. Nende hangete puhul võis täheldada olulist innovaatilisust. Innovatsiooni soodustava hanke puhul on pööratud rõhku pigem innovatsiooni edendamisele, kui otsesele innovaatilisele hanke esemele. Valimisse sattunud hanke puhul hangiti vahendeid teadustöök. Täiesti uue lahenduse loomist võib täheldada kahe hanke puhul. Nende puhul on tegemist uute prototüüpide loomisega. Valimisse sattunud hangetest ei olnud seekord ükski eel-kommertsiaalne hange, mis on oma olemuselt teadus ja arendustegevuse hankimine. Küll aga võib intervjuude põhjal väita, et eel-kommertsiaalsete hangete puhul on kasutatud riigihangete seaduse § 11 toodud erandit ning need ei ole riigihangete registri abil leitavad. Erandite kasutamine nõuab endiselt rahaliste vahendite säästliku ning läbipaistvat kasutamist, kuid ajapiirangud ning menetlusreeglid on lihtsamad.

Tabel 4. Uuritud hangete jagunemine

|                                  |                     |                               |
|----------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| Tavalised hanked                 |                     | Hanke jrk nr 4, 9, 10, 11, 12 |
| Innovaatilised hanked            | Adopteeruvad hanked | Hanke jrk nr 1, 3, 5, 6, 8    |
|                                  | Arendavad hanked    | Hanke jrk nr 2, 13            |
| Innovatsiooni soodustavad hanked | Hanke jrk nr 7      |                               |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Eel-kommertsiaalsed hanked | - |
|----------------------------|---|

Uurimise käigus selguks ning nagu ka teoreetilise kirjanduse põhjal võis järeldada, on suurimaks innovaatiliste lahenduste hankimise takistavaks teguriks on seadusandluse jäikus ning hankijate otsustusvõime piiramine. Intervjuudest tuli välja, et innovaatiliste lahenduste hankimine saab alguse vähemalt üks aasta (kui mitte rohkem) enne hanke algatamist. Selleks, et oleks tagatud võimalikult selge ning reaalne lahenduse kirjeldus, on vajalik teha tihedat koostööd tehniliste spetsialistidega asutuse väliselt. Koostöö peab olema avatud ning mitte diskrimineeriv, kuid samas piisavalt vaba, et ei pärsitaks parima lahenduse saavutamist. Hankesse minnes ei tohi tekkida olukord, kus teatud pakkuja oleks pakkumust tehes eelisseisus, kuid ei tohi tekkida ka olukord, et mingi pakkuja eemaldatakse, kuna tema on pakkunud konsultatsiooni lahenduse kirjelduse koostamisel.

Eesti turu väiksust arvesse võttes peab arvesse võtma ka seda, et spetsialistide arv on oluliselt piiratud. See võib olla üheks eelduseks olukorra tekkele, kus samad spetsialistid on seotud nii tehnilise kirjelduse, kui ka pakkumuse koostamisega. Olukorda saaks läbipaistvamaks muuta, kui toimuks hanke dokumentide avalikustamine hankele eelnevalt, mille käigus on kõikidel potentsiaalsetel pakkujatel võimalik dokumentidega tutvuda ning liialt kitsendavate kriteeriumite korral nendele ka tähelepanu juhtida. Ühe võimalusena selleks saab kasutada ka hanke eelteadet. Riigihangete registrist väljavõtet tehes võib näha, et eelteate kasutamine ei ole väga populaarne.

Kuna aga riigihangete seadus on paljuski reguleeritud ka Euroopa Liidu direktiividega, siis ei ole ainult Eesti pädevuses seadusandlust paindlikumaks muuta. Küll aga tuleks keskenduda just riigihangete registris toodud eranditele ning võimalustele. Hanke alased koolitused planeeritakse eelkõige tavaliste hangete sujuvamaks ning õiguspärasema läbiviimiseks. Kindlasti tuleks rohkem rõhku pöörata ka eranditele ning võimalustele, mille abil on võimalik innovaatilisi lahendusi lihtsamini hankida. Nii nagu ei osata planeerida rahalisi vahendeid innovaatiliste hangete tarbeks, ei osata planeerida rahalisi vahendeid ka innovaatiliste hangete alasteks koolitusteks. Seetõttu võiks antud probleemi lahendada tasuta töötubade ning koolituste korraldamine.

Paljude küsitletute sõnul ei olnud innovaatilise hanke puhul tegemist millegi ületamatu ning väga keerulisega. Kohalikud omavalitsused, kes mõtlevad innovaatiliste lahenduste hankimisest võiksid kindlasti teha teiste kohalike omavalitsustega koostööd ning küsida nõu. Kuigi riigihangete seadus

on küllaltki jäik, siis on seal ette nähtud ka palju erisusi. Nendeks on hankemenetlusliigid innovatsioonipartnerlus ning võistlev dialoog, hindamiskriteerium majanduslikult soodsaim pakkumus ning riigihangete seaduse § 11 toodud erandid. Neid erisusi on võimalik omavahel ka kombineerida.

Teiseks suureks probleemiks võib pidada asjaolu, et ei tunnetata vajadust innovaatilise lahenduse järgi. Küsitluste käigus selgus, et innovatsiooni hankimise esimeseks eelduseks oli reaalne vajadus millegi innovaatilise järgi. Kuna innovaatiline hange nõuab selget lahenduse kirjeldust, siis on võimalik see koostada ainult kindla nägemuse korral. Kui hakatakse innovaatilisi lahendusi hankima lihtsalt innovatsiooni hankimise nimel (hea maine saavutamiseks), ei pruugi sellest kasu olla. See asjaolu tuli välja ka intervjuu käigus EAS-i spetsialistiga.

Selleks, et tekiks mingisugune vajadus, on vaja esmalt ennast kurssi viia turul olevate uudsete lahendustega ning leida võimalusi uudsete lahenduste integreerimiseks asutuse töösse. Selle eelduseks on näiteks aga eraldiseisva osakonna tekitamine, kus tegeletakse arendustöö ning tegevuse efektiivsemaks muutmisega. Küsitluse käigus selgus, et innovaatilise projekti tekkega, tuli sellega tegelema võtta täiendav töötaja. Sellest võib järeldada, et vajaduse tekke eelduseks on piisava inimressursi olemasolu. Kuna kohalikud omavalitsused on esmase avaliku teenuse pakkujad, siis peavad nad selle teenuse ka tagama. Innovaatilise lahenduse hankimine on mõeldav alles siis, kui hanke ese on endale selgeks tehtud ning tulemus ollakse väga kindlad.

Vajaduse olemasolust sõltub kindlasti ka hangitava lahenduse kvaliteet. Kiiresti kokku pandud ning ebatäpse tehnilise lahenduse tõttu võib tulemus olla täiesti kasutu. Esmase järeldusena nähakse, et innovaatiline hange ei andnud soovitud tulemust ning see ei õigusta ennast. Tulevikus võib selle tagajärjel tekkida olukord, kus innovaatilistele hangetele seetõttu rohkem rõhku ei pöörata.

Kui vajadus innovaatilise lahenduse järgi siiski tekib, siis tuleb see ka edukalt ellu viia. Kuna innovaatilise hanke eeltöö on pikk, siis eeldab see head projektijuhtimise oskust. Eeltööd tehes tuleb planeerida rahaliste vahendite kasutamine, potentsiaalne ajakava ning võimalikud muutused tulevikus. Avalikus sektori asutuste eelarvete koostamine on range protsess ning eelarve muutmine keeruline. Kui eelarvest välja jäänud projekt jääb „riiulile“ seisma, siis võib selle vajadus hilisemas tulevikus kahtluse alla seatud saada.

On auväärne soov innustada avaliku sektori asutusi korraldama innovaatilisi hankeid. Kindlate eesmärkide seadmine innovaatiliste hangete läbiviimise arvu kohta ei pruugi olla aga õige lahendus, kuna teadaolevalt on eesmärkide täitmine ning nende tulemuste hindamine avalikus

sektoris väga keeruline. Innovaatiliste hangete puhul on see seda esiti keerulisem, kuna innovatsiooni mõiste on sedavõrd lai. Samuti ei pruugi ebapädev isik hinnata, kas tegemist on innovaatilise lahendusega või mitte. Vajadus innovaatilise lahenduse järgi peaks tekkima eelkõige eelnevalt asutuse siseselt. Kindlasti tuleks innovaatiliste lahenduste hankimise puhul eelistada kvantiteedile kvaliteeti. Küll aga võiks eesmärkide seadmine viia selleni, et inimesed hakkavad mõtlema piiridest välja. Kui otsustakse eesmärkide seadmise kasuks, siis tuleks eesmärgid seade mõistlikud ning reaalsed. Samuti tuleks välja tuua võimalused, lahendused ning senised kogemused, mille abil on võimalik neid eesmärke täita.

Ühe väga positiivse faktorina võib välja tuua selle, et paljude küsitletute arvates on innovatsioon oluline ning huvi selle hankimise vastu on olemas. Erinevatel põhjustel (eelpool toodud arvesse võttes) jääbki see aga tihti mõtte tasandile. Tuuakse välja erinevaid põhjuseid, mis takistavad innovatsiooni hankimist, kuid samas ei ole kasutatud praktikas ka erinevaid võimalusi – olgu selleks siis toetused, innovatsioonipartnerlus, riigihangete seaduse erandid või mõni muu. Kohalikud omavalitsused ja nende asutused peaksid praktiseerima julgemalt erinevaid võimalusi, mis lihtsustavad innovatsiooni hankimist. Nagu ka üks küsitletu ütles, et kui idee ning nägemus on kindlalt paigas, siis ei ole selle hankimisega ka probleemi. Kõik riigiasutused peavad arvestama sellega, et rahaliste vahendite kasutamine peab olema läbipaistev, kuid õigesti seaduse järgi tegutsedes on võimalik see tagada ka innovatsiooni hankimisel.

Nagu küsitlustest ka selgus, siis on innovatsioon millegi traditsioonilise teistmoodi tegemine ning see ei pea olema tingimata tehnoloogiaga seotud. Innovaatiliselt võib läheneda igale avalikule teenusele ning mõelda, mis muudaks selle teenuse veelgi paremaks. Tõepoolest tehnoloogia sektoris on innovatsioon selgemini eristatav, kuid võimalik seda edendada on ka kõigis teistes sektorites. Innovaatilisest lahendusest hankimine on justkui teadustöö ning seda tehes võib hankija ennast asetada ka teadlase rolli. Tänapäeval on katsetused ja teadustöö levinud laboratooriumitest välja ning oma panuse saavad anda paljud – sealhulgas ka kohalikud omavalitsused ja nende asutused.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva uurimistöö uuris kohalike omavalitsuste ning nende asutuste kogemusi innovaatiliste lahenduste hankimisel ning proovis leida vastust küsimusele millised on innovatsiooni hankimist takistavad tegurid kohalikes omavalitsustes ning nende hallatavates asutustes ning kuidas on võimalik neid ületada?

Innovaatiliste lahenduste hankimine on oluline nii teoreetilise kirjanduse baasil ning tähtis on ta ka käesoleva uuringu tulemusel. Uuringu tulemusel pidasid innovaatiliste lahenduste hankimist vajalikuks kõik küsitletud ning leidsid, et selle käigus võivad kõik osapooled. Innovaatiliste lahenduste hankimine annab positiivse tulemuse kahel tasandil – saavutatakse innovaatiline tulem ning innovatsiooni protsessi käigus tekib uus arusaam, kuidas midagi teha. Uus arusaam annab tõuke ühe uute innovaatiliste lahenduste loomiseks. Küsitletute hinnangul kavatakse vajaduse korral ka edaspidi hankida innovaatilisi lahendusi.

Selleks, et innovatsiooni hankimine oleks aga võimalik peavad olema täidetud teatud eeldused, milleks on:

- vajadus – esimene samm, mis ajendab midagi tegema on vajadus millegi järgi. Küsitletute esmaseks ajendiks innovaatiliste lahenduse hankima hakkamiseks oli sobivate lahenduste puudumine turul või siis kõiki osapooli rahuldavate lahenduste puudumine.
- rahaliste vahendite olemasolu – raha innovatsiooniks leiti erinevate rahaliste vahendite sidumisel. Samuti otsiti toetusi asutuse väliselt (näiteks EAS-i toetus). Innovatsiooni oleks oluliselt kergem hankida, kui leitaks kindel finantseering juba projekti algstaadiumis.
- Inimressurss ning eeltöö – küsitletute hinnangul oli projektide läbiviimine küllaltki ajamahukas. Projektide eeltöö perioodiks võib pidada vähemalt ühte aastat. Samuti peab olema projekti elluviimiseks olemas olema kindel inimene, kes selle projektiga tegeleb. Osade projektide puhul võeti projektiga tegelema täiendav isik, kes sai ennast täielikult sellele pühenduda. Nendes asutustes, kuis täiendavat tööjõudu vaja ei läinud, eksisteeris juba arendusüksus (või samalaadne), kelle ülesandeks oli taoliste projektide läbiviimine.

Erinevate riikide arengukavades on seatud eesmärgid innovaatiliste hangete arvule või mahule. Arengukavad ei näe ette aga kindlaid soovitusi või valdkondi innovaatiliste lahenduste hankimiseks. Eesmärkide seadmine võib aidata kaasa asjaolule, et hakatakse mõtlema piiridest välja, kuid väga oluline oleks ette anda ka suunised nende eesmärkide saavutamiseks.

Kohalikud omavalitsused ja nende asutused on innovatsiooni suhtes optimistlikult meelestatud ning nad on nõus seda igati hankima. Vähene on aga praktiline kogemus erinevate võimaluste kasutamisel – võimalustest ollakse küll teadlikud, kuid nende kasutamine ei ole väga populaarne. Samuti ei ole osaletud väga innovatsiooni alastel koolitustel ning keskendutakse eelkõige koolitustele, mis on igapäeva töö jaoks vajalikumad.

Käesoleva uurimistöö valimi koostamisel aluseks võetud kolmest kriteeriumist osutus kõige ebaõnnestunumaks innovaatiliste aspektide kasutamise märke riigihangete registris. Küsitlute hinnangul ning analüüsi käigus osutasid need hanked kõige vähem innovaatilisteks. Viie sellele kriteeriumile vastava hanke puhul esines väga vähe innovaatilisi aspekte ning neid võis pidada pigem tavalisteks hangeteks. Edaspidiste uurimistööde käigus tuleks selle teadmisega kindlasti arvestada ning kui soovitakse vähese vaevaga eristada innovaatilisi hankeid, siis tuleks kasutada kriteeriumitena EAS-i poolse toetuse andmist ning innovatsioonipartnerluse kasutamist.

# SUMMARY

## **Public Procurement of Innovation in the Estonian Local Governments**

### **Madis Kõpper**

The aim of this Master's thesis is to find out what are the main factors that promote and hamper innovation procurement in local governments. The topic is important to investigate because local governments are the first level public service providers and innovation has proven to improve that service. Also public procurement of innovation will help private sector companies to improve their market position. The topic has become more relevant in the past years as the importance of innovation and public sector ability to promote it has been realized. However, taking advantage of this ability is still in the early stage.

The theoretical framework of the thesis defines the concept of public procurement of innovation and unpacks its main barriers and peculiarities in local governments.

Innovative procurement is conceptualized in the thesis as a process where the object of the procurement is something that does not yet exist in the market or it is totally new to the procurer. Innovative procurement can also be a process where the emphasis is set not so much on the object, but on the idea to motivate companies to implement innovation.

If the market does not require innovative solutions, then there will be no need to offer them. That causes a situation, where research and development stands still. This situation however might raise problems in the future, when there are lack of suitable solutions in the market. The markets require time to develop and adjust. That is why it is needed to make decisions and arrangements to anticipate these situations.

It has been realized, that public sector has a great potential to promote innovation, but there are still several factors that hamper it. It might be either lack of in-house know how, desire to hedge risks, obstacles in communication between supplier and provider, or the lack of articulated demand.

The empirical research looked into the local governments in Estonia with experiences in procuring innovation. The sample was formed based on three sources:

- Local government had applied for aid from Enterprise Estonia for innovative procurement;
- Procurement type innovation partnership was used;



- The procurement was reported for using innovative aspects in the national public procurement register.

The result of the research showed that the main hampering factor for procuring innovation is the lack of flexibility of the legislation. Innovation process is long and consists of many phases. Public sector has to closely cooperate with private sector in all of those phases to make up the lack of in-house know-how in order to reach the best possible solution. The communication has to be open and non-discriminative. The description of the innovative solution cannot be too restrictive and the process of developing this solution has to have some flexibility. Otherwise it will start to inhibit innovation.

Compared to the regular procurement, innovative procurement needs a lot more preliminary work. It takes usually 1 or 2 years before the procurement is ready. There are separate measures, that can be used for procuring innovation. These measures though are not well known and widely used by local government workers. If there will be goals set for the amount of innovative procurements, then there should be also more detailed descriptions of how to achieve those goals.

The mindset of local government workers is generally optimistically set towards innovative procurements. They believe, that innovation is necessary and government should pursue to make it more popular.

If we talk about the three criteria, that were used to form the sample, the most disappointing was the one where procurement was reported for using innovative aspects in the national public procurement register. Empirical study proved, that most of the procurements meeting this criterion were not innovative or were only slightly innovative. In the future studies this should be taken into account.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Andrews, R., Entwistle, T. (2013). Four Faces of Public Service Efficiency. *Public Management Review*, Vol. 15, No. 2, 246-264.
- Buurman, M., Delfgaauw, J., Dur, R., Van den Bossche, S. (2012). Public sector employees: Risk averse and altruistic? *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 83, 279-291.
- Bartlett, D., Dibben, P. (2002). Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. *Local Government Studies*, Vol. 28, No. 4, 107-121.
- Bel, G., Fageda, X., Mur, M. (2013). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 3, 435-454.
- Bel, G., Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4, 517-534.
- Carrier, M. A. (2012). Copyright and Innovation: The Untold Story. *Wisconsin Law Review*. 891-962.
- Cong, X., Pandya, V. K. (2003). Issues of Knowledge Management in the Public Sector. *Electronic Journal of Knowledge Management*, Vol. 1, No. 2, 25-33.
- Crescenzi, R., Rodriguez-Pose, A. (2011). A Spatial Perspective On Innovation and the Genesis of Regional Growth. - *Innovation and Regional Growth in the European Union*. (Toim.) R., Crescenzi, A., Rodriguez-Pose. Berlin: Springer, 9-29.
- De Valence, G. (2010). Innovation, Procurement and Construction Industry Development. *Australasian Journal of Construction Economics and Building*, Vol. 10, No. 4, 50-59.
- Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, Vol. 36, 949-963.
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tsipouri, L., Papadakou, M. (2004). Innovation and Public Procurement - Review of Issues at Stake. *Study for the European Commission*.
- Edquist, C. (1999). Innovation Policy – A Systemic Approach. *The Globalizing Learning Economy*. (Toim.) D., Archibugi B., Lundvall. Oxford Scholarship Online, 270-281.

- Edquist, C., Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, Vol. 41, 1757-1769.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ EMPs kohaldatav tekst.
- Finantsjuhtimine.* Rahandusministeerium. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine> , 29. aprill 2019.
- González, X., Jaumandreu, J., Pazó, C. (2005). Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness *The RAND Journal of Economics*, Vol. 36, No. 4, 930-950
- Hailey, H. V. (2001). Breaking the mould? Innovation as a strategy for corporate renewal. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 12, No. 7, 1126-1140.
- Haldusreform 2017: Artiklikogum.* (2017)./Toim. Sulev Valner. Tallinn: Rahandusministeerium.
- Jaakson, P. (2017). Innovatsioonihanked – nende seiramine ja osakaal kõikidest hangetest Eestis aastal 2015. Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: <https://www.mkm.ee/et/analuusid-ja-uuringud> , 19.03.2019.
- Johannessen, J. A., Olsen, B., Lumpkin, G. T. (2001). Innovation as newness: what is new, how new, and new to whom? *European Journal of Innovation Management*, Vol. 4, No. 1, 20-31.
- Johannessen, J. A., Olsen, B., Olaisen, J. (1999). Aspects of innovation theory based on knowledge-management. *International Journal of Information Management*, Vol. 19, 121-139.
- Johnson, D. (2001). What is innovation and entrepreneurship? Lessons for larger organisations. *Industrial and Commercial Training*, Vol. 33, No. 4, 135-140
- Johnson, R. A., Walzer, N. (2000). *Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition.* 1st ed. USA: Greenwood Publishing Group Inc.
- Knutsson, H., Thomasson, A. (2013). Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review*, Vol. 16, No. 2, 242-255.

- Lawther, C. W., Martin, L. L. (2005). Innovative practices in public procurement partnerships: The case of the United States. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 11, 212-220.
- Lember, V. (2009). Contracting-Out Public Services and Public Procurement for Innovation: Revisiting Contracting Limits in Estonia and Beyond. (Dokoritöö). TTÜ Sotsiaalteaduste instituut. Tallinn.
- Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (2014). *Public Procurement, Innovation and Policy*. 1st ed. Berlin: Springer-Verlag.
- Lember, V., Kattel, R., Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84, No. 2, 1-26.
- Lemley, M. A., Reese, R. A. (2004). Reducing Digital Copyright Infringement Without Restricting Innovation. *Stanford Law Review*, Vol. 56 1345-1434.
- Lloyd, E. R., McCue, P. C. (2004). What is public procurement? Definitional problems and implications. *International Public Procurement Conference Proceedings*, Vol. 3, 1-29.
- Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2001). Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives. *Public Administration*. Vol. 79, No. 1, 205-222.
- Mulgan, G., Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Kättesaadav: [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf), 25.02.2019.
- Newman, J., Raine, J., Skelcher, C. (2001). Developments: Transforming Local Government: Innovation and Modernization. *Public Money and Management*, Vol. 21, (61-68).
- Peters, G. B., Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, 223-243.
- Pollitt, C. (2009). Structural change and public service performance: international lessons? *Public Money & Management*, Vol. 29, No. 5, 285-291.
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, (213-223).

- Raudla, R. (2007). Law and Economic Analysis of the Estonian Public Procurement Act. *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing*. (Toim). V., Thai Khi G., Piga. Boca Raton: PrAcademics Press, 202-238.
- Riigihangete seadus. RT I, 01.07.2017.
- Riigihangete register. Kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/> , 15.12.2018.
- Thai, K. V. (2007). Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing. *Journal of Public Procurement*, Vol. 7, No. 1, 280-286.
- Uyarra, E. (2010). Opportunities for innovation through local government procurement: A Case Study of Greater Manchester. 1st ed. London: NESTA.
- Uyarra, E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou, L., Yeow, L. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, Vol. 34, 631-645.
- Walker, M.R. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, Vol. 84, No. 2, (311–335).
- Walker, D., Hampson, K. (2003). *Procurement Strategies: A Relationship-based Approach*. 1st ed. New York: Blackwell Science Ltd.
- Yeow, J., Edler, J. (2012). Innovation procurement as projects. *Journal of Public Procurement*, Vol. 12, No. 4, (472-504).

# LISAD

## Lisa 1 – Intervjuu küsimustik kohalikele omavalitsustele

Lugupeetud intervjuueeritav!

Olen Tallina Tehnikaülikooli riigiasutuste juhtimise ja innovatsiooni eriala magistriõppe tudeng ning pöördun Teie poole palvega vastata mõningatele küsimustele, mis puudutavad hangete läbiviimist ning nende innovaativsust. Minu uurimistöö eesmärk on uurida Ettevõtluse Arendamise Sihtaustuse poolt innovatsiooni edendavatele hangetele pakutava toetuse taotlemisega kokku puutunud kohalike omavalitsuste seniseid kogemusi innovaatiliste hangete läbiviimisel. Intervjuude käigus sooviksin uurida lühidalt Teie institutsiooni tausta ning miks otsustasite antud võimalust kasutada. Kindlasti on tähtis teada saada Teie poolseid ettepanekuid ning tähelepanekuid, mida saaks teha teisiti või paremini. Analüüsi tulemusel oleks võimalik välja tuua murekohad ning nende abil teha paremaid ettepanekuid, mille abil oleks innovaatiliste lahenduste hankimine võimalik muuta veelgi populaarsemaks..

Palun Teil antud uurimistöö raames vastata küsimustele, mida saan kasutada enda uurimistöö analüüsil.

1. Mida peate Teie silmas innovatsiooni all?
2. Kuidas tekkis mõte hankida midagi innovaatilist?
3. Kui pikk oli eeltöö ning kui tihe oli suhtlus erinevate osapooltega?
4. Milliseid muudatusi oli vaja teha asutuse siseselt innovaatilise lahenduse hankimiseks (täiendavaid töölisi, erandeid protsessides, kooskõlastusi, riskide maandamine)?
5. Kui keeruline oli kirjeldada innovaatilise lahenduse olemust?
6. Mille arvelt leiti rahalised vahendid innovaatilise lahenduse hankimiseks?
7. Kuidas erineb innovaatilise lahenduse hankimine tavalise lahenduse hankimisest?
8. Milliseid innovaatiliste lahenduste hankimise meetmeid kaalusite (EAS toetus, innovatsioonipartnerlus, majanduslikult soodsaim pakkumus, võistlev dialoog, idee konkurss)?
9. Milline oli pakkujate reaktsioon (küsimused, vaidlused, pakkumused)?
10. Kui tihe oli suhtlus pakkujatega hankeprotsessi käigus (läbirääkimised, kohtumised, arutelud)?

11. Milline oli lepingu sõlmimise protsess (erisused võrreldes tavalise lepinguga, leppetrahvid, õigused-kohustused)?
12. Kuna innovaatiliste lahenduste hankimine on pikk protsess, siis kas projekt oli jaotatud etappideks (tasumine etappide kaupa)?
13. Kui tihe oli suhtlus töövõtjaga ning millised olid probleemid (tingimustest kõrvalekaldumine, ootamatud raskused, ettepanekud)?
14. Kuidas on protsessi täitmine möödunud (kui leping lõppenud, siis kas tulemus on ootuspärane)?
15. Kas kaalute uuesti innovaatilise lahenduse hankimist? Mida teeksite teisiti?
16. Mis muudaks innovaatiliste lahenduste hankimise lihtsamaks ning populaarsemaks?
17. Kas sellest projektist võitsid kõik osapooled? Millist mõju avaldab see avalikkusele?
18. Kõike eelnevat kokku võttes, millised on Teie meelest peamised innovatsiooni soodustavad ja takistavad tegurid?

## **Lisa 2 – Intervjuu küsimused Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse spetsialistile**

1. Kuidas näeb välja toetuse taotlemine? Mille järgi on paika pandud taotlemisvoorude ajakava ja reeglid (piirid, taotluste rahuldamise arv)?
2. Kui palju esitatakse taotlusi?
3. Kes on potentsiaalsed taotlejad?
4. Millal lõppeb projekti abikõlblikkuse periood ning kas planeeritud rahast piisab?
5. Projekti abikõlblikkuse periood on 24 kuud, kas on tekkinud probleeme, et osad projektid ei saa toetust, kuna periood on pikem?
6. Millised on peamised takistused, mis piiravad taotluste esitamise arvu?
7. Kas lõppenud projektidega on saavutatud oodatud lahendus?
8. Kui tihe on kooskõlastamisprotsess?
9. Millist hankemenetlusliiki tuleks kasutada?
10. Kas projektidega on võimalik kuskil tutvuda ka?
11. Kuidas saaks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse poolt pakutava toetuse andmist populariseerida?
12. Kui tihti tekib olukord, et taotlus on kehvasti esitatud või halvasti põhjendatud ning selle pärast ei rahuldata taotlust?

## Lisa 4 – Intervjueeritavate nimekiri

| Asutus                   | Amet                | Sugu  | Intervjuu toimumise aeg ja viis                     |
|--------------------------|---------------------|-------|---|
| Harku Vallavalitsus      | Hankejurist         | Naine | 18.04.2019, telefoni teel                           |
| Tallinna Kommunaalamet   | Osakonna juhataja   | Naine | 08.04.2019, e-kirja teel                            |
| Sihtasutus Pärnu Muuseum | Arendus ja turundus | Naine | 03.04.2019, telefoni teel, täpsustused e-kirja teel |
| Tartu Linnavalitsus      | Projektijuhtimine   | Mees  | 31.03.2019, telefoni teel, täpsustused e-kirja teel |
| Tallinna Transpordiamet  | Projektijuhtimine   | Mees  | 03.05.2019, isikuline intervjuu                     |
| Anija Vallavalitsus      | Taristuspetsialist  | Mees  | 26.04.2019, isikuline intervjuu                     |
| Tartu Vallavalitsus      | Arendusspetsialist  | Mees  | 07.05.2019, e-kirja teel                            |
| Haljala Vallavalitsus    | Hankejuht           | Mees  | 03.05.2019, telefoni teel                           |
| Viimsi Vallavalitsus     | Osakonna juhataja   | Mees  | 23.04.2019, telefoni teel                           |
| Tartu Kutsehariduskeskus | Hankehaldur         | Naine | 03.05.2019, telefoni teel                           |
| EAS                      | Teemajuht           | Mees  | 26.03.2019, isikuline intervjuu                     |