



TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

INSENERITEADUSKOND

Mehaanika ja tööstustehnika instituut

**JÄTKUSUUTLIKUD RIIGIHANKED
NING NENDE KORRALDAMIST
TAKISTAVAD JA EDENDAVID TEGURID**

**SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT AND FACTORS
ENABLING AND LIMITING THEIR IMPLEMENTATION**

MAGISTRITÖÖ

Üliõpilane: Karin Sehver

Üliõpilaskood 221624EALM

Juhendajad: Kati Kõrbe, PhD
Ott Koppel, PhD

Tallinn 2024

AUTORIDEKLARATSIOON

Olen koostanud lõputöö iseseisvalt.

Lõputöö alusel ei ole varem kutse- või teaduskraadi või inseneridiplomit taotletud.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

(kuupäev digiallkirjas)

Autor: Karin Sehver

(allkirjastatud digitaalselt)

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

(kuupäev digiallkirjas)

Juhendajad: Kati Kõrbe, PhD ja Ott Koppel, PhD

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaitsmisele lubatud

(kuupäev digiallkirjas)

Kaitsmiskomisjoni esimees Ott Koppel, PhD

(allkirjastatud digitaalselt)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina, **Karin Sehver**

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose **Jätkusuutlikud riigihanked ning nende korraldamist takistavad ja edendavad tegurid**

mille juhendajad on **Kati Kõrbe, PhD ja Ott Koppel, PhD**

- 1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

(allkirjastatud digitaalselt)

(kuupäev digiallkirjas)

¹ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingu tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.

TalTech Mehaanika ja tööstustehnika instituut

LÕPUTÖÖ ÜLESANNE

Üliõpilane: Karin Sehver, 221624EALM

Õppekava, peeriala: EALM02/22 – Logistika, logistika ja tarneahela juhtimine

Juhendajad: Kati Kõrbe, PhD ja Ott Koppel, PhD

Lõputöö teema:

(eesti keeles) Jätkusuutlikud riigihanked ning nende korraldamist takistavad ja edendavad tegurid

(inglise keeles) Sustainable public procurement and factors enabling and limiting their implementation

Lõputöö põhieesmärgid:

Teada saada jätkusuutlike riigihangete strateegiliste eesmärkide ehk keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatilised hangete osakaalud erinevate näitajate lõikes ning uurimistööde ja intervjuude alusel analüüsida jätkusuutlikke hangete korraldamist takistavaid ja soodustavaid tegureid.

Lõputöö etapid ja ajakava:

Nr	Ülesande kirjeldus	Tähtaeg
1.	Magistritöö kavandi kaitsmine	07.12.2023
2.	Varasema kirjanduse läbitöötamine	28.03.2024
3.	Metoodika koostamine, andmeanalüüs	28.04.2024
4.	Intervjuude läbiviimine, tulemuste analüüs	16.05.2024
5.	Magistritöö kaitsmine	28.05.2024

Töö keel: eesti keel

Lõputöö esitamise tähtaeg: 20.05.2024.a

Üliõpilane: Karin Sehver (allkirjastatud digitaalselt) (kuupäev digiallkirjas)

Juhendaja: Kati Kõrbe, PhD (allkirjastatud digitaalselt) (kuupäev digiallkirjas)

Juhendaja: Ott Koppel, PhD (allkirjastatud digitaalselt) (kuupäev digiallkirjas)

Programmijuht: Peep Tomingas (allkirjastatud digitaalselt) (kuupäev digiallkirjas)

SISUKORD

EESSÕNA	4
LÜHENDITE JA TÄHISTE LOETELU	5
SISSEJUHATUS	6
1 JÄTKUSUUTLIKUD RIIGIHANKED	9
1.1 Riigihangete roll jätkusuutliku arengu edendamisel	10
1.1.1 Riigihanke olemus, ulatus ja õiguslik raamistik	11
1.1.2 Keskkonnahoidlik riigihange	13
1.1.3 Sotsiaalselt vastutustundlik riigihange	16
1.1.4 Innovatsiooni toetav riigihange	18
1.2 Riigihangete hindamiskriteeriumite seadmine	19
1.2.1 Jätkusuutlikkuse kriteeriumid riigihankes	21
1.2.2 Hindamismetoodikad riigihangetes	22
1.2.3 Jätkusuutlike hangete rakendamise osakaal riigihangetes	23
1.2.4 Peamised kitsaskohad riigihangete võitja valikuprotsessis	24
1.3 Järeldused	25
2 METOODIKA	28
2.1 Uurimismeetodid	28
2.2 Andmekogumismeetodid	30
2.3 Ülevaade uuringu valimist	31
2.4 Andmetöötlusmeetodid	38
3 ANALÜÜS JA JÄRELDUSED	40
3.1 Andmeanalüüsi tulemused	40
3.2 Uurimistööde ja intervjuude tulemused	47
3.2.1 Jätkusuutlikku hankimist takistavad tegurid	47
3.2.2 Jätkusuutlikku hankimist edendavad tegurid	50
3.2.3 Intervjuude tulemused	51
3.3 Järeldused ja ettepanekud	53
KOKKUVÕTE	59
SUMMARY	61
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	63

EESSÕNA

Käesoleva lõputöö pealkiri on "Jätkusuutlikud riigihanked ning nende korraldamist takistavad ja edendavad tegurid."

Riigihangete strateegilised sihttasemed on seatud juba 2025. aastaks, mis keskenduvad keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste riigihangete kasvule, kuid puudub teadmine, mis takistab ja edendab nende korraldamist. Töö eesmärgiks on teada saada jätkusuutlike riigihangete osakaalud ning uurimistööde ja intervjuude põhjal analüüsida nende korraldamist takistavaid ja edendavaid tegureid.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks rakendati kombineeritud strateegiat, mille läbivaks meetodiks oli võrdlev analüüs, milles kasutati nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid analüüsimeetodeid. Selleks analüüsiti aastail 2021-2023 korraldatud Riigihankeid, seejärel võrreldi metaanalüüsiga varasemate uurimistööde küsitluste tulemusi, mis käsitlesid jätkusuutlike riigihangete takistavaid ja soodustavaid tegureid valitud Euroopa Liidu riikides. Lisaks viis töö autor läbi intervjuud Tallinna Tehnikaülikooli, Swedbank AS-i ja Rahandusministeeriumiga, et saada hinnangut jätkusuutlike hangete korraldamisest ja nende olulisusest.

Uurimistöö tulemusena selgus, et jätkusuutlike hangete korraldamist takistavad ja edendavad tegurid on sarnased olenemata EL riigist ning edendamisele aitab enim kaasa sidusgruppide kaasamine, info jagamine, sealhulgas koolitused ja juhendmaterjalid.

Autor soovib tänada töö juhendajaid nõuannete ja toetuse eest ning samuti intervjuueeritavaid, kes olid valmis oma teadmisi ja kogemusi jagama.

Võtmesõnad: riigihanked, jätkusuutlikkus, avalik sektor, keskkonnahoidlikkus, sotsiaalne vastutustundlikkus, innovaatilisus, magistritöö

LÜHENDITE JA TÄHISTE LOETELU

CSR	Ettevõtte sotsiaalne vastutus (ing k <i>Corporate Social Responsibility</i>)
EL	Euroopa Liit
ESG	Keskkonna, sotsiaalse ja juhtimise meetmed (ing k <i>Environmental, Social and Governance</i>)
GHG	Kasvuhoonegaas (ing k <i>Greenhouse Gas</i>)
GPP	Keskkonnasäästlik riigihange (ingl k <i>Green Public Procurement</i>)
KHRH	Keskkonnahoidlik riigihange
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (ing k <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
RHS	Riigihangete seadus
SDG	Säästva arengu eesmärgid (ingl k <i>Sustainable Development Goals</i>)
SEI	Stockholmi Keskkonnainstituut (ing k <i>Stockholm Environment Institute</i>)
SKP	Sisemajanduse koguprodukt
SME	väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (ing k <i>small and medium-sized enterprises</i>)
SPP	Jätkusuutlik riigihange (ingl k <i>Sustainable Public Procurement</i>)
UNEP	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Keskkonnaprogramm (ing k <i>United Nations Environment Programme</i>)
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Hea juhtimine lisab väärtust. See on efektiivne, läbipaistev ja eetiline, keskendudes operatiivsete väljakutsete lahendamisele viisil, mis täiendab suuremat pilti. Hea juhtimistava otsib alati parimaid tulemusi ning ei piirdu pelgalt probleemidest eemal hoidmisega [1].

Tarneahela juhtimine on traditsiooniliselt lähtunud majanduslikust vaatenurgast, eesmärgiga minimeerida finantsriske ja maksimeerida kasumeid. Globaliseerumise ja majandustrendide tõttu võistlevad organisatsioonid dünaamilistes turgudes ning mõistavad vajadust arendada efektiivsemaid ja integreeritumaid meetodeid. Pikaajaline ettevõtte jätkusuutlikkus nõuab tarneahelas kooskõlastatud perspektiivi, kus ettevõtted loovad väärtust toodete ja teenustega. Jätkusuutlikkuse majanduslik tõlgendus viitab sellele, kuidas ettevõtted suudavad ressursse tõhusalt kasutada, et olla paindlikud dünaamilistes keskkondades ning samal ajal suuta vastata tarbijate nõudmistele [2].

Viimastel aastatel oleme olnud tunnistajaks müüja hinnangutes märgatavale nihkele. Ettevõtted ei vaata enam ainult kuluefektiivsust, selle asemel hindavad nad oma tarnijate keskkonnamõju ja vaatavad lähemalt oma suhteid tarnijate vahel. Teenusepakkujad, kes suudavad tõestada oma jätkusuutlikkust – näiteks märgatav süsinikdioksiidi vähendamine taastuenergia kasutuselevõtu kaudu või tõhusust ja tootlikkust suurendavad tööprotsessid – võivad valikuprotsessis eelise saada [3].

Iga riigi poliitilise tegevuse keskmes on mitmeid majandusküsimused, näiteks kuidas valitsus mõjutab majandust? Milline on valitsuse õige roll ja ulatus? Miks osa majandustegevust toimub avalikus sektoris ja teine osa erasektoris? Kas valitsus peaks tegema rohkem või vähem kui praegu? Kas valitsus peaks muutma oma tegevusi ja nende läbiviimisi [4]?

Riigihangete kaudu tehtud soetused moodustavad märkimisväärse osa enamike riikide majandusest. Avalike ostjate ostujõud võib avaldada positiivset sotsiaalset mõju, soodustades jätkusuutlikku arengut. Avalike hangete mõju ulatub kaugemale majandusvaldkonnast, kuna valitsuse kulutused muutuvad vahendiks poliitika rakendamisel, mis käsitlevad tänapäeva suuri väljakutseid, sealhulgas kliimamuutusi ja sotsiaalset ebavõrdsust [5]. Riigihangetel on oluline roll jätkusuutliku arengu edendamisel. Selleks, et saavutada kestlikkuse eesmärged, peavad hankeprotsessid arvestama mitmete teguritega, sealhulgas keskkonnaalaste, sotsiaalsete ja

majanduslike mõjudega. Avalik sektor on suur hangete tegija ning seega võib tema tegevusel olla märkimisväärne mõju keskkonnale ja ühiskonnale.

„Eesti 2035“ strateegia kohaselt on eesmärgiks 2050. aastaks luua Eesti, mis on konkurentsivõimeline ja põhineb teadmistel, omades kliimaneutraalset majandust ning ühiskonda. See hõlmab kvaliteetse ja mitmekesise elukeskkonna tagamist ning valmisolekut ning võimet vähendada kliimamuutustest tulenevaid negatiivseid mõjusid ja maksimeerida nende positiivset mõju parimal viisil. Säästva arengu saavutamise aluseks on kultuuri-, sotsiaal-, keskkonna- ja majandusvaldkonna kooskõlaline arendamine [6]. Strateegiline eesmärk on laiaulatuslik tulevikku suunatud eesmärk, mida organisatsioon soovib saavutada ärivõimekuse kasutamisel, saavutamaks püsitatud eesmärgid ja tulemused [7].

Veel 2021. aastal Euroopa Liidu riikidest ei olnud riiklikult strateegilisi hanke eesmärgi viiel riigil, Kreeka, Ungari, Luksemburg, Rumeenia ja nende seas ka Eesti [8]. Aastal 2023 koostas Rahandusministeerium riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted, et toetada kestlikku arengut läbi riigihangete. Riik koos hankijaga peab olema teenäitajaks ja partneriks jätkusuutlikumal majandamisel, mida saab luua kvalitatiivsete väärtustega. Eesmärgiks on riigihangetes olulisel määral kasvatada keskkonnahoidlike, sotsiaalsete ja innovatsiooni toetavate riigihangete määra järgneval kümnel aastal.

Riigihangete strateegilised sihttasemed on seatud juba 2025. aastaks, mis keskenduvad keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste riigihangete kasvule, kui puudub teadmine mis takistab ja edendab nende korraldamist. Töö autor soovib käesoleva lõputööga välja selgitada jätkusuutlike riigihangete osakaalud erinevate näitajate lõikes ning uurimistöode ja intervjuude põhjal analüüsida nende korraldamist takistavaid ja edendavaid tegureid. Eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised uurimisküsimused:

- Kuidas erinevad hind/kulu ja kvaliteedi hindamiskriteeriumite rakendamise määrad riigihangetes ning milline on nende mõju vaidlustatud hangete arvule?
- Millised olid jätkusuutlike riigihangete osakaalud aastail 2021-2023?
- Millised on peamised takistused keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste hangete rakendamisel?
- Kuidas edendada jätkusuutlikke hankeid ehk kuidas on riigihangete strateegilised eesmärgid saavutatavad aastail 2025 ja 2035?

Käeolev töö koosneb kolmest peatükist, kus esimeses uuritakse vastavat kirjandust, riigihangete määratlust, seda haldavaid õigusakte ja varasemaid uurimistöid. Teises peatükis kirjeldab autor töö uurimisstrateegiat, andmekogumise meetodeid, uuringu valimi ülevaadet ja viimasena andmetöötlusmeetodeid. Viimases peatükis tuuakse välja uurimistöö tulemused - jätkusuutlike riigihangete kasutamise osakaalud, uurimistöde ja intervjuude tulemused ning lõpuks esitatakse ettepanekud jätkusuutlike riigihangete rakendamiste edendamiseks.

1 JÄTKUSUUTLIKUD RIIGIHANKED

Kui valitsused on pühendunud jätkusuutlikuma majanduse poole, võib nende riiklik hanketegevus aidata luua olulist väärtust sellel teel. See on oluline panus kestlike eesmärkide saavutamiseks nii kohalikul, riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil [9].

25. septembril 2015 võeti ÜRO tippkohtumisel vastu seitseteist kestliku arengu eesmärki (inglise keeles Sustainable Development Goals) deklaratsiooniga „Muudame maailma: kestliku arengu tegevuskava aastaks 2030“. Eesmärgid on seatud parema ja jätkusuutlikuma tuleviku saavutamiseks ning need käsitlevad meie ees seisvaid globaalseid väljakutseid. See on ühine riikide eesmärk inimeste ja keskkonna probleemide lahendamiseks. SDG 12 eesmärk on säästev tootmine ja tarbimine, kus punktis 12.7 on välja toodud vajadus edendada jätkusuutlikke riigihangete tavasid kooskõlas riikliku poliitika ja prioriteetidega [10].

Avaliku hanke võim on oluline tegur keskkonnasõbralike hangete suunas. Avalik sektor saab mõjutada rohelist hanget nii sobivate poliitikate kavandamise kui ka "roheliste" turgude mõjutamise kaudu avalike ostude mõõtmes. Selle tulemusena võime oodata, et roheline avalik hange (inglise keeles Green Public Procurement) võib potentsiaalselt mängida märkimisväärset rolli tarbimis- ja tootmismustrite muutmisel ning see on tegelikult üha enam kasutatav vahend, kuigi erinevates riikides ja piirkondades erineva tempoga [11].

Jätkusuutlikud riigihanked (SPP, inglise keeles Sustainable Public Procurement) on protsess, kus organisatsioonid täidavad oma kaupade, teenuste ja tööde vajadusi viisil, mis loob väärtuse kogu nende elutsükli jooksul, pakkudes kasu mitte ainult organisatsioonile, vaid ka ühiskonnale ja majandusele ning samal ajal vähendades keskkonnakahju [12].

UNEP (inglise keeles United Nations Environmental Programme) on nimetanud jätkusuutliku riigihanget protsessiks, mille käigus avaliku sektori organisatsioonid tagavad oma vajadusi kaupade ja teenuste järele viisil, mis tagab kogu olelusringi jooksul rahalise väärtuse, mis ei too kasu ainult organisatsioonidele, vaid ka ühiskonnale ja majandusele, minimeerides samal ajal keskkonnakahju [13].

1.1 Riigihangete roll jätkusuutliku arengu edendamisel

Jätkusuutlikkuse regulatsioone ja algatusi rakendatakse üha enam riikide poolt, et toetada üleminekut süsinikneutraalsele maailmamajandusele.

Jätkusuutlikud hanked, mis on kestliku arengu eesmärkide oluline komponent, on aasta aastalt pälvinud ühe enam suuremat tähelepanu seoses kasvava murega keskkonna, sotsiaalse ja ressursitõhususe tõttu. Riik ja ettevõtted mõistavad vajadust tegeleda keskkonna- ja sotsiaalsete mõjudega ning seetõttu on jätkusuutlikud hanked kriitilise tähtsusega strateegia, mis tagab vastutustundliku hankimise ja on kooskõlas kestliku arengu eesmärkidega [14].

Euroopa Komisjon rõhutab Euroopa 2020. aasta strateegias riigihangete olulisust jätkusuutlikkuse edendamisel kogu Euroopa Liidus. Kehtiv hankedirektiiv 2014/24/EL rõhutab seda fookust, öeldes "Käesolevas direktiivis selgitatakse, kuidas hankijad saavad oma panuse anda keskkonnakaitsele ja säästva arengu edendamisele, tagades samal ajal, et saavad oma lepingute eest parima hinna-kvaliteedi suhte" [15].

Riigihanked aitavad kaasa rohelisele üleminekule. Enamik OECD riike (32 riiki 34-st) on võtnud kasutusele riigihangete strateegiad, poliitikad või raamistikud, et tagada keskkonnale vähem kahjulike toodete ja teenuste ostmise, kuid ainult 38% riikidest annab regulaarselt aru roheliste riigihangete mõjust. Sarnane suundumus on täheldatav ka teistes sektorites, umbes kaks kolmandikku riikidest, mille kohta on andmed kättesaadavad (17 riiki 27-st), nõuavad transpordi infrastruktuuriprojektide võimalike heitkoguste hindamiseks kliimamõju hindamist, kuigi ainult 12 riiki kasutavad tulemusi süstemaatiliselt projektide valimiseks või tähtsuse järjekorda seadmiseks [16].

Rahandusministeeriumi riigihangete läbiviimise strateegia 2023. aasta põhimõtetes on aluseks võetud „Eesti 2035“ pikaajalise arengustrateegia eesmärgid. Aastaks 2050 on Eesti konkurentsivõimeline, teadmiste põhise ühiskonna ja majandusega kliimaneutraalne riik, kus on tagatud kvaliteetne ja liigirikas elukeskkond ning valmisolek ja võime kliimamuutuste põhjustatud ebasoodsaid mõjusid vähendada ja positiivseid mõjusid parimal viisil ära kasutada. Säästva arengu eesmärkide elluviimise eelduseks on kultuuri-, sotsiaal-, keskkonna- ja majandusvaldkonna kooskõlaline arendamine. Eestis tehakse teadmiste põhiseid otsuseid ning lahendusteede valikul eelistatakse mõjusaid ja uuenduslikke lähenemisviise [17].

Jätkusuutliku arengu toetav riigihange hõlmab järgmisi aspekte:

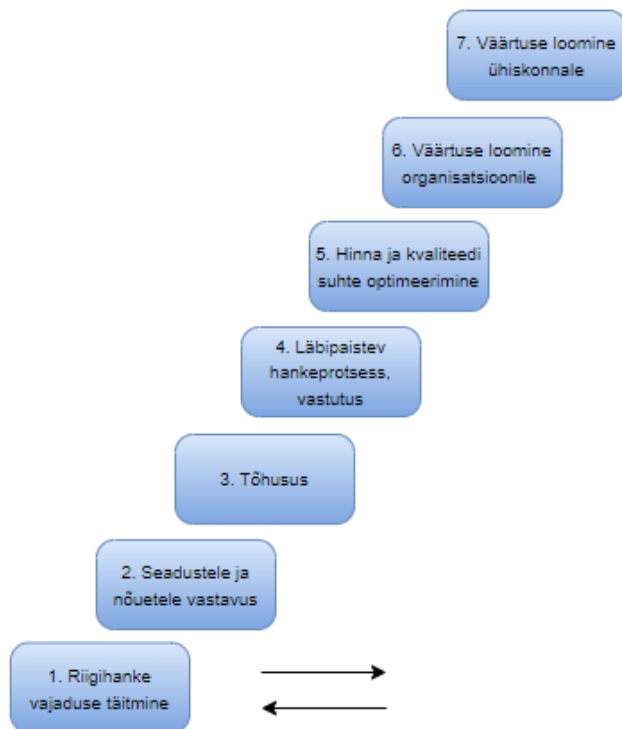
- Keskkonnasõbralikkus: hangime keskkonnahoidlikke lahendusi, et vähendada avaliku sektori tekitatavat negatiivset mõju keskkonnale.
- Sotsiaalne vastutustunne: teeme sotsiaalselt vastutustundlikke hankimisotsuseid, et tagada inimestele jätkusuutlikud töövõimalused ja elukeskkond.
- Innovatsiooni toetamine: kasutame riigihankeid innovaatiliste lahenduste hankimiseks, et leida paremaid vastuseid avaliku sektori vajadustele ning toetada Eesti konkurentsivõimet.
- Usaldusväärsus: tagame läbipaistva ja õiguskindla menetluse, mis kaasab konkurentsi ja tagab usaldusväärse avaliku raha kasutamise parima tulemuse saavutamiseks.
- Riigi julgeolekuriskide vähendamine: vähendades tehnoloogilist sõltuvust riikidest, mis võivad kujutada Eestile julgeolekuriske, suurendame ühiskonna kindlustunnet ja riigi kriisikindlust. Lisaks aitab julgeolekuteadlikkuse tõstmine ja riskihindamine vähendada ohte riigi julgeolekule [18].

1.1.1 Riigihanke olemus, ulatus ja õiguslik raamistik

Riigihange on riigi või avaliku sektori asutuse poolt sooritatud ost vastavalt riigihangete seaduse kehtestatud tingimustele ja peab tagama kolme printsiipi: võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine ja läbipaistvus [19].

Riigihanke protsess hõlmab alates avaliku vajaduste hindamisest kuni lepingu sõlmimiseni ja lõppmakse tegemiseni. Riigihangete läbimisel erinevate etappide mõistmine ja tundmine on oluline selleks, et mõista, kuidas riigihangete kaudu saab aidata kaasa ühiskondliku väärtuse loomisele, näiteks luues tööhõive võimalusi tööturul väljajäetud inimestele, parandades töötingimusi või vähendades tootmise ja tarbimise negatiivseid tagajärgi. Iga riigihankeprotsess läbib kolm etappi: ettevalmistus, ost ja täitmine. Siiski on aja jooksul muutunud kaalutlused, mis mängivad rolli iga hankefaasi ajal. See on muutunud seetõttu, et riigihanked ja nende roll on samuti aja jooksul muutunud. Paljudes Euroopa riikides on riigihanked arenenud täidesaatva juhtimisfunktsioonist taktikaliseks ja strateegiliseks juhtimisfunktsiooniks [20].

Jan Telgen on koostanud riigihanke küpsusraamistiku seitse etappi, mis on välja toodud joonisel 1.1. Need etapid loovad väärtust mitte ainult toote või teenuse hankimisega vajadusega, vaid lisavad ka strateegilisi eesmärke ja hoiavad partnerlussuhteid tarnijatega [21].



Joonis 1.1 Riigihanke seitse etappi

Allikas: [21], kohandatud autori poolt

Võrdsete võimaluste loomiseks on ettevõtetele kogu Euroopas sätestatud Euroopa Liidu õiguses minimaalselt ühtlustatud riigihankereeglid, mis reguleerivad kuidas ametiasutused ostavad tooteid, teenuseid ja ehitustöid. Euroopa Komisjoni riigihangete strateegia eesmärk on parandada Euroopa Liidu riigihangete tavasid koostöös riigiasutustega ja teiste sidusrühmadega [22].

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, mis jõustus 2014. aastal, näeb ette et riigihanked täidavad olulist rolli Euroopa majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkides, kuna riigihanked on üks turupõhistest vahenditest aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu toetamiseks ning tagavad avaliku sektori rahaliste vahendite tõhusa kasutamise [23]. Direktiiv 2014/25/EL jõustus samuti 2014. aastal millega käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid [15].

Euroopa Liidu sisemajanduse koguproduktist (SKP) moodustasid riigihanked 2022. aastal keskmiselt 14% [22], Eestis oli riigihangete osakaal SKP-st 15% [18].

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon OECD (inglise keeles Organisation for Economic Co-operation and Development) on toonud välja 2021 aasta lõikes riikide valitsussektorite hankekulud erinevate valdkondade lõikes. Tabeli 1.1 statistikast

selgub, et Euroopa riikide keskmisega võrreldes on Eestil kõrgemad investeeringud julgeolekusse, haridusse ja kultuuri. Madalamad kulutused EL keskmisest on seevastu tervise ja sotsiaalse kaitse valdkonda [16].

Tabel 1.1 OECD riikide valitsussektorite hankekulud funktsioonide lõikes protsendina kogu hangete kuludest, periood 2021. aasta

Riik	Üldised riiklikud teenused	Julgeolek	Avalik kord ja ohutus	Majandus	Keskkonna kaitse	Eluase, kogukond	Tervis	Kultuur	Haridus	Sotsiaalne kaitse
OECD	9,2	9,9	4,2	16,4	2,7	2,4	31,9	2,7	10,7	9,8
OECD-EU	10,2	4,2	3,1	13,7	3,6	2,2	39,0	3,9	7,6	12,5
Estonia	8,8	9,7	4,2	18,9	3,0	2,6	27,5	6,3	14,3	4,7
Soome	22,2	3,8	2,0	12,2	0,6	1,4	24,7	3,6	11,3	18,2
Läti	6,4	12,2	4,9	20,7	2,4	5,2	26,1	4,5	13,3	4,3
Leedu	7,0	8,4	3,5	18,3	3,5	4,3	32,1	5,6	11,5	5,9
Rootsi	17,7	5,2	2,9	13,5	2,2	2,7	23,7	3,6	15,3	13,2
Poola	5,3	5,7	4,6	26,7	2,7	3,6	32,1	5,6	10,0	3,7
Prantsusmaa	7,2	5,9	2,6	12,5	4,1	3,4	41,9	4,1	5,9	12,3
Saksamaa	11,2	3,9	3,1	9,1	1,9	1,0	42,9	3,2	6,5	17,1
Sloveenia	10,0	3,2	3,3	23,3	3,1	3,5	33,7	5,0	10,4	4,7
Ungari	15,0	4,2	2,8	29,7	3,5	2,3	20,5	8,2	10,5	3,4
Ühendkuningriigid	3,1	9,7	6,2	11,8	3,6	2,6	37,9	2,2	9,2	13,8
Ameerika Ühendriigid	10,7	20,2	6,4	21,9	0,0	2,4	16,3	1,6	16,4	4,1

Allikas: [16], kohandatud autori poolt

1.1.2 Keskkonnahoidlik riigihange

Riigihanked on alati olnud poliitilise tegevuse vahend. Tänapäeval on nende eesmärkide hulka lisandunud teine oluline missioon: edendada säästvat majandusarengut ja kaitsta keskkonda. Säästvad hanked on tihedalt seotud säästva arenguga. Need soodustavad tarbimiskäitumist, mis avaldab keskkonnale vähe või üldse mitte mingit mõju ning on majanduslikult mõistlikud pikaajalises perspektiivis. Keskkonnasäästlikud hanked, mida tuntakse ka kui keskkonnahanked, ökohanked või keskkonnasäästlikud riigihanked, ei ole jätkusuutlikkuse täielik sünonüüm. Pigem on see alammõiste, mis rõhutab keskkonnamõõdet [24].

Keskkonnasäästlikud riigihanked (GPP, inglise keeles Green Public Procurement) on üks neist kolmest jätkusuutlikkuse valdkonnast, mille rõhuasetus on riiklike hangete kahjuliku keskkonnamõju minimeerimisel. Siin tähistab GPP erinevaid keskkonnakriteeriume, sealhulgas tehnilisi kirjeldusi, valikukriteeriume, välistamise põhjuseid, lepingu sõlmimise kriteeriume ja lepingusätteid [25].

Keskkonnahoidliku riigihanke eesmärk on minimaalse negatiivse keskkonnamõjuga toodete ja teenuste hankimine [26]. Riik peab olema suunanäitajaks, käitudes targa tellijana, kes läbikeskkonnasõbralike lahendusi eelistavate riigihangetega kujundab siseturul vastava nõudluse, sellega mõjutades erasektorit pakkuma keskkonnahoidlikke tooteid ning teenuseid [27].

2004. aastal võeti vastu kaks riigihanke teemalist direktiivi 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ on esimesed milles on viidatud konkreetselt võimalusele arvestada hankemenetluses keskkonnakaalutlusi, lisades tehnilistesse kirjeldustesse keskkonnanõuded, kasutades ökomärgist või lisades lepingu sõlmimise kriteeriumide hulka keskkonda mõjutavaid omadusi [28].

Maailma Majandusfoorumi 2022. aasta raportis on välja toodud, et riikide hanketegevused põhjustavad otseselt või kaudselt 15% ülemaailmsetest kasvuhoonegaaside (GHG, inglise keeles Greenhouse Gas) heitkogustest. Nende heitkoguste vähendamine aitab märkimisväärselt kaasa saavutada Pariisi kliimakokkuleppe eesmärke. Valdav osa riigihangetega tekitatud heitkogustest ehk kuni 70% koguhulgast tuleneb vaid kuue tööstusharu tegevusest: kaitse- ja julgeolek, transport, jäätmekäitlusteenused, ehitus, tööstustooted ja kommunaalteenused [29].

Stockholmi Keskkonnainstituudi (SEI, inglise keeles Stockholm Environment Institute) võrdles 2022. aasta keskkonnasäästlike hangete strateegiad valitud EL liikmesriikide lõikes. Hispaanias kaasatakse kõikidesse riigihangetesse 2030. aastaks keskkonna ja/või sotsiaalaspektid. Näiteks Kataloonia regioon on seadnud eesmärgiks, et 2025. aastaks kasutataks 50% hangetest keskkonnahoidlikku riigihanget, 2030. aastaks on täiselektriline ühissõidukipark ja 100% taastuvenergiaga toide avalikel hoonetel.

Itaalias on keskkonnakriteeriumid 18 tootekategoorias - sisustus, hooned (ehitus, renoveerimine, ehitusmaterjalid), teedehitus ja hooldus, jäätmekäitlus, avalike haljasalade haldamine, transpordivahendid ja teenused. Näiteks Roomas on kõik hankeasutused kohustatud avalikustama keskkonnanhangete kriteeriume oma sisemises infosüsteemis ning GPP koordinatsioonibüroo kasutab seda keskkonnahoidlike riigihangete rakendamise perioodiliseks aruandluseks ja pisteliste kontrollide tegemiseks, et kontrollida, kas kriteeriume kasutatakse õigesti. Seiresüsteem hõlmab ka keskkonnategevuse tulemuslikkust, näiteks CO₂ heitkoguste vähendamist, mis võimaldab linnal oma edusamme jälgida.

Poola riiklik ostupoliitika soovib kõigil riigiasutustel suunata 20% oma ostueelarvest „uuenduslike“ lahenduste riigihangetele, mis võivad hõlmata rohelisi materjale ja teenuseid. Poliitika näeb ette ka toodete ja teenuste kataloogi väljatöötamist, mis muudaks roheliste kriteeriumide kaasamise kohustuslikuks. 2020. aastal oli jätkusuutlike keskkonnanahangete osatähtsus 1% kõigist riigihangetest, 2025. aastaks on seatud eesmärk 7%.

Prantsusmaa on 2022. aastal rakendamisel riiklik säästvate ostude kava, mis sisaldab 22 meetet keskkonnanahoidlike riigihangete edendamiseks. Nende tegevuste näideteks on keskkonnanahoidlike riigihangete hõlbustamiseks mõeldud tööriistade väljatöötamine ja jagamine, keskkonnanahoidlike riigihangete koolituste arendamine ja edendamine, keskkonnanahoidlike riigihangete korraldamisega seotud ostjate võrgustike kaardistamine ja laiendamine, kohtumispäevade korraldamine tavade vahetamiseks, aastaauhindade jagamine parima jätkusuutliku riigihankealgatuse eest, samuti kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete näitajate väljatöötamine ja kasutamise edendamine, et jälgida ostjate keskkonnakaalutluste arengut ja mõju. 2025. aastaks peavad riigihanged hõlmama 100% keskkonnakriteeriume ja 30% sotsiaalseid kaalutlusi.

Rootsi hankeamet on hankestrateegia rakendamise toetamiseks välja töötanud mitmeid tööriistu: i) veebipõhine keskkonnanahoidlike riigihangete kriteeriumide otsingutööriist, mis sisaldab erinevate tootekategooriate kriteeriumide andmebaasi ja millel on kolm ambitsioonitaset; ii) riskianalüüsi teenus, milles kirjeldatakse üksikasjalikult, kus tarneahelas kujutavad erinevad tooted suuremaid sotsiaalseid ja keskkonnariske; iii) elutsükli kuluarvestuse tööriist, mis võimaldab kasutajatel arvutada toote või teenuse maksumust kogu selle elutsükli jooksul. See ei hõlma otseselt keskkonnakaalutlusi, kuid võimaldab kasutajatel mõista energiakasutuse maksumust, näiteks toote elutsükli jooksul.

Saksamaal on kõigi föderaalsete ehitusprojektide puhul kohustuslik hinnata viit peamist kriteeriumirühma, mis annavad projektile üldhinde: majanduslik kvaliteet, sotsiaalkultuuriline ja funktsionaalne kvaliteet, ökoloogiline kvaliteet, tehniline kvaliteet ja protsessi kvaliteet. Lisaks hõlmab loodusvarade kaitse kategooria meetmeid, nagu taaskasutatud või ringlusesse võetavate ehitusmaterjalide kasutamine, vihmavee, taastuvenergia kasutamine ja ehitusmaterjalide tõhusam transport [30].

Eestis on alates 2022. aastast riigihangetes kohustuslik keskkonnanahoidlike kriteeriumite kasutamine neljas tooterühmas – mööbel, puhastustooded- ja teenused, kontori IT-seadmed ning koopia- ja joonestuspaber. 2023. aastal lisandus

keskkonnahoidlike kergsõidukite, veokite ja busside hankimine [19], kuid Stockholmi Keskkonna Instituudi arvamusel ei suuda siiski EL riigid praeguste tavadega, erinevad CO₂ tööriistad, jätkusuutlikud kriteeriumid ja heade näidete loetelu, riigihangete läbiviimisel saavutada süsinikdioksiidi vähendamist [30].

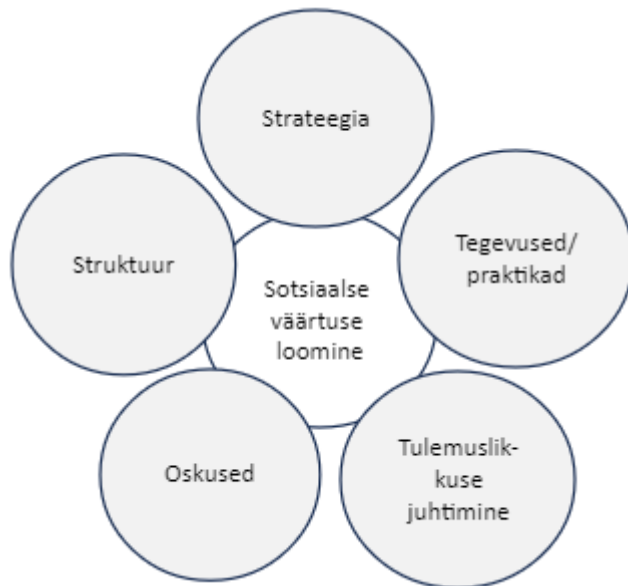
1.1.3 Sotsiaalselt vastutustundlik riigihange

Ettevõtte sotsiaalne vastutusena (CSR, inglise keeles Corporate Social Responsibility) on Archie B. Carroll defineerinud ettevõtte kohustusi ühiskonna ees, mis peab hõlmama majanduslikke, õigusjärgseid, eetilisi ja filantroopilisi kohustusi [31]. Carroll teinud uuringu kus CSR on leitud üle 37 erineva definitsiooni aga läbivalt omab CSR kaks olulist aspekti, ühiskonna toetamist ja parandamist. Sotsiaalset vastutust saab mõista sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide sidumisega majanduskeskkonnas [32].

Soome riigihangete nõustamisüksuse (JHNY, Julkisten Hankintojen Neuvontayksikkö) juhises on nimetatud hangete sotsiaalseid aspekte meetmeteks, mis tagavad põhiõiguste järgimise, võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtted. Sotsiaalsed aspektid hõlmavad ka positiivset diskrimineerimist või muid julgustavaid meetmeid, mida kasutatakse nõrgemal positsioonil olijate kaitsmiseks ja tõrjutuse ärahoidmiseks [33]. Euroopa Komisjoni 2021. aasta juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes toob välja, et sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke puhul avaliku sektori hankijad ei ole huvitatud mitte ainult madalaima hinnaga või parima hinna ja kvaliteedi suhtega asjade, teenuste ja ehitustööde ostmisest, vaid ka sellest, et hankega saavutatakse sotsiaalne kasu ning hoitakse ära või leevendatakse negatiivset sotsiaalset mõju lepingu täitmise ajal [34].

2022. aasta Ühendkuningriigi 17 avaliku sektori asutuse sotsiaalse väärtuspoliitika uuringu alusel selgitati millised on peamised hankestrateegiad sotsiaalsetes aspektides ja kuidas kasutada riigihankeid strateegiliselt sotsiaalsete väärtuste loomiseks. Uuringus selgus, et avaliku sektori sotsiaalväärtuse poliitika seostamine hankestrateegiaga on oluline, see tagab sotsiaalväärtuste eesmärgid muutuvad konkreetseteks hanke eesmärkideks ja tegevusteks. Teiseks on oluline luua koostöövõrgustik asutuste vahel, mille olulisust on seni alahinnatud. Koostöövõrgustik võimaldab ressursside ja teadmiste jagamist mis hõlbustab strateegia loomist ja elluviimist. Kolmandaks rakendavad avaliku sektori asutused tarnijate sotsiaalseid valikukriteeriume sõltuvalt hankest, need on nii tulemus- kui ka portsessipõhised kriteeriumid. Neljandaks püüavad asutused koolitada tarnijaid ja kasutavad selleks kolmandate osapoolt ekspertiise. Viiendaks rakendavad asutused tarnijate hindamiseks

sotsiaalseid mõõdikuid, kuid andmete kättesaadavus ja mõõtmisprobleemid piiravad tulemuste ja mõjude hindamise ulatust ja sügavust [5]. Selle uuringu tulemusel joonistus välja viis strateegilist aspekti mis loovad sotsiaalse väärtuse riigihankes ja on välja toodud joonisel 1.2.



Joonis 1.2 Riigihangetes sotsiaalset väärtust loovad aspektid

Allikas: [5], kohandatud autori poolt

Toivanen ja Wennberg on jaotanud aktiivsed ja passiivsed sotsiaalsed kriteeriumid nelja kategooriasse, mis on illustreeritud tabeliga 1.2. Sotsiaalsed kriteeriumid on kõige tugevamad siis, kui need nõuavad tarnijatelt aktiivset tegevust, näiteks tööhõivet. Töökohustuse saab kehtestada kahel alternatiivsel viisil. Tugevaim viis on muuta see lepingu tingimuseks, sel juhul on valitud tarnija lepingu osana kohustatud tööle võtma lepingus märgitud isikud.

Sotsiaalseid kriteeriume saab hankelepingutesse ja pakkumistesse sisse viia ka selliselt, et need ei eelda otseselt aktiivseid meetmeid. Selle näiteks on erinevate vastutuspõhimõtete aktsepteerimine lepingu osana, mis tagavad, et tarnijad võtavad oma tegevuses arvesse sotsiaalse vastutuse aspekte. Võrdluskriteeriumina kasutades tähendab see seda, et tarnija saab dokumentaalselt tõendada, et ta on teatud viisil käitunud (näiteks võtnud tööle töötuid noori) ja saab selle eest lisapunkte. Selline lähenemine hanke kriteeriumite lisamisel soodustab pakkujaid ühiskonnas sotsiaalseid meetmeid rakendama [35].

Tabel 1.2 Toivanen ja Wennbergi neli sotsiaalse hankimiskriteeriumi kategooriat

	Aktiivne	Passiivne
Lepingutingimus	Pakkuja peab lepingu täitmise ajal tööle võtma teatud arv töötuid	Pakkuja peab tagama, et kõiki töötajaid on teadlikud töötingimustest
Hindamiskriteerium	Pakkuja saab lisapunkte kui ta pakub ka praktikakohti	Pakkuja saab lisapunkte, kui ta on viimasel kolme aastal võtnud tööle töötuid noori

Allikas: [35], kohandatud autori poolt

1.1.4 Innovatsiooni toetav riigihange

Traditsiooniliste riigihangete lähenemisviiside järgi peetakse innovatsiooni peamiselt turul tegutsevate eraettevõtjate vahelise konkurentsi kaudu saavutatud kaudse tulemusena. Erasektori teenusepakkujad valiti peamiselt kulutõhususe alusel ning kuigi see mõnel juhul tõi kaasa kulude vähenemise, ei keskendunud ideede, oskusteabe ja innovatsioonivõime hankimisele erasektorist piisavalt või üldse mitte. Innovatsioon oli seega peamiselt pakkumispoolne nähtus. Seejärel, alates 1980. aastate lõpust ja kuni 1990. aastateni, hakati kasutusele võtma uusi riigihanke vorme, mis keskendusid avalike kaupade ja teenuste uuendamisele. Selle tulemusel muutus innovatsioon üha enam nõudluse pooleks, võimaldades valitsustel kasutada oma turu valitsevat ostujõudu tooteid ja teenuseid osta [36].

Michael E. Porter ja Claas van der Linde on kirjeldavad innovatsiooni kahes vormis keskkonnaregulatsioonide vaates. Esimene on see, kui ettevõtted muutuvad nutikamaks, kuidas tegeleda saastega pärast selle tekkimist, sealhulgas mürgiste materjalide ja heitmete töötlemine, kuidas vähendada mürgiste või kahjulike materjalide tekkimist ning kuidas parendada järeltöötlust. Selline innovatsioon vähendab saaste kontrolliga vastavuse kulusid, kuid ei muuda midagi muud.

Teine innovatsioonivorm käsitleb keskkonnamõjusid, samal ajal parendades ka mõjutatud tootega seotud protsesse [37].

V. Lember, R. Kattel ja T. Kalvet toovat samuti välja kaks lähenemisviisi kuidas riigihankeid seostatakse innovatsiooniga. Esimest lähenemist nimetatakse innovatsiooni riigihankeks (PPI, inglise keeles Public Procurement of Innovation) või avalikus tehnoloogiahankeks (PTP, inglise keeles Public Technology Procurement), kus toimub uue või veel olematu hankimine konkreetse vajaduse või ühiskondliku probleemi lahenduseks. Teine lähenemisviis on innovatsiooni riigihanked (PPI), millel on laiem vaatenurk, kuna see hõlmab kõiki ostuga seotud tegevusi kogu hankeprotsessi jooksul, mis loovad sellele uuendusi [38].

Innovatsioonihange sisaldab:

- uuenduslike lahenduste väljatöötamist läbi teadus- ja arendusteenuste hanke;
- uudsete lahenduste hankimine, mis pole veel saadaval või mida turul ei ole;
- uudsete lahenduste hanked, mis on küll olemas, kuid mis ei ole veel turul laialdaselt kättesaadavad.

Innovatsiooni riigihangete kaudu saavad avalikud ostjad kujundada turge ja luua uusi turge, soodustada uuenduslike toodete, teenuste ja tööde turule toomist. Samuti tõsta avalike teenuste kvaliteeti, suurendada innovaatilisi investeeringuid, toetada ettevõtete, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (SME) juurdepääsu turgudele [39].

Riigikantselei on loonud innovatsioonifondi, mis toetab uuenduslike lahenduste otsimist, lahenduste arendamist ja reaalses elus katsetamist. Koostatud on katsetamise juhend mis aitab probleemi või lahenduse kohta õppida ning seeläbi jõuda mõjukamate ja efektiivsemate poliitikateni [40]. Euroopa Komisjoni poolt innovatsioonihangete läbiviimise abimaterjal on innovatsioonihanke moto „alusta targalt, kasva kiirelt“. Hanke läbi viimine võib olla keeruline ning kõige parem on sellega alustada järkjärgulise protsessina. Teisisõnu ei tule kõiki muudatusi mida innovatsiooni hange eeldab, sisse viia korraga [39].

1.2 Riigihangete hindamiskriteeriumite seadmine

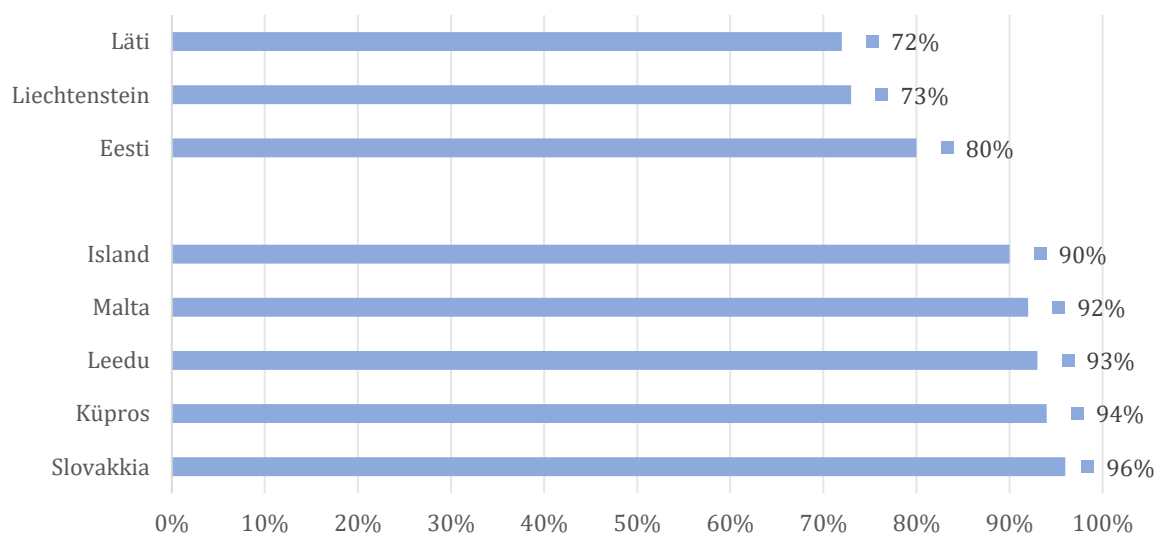
Pakkumuste hindamise kriteeriumite seadmine on sätestatud RHS 2. jaotuses, kus hankijal on kohutus sätestada riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse välja selgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumiste hindamise kriteeriumid. Hankelepingu eseme on asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise ja nimetatud turustamisega seotud

protsesse või olelusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi [19].

Riigihanke eesmärk on olla õiguskindel ja läbipaistev. Õiguskindluse tagab professionaalsed hankedokumendid, õigusaktide paindlik kasutamine nii hanke menetlusliigi kui ka hindamissüsteemi valikul ning usaldusväärne partnerlus. Läbipaistev hankepraktika sisaldab maksimaalset konkurentsi, turu tundmine, avatud suhtlus kõikide osapooltega ning varusaadav ja läbipaistev hindamissüsteem, mis on soovitatavalt kvaliteedil põhinev [18].

Riigihangete statistika järgi oli perioodil 2021-2023 hindamiskriteeriumite keskmine osakaal kogumahust kulu/hind 87% ja kvaliteet 13%. Peamiselt on kulu/hind hindamiskriteeriumiks ehitustööde hangetel, kus läbi aastate on keskmine osakaal hangete mahust 98,41%. Järgmisena on asjadel hind/kulu keskmine osakaal 90,99% ja seejärel teenused 79,32% [41].

Euroopa riigihangete statistika on sarnane Eesti riigihangetele kus peamine hindamiskriteerium on samuti hind/kulu ja see on uuringuperioodi aastail 2019-2022 püsinud muutumata ja kaheksa EL-u riigi hind/kulu hindamiskriteeriumite osakaal on joonisel 1.3. Euroopa Komisjoni eesmärk on vähendada hind/kulu kriteerium alla 80% kogumahust. Lisaks märgitakse, et kuigi kriteeriumide valik sõltub sellest, mida ostetakse, viitab liigne hinnale tuginemine sellele, et oleks võinud rakendada paremaid kriteeriume, mille tulemuseks on ka parem ost [42].



Joonis 1.3 Riigihangete kriteerium hind/kulu osakaal kogumahust 8 riigi lõikes perioodil 2019-2022

Allikas: [42], kohandatud autori poolt

2021. aastal korraldatud küsitlus hankijate seas riigihanke hindamiskriteeriumite kasutamise praktika ja hankelepingu täitmise kogemustest, selgus et kvaliteedikriteeriumite seadmisest loobumise peamised põhjused olid:

- Hea juhendmaterjali puudumine;
- Suurem vaidlustamise risk;
- Näidiskriteeriumite puudumine;
- Kvaliteedikriteeriumite seadmine on liiga aeganõudev [43].

1.2.1 Jätkusuutlikkuse kriteeriumid riigihankes

OECD on märkinud, et strateegiliste mõõdikute eesmärgiks on hinnata, kuidas avaliku hanke protsessid ja tulemused aitavad kaasa valitsuste poolt seatud strateegiliste poliitiliste eesmärkide saavutamisele, nagu kliimamuutuste leevendamine, innovatsiooni edendamine, töökohtade loomine, jätkusuutlikkuse sotsiaalsed aspektid (näiteks inimõigused, sealhulgas tööõigused, soolise võrdõiguslikkuse küsimused või haavatavate rühmade kaasamine) või väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete areng [44]. Selles kontekstis võiksid mõõdikud hõlmata jätkusuutlike kaupade ja teenuste osakaalu, hangete osakaalu, mis on antud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele või hangete osakaalu, mis hõlmavad innovatsiooni omadusi. Lisaks võiksid süsteemid hõlmata strateegiliste hangete mõjusid, näiteks CO₂ heitkoguste või energiatarbimise vähenemist. Oluline on rõhutada, et mõned poliitilised eesmärgid avaldavad mõju riigipiiridest kaugemale. Kui võimalik, peaks avaliku hankemeetmete mõõtmise raamistik arvestama mõju nii riigisisesele kui ka väliselt. Näiteks CO₂ heitkoguste puhul on oluline arvestada heitkoguseid kogu tarneahela ulatuses, alates toormaterjalist kuni toodete lõpliku tarbimiseni [45].

Siiski ei võimalda Euroopa Liidu õigusakte kasutada hindamiskriteeriumina nõudeid, mis puudutavad pakkuja üldist ettevõtluspoliitikat. Lubamatud on kriteeriumid, mis on seotud üldise ettevõttepoliitikaga, mida ei saa pidada konkreetse tootmisprotsessi, hanke ehitustööde, kaupade tarnimise või teenuste osutamise konkreetse protsessi iseloomulikuks teguriks. Hankijatel ei tohiks olla õigust nõuda, et pakkujatel oleks teatud sotsiaalset või keskkonnavalast vastutust reguleeriv ettevõttepoliitika [23].

Veebipõhiseid jätkusuutlike riigihangete hindamiskriteeriumite juhendeid on mitmes EL riigis, näiteks Soomes on *Kriteeripankki* [46], kus on välja toodud erinevate teenuste, toodete lõikes jätkusuutlikkuse kriteeriumid ja need on jaotatud alg- ja pioneeritase. Algtaseme kriteeriumid on seadusandluse miinimumnõuded või siis pigem ületavad

seada. Pioneeritaseme kriteeriume kasutatakse, kui nõue on seotud organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Rootsil on sarnases veebipõhises juhendis *Upphandlings myndigheten* [47] jätkusuutlikud kriteeriumid jaotatud kolmele tasemele, mis on alg-, -edasiõudnud ja kõrgeim tase. Hollandi juhendis *MVI Criteria* [48] on näiteks keskkonnahoidlikke kriteeriume üle 800 erinevate toodete lõikes, samuti Norra *Kriterieveiviseren Anskaffelser* [49] juhendist leiab nii jätkusuutlike kriteeriumeid kui üldiseid juhendeid riigihangete läbiviimiseks. Saksamaa *Umwelt Bundesamt* [50] juhendi veebilehel on ka CO₂ jalajälje arvutamise võimalused koos graafikute loomisega. 2024. aasta veebruaris koostas Rahandusministeerium ja TGS Baltic kvalitatiivsete hindamiskriteeriumite juhendi [51], mis sisaldab universaalseid ja väärtuspõhiseid ehk jätkusuutlike kriteeriume ning nendega näidishankeid.

1.2.2 Hindamismetoodikad riigihangetes

Riigihangete hindamismetoodikad võivad varieeruda sõltuvalt konkreetsest hankest.

RHS on välja toonud peamised pakkumuste hindamise kriteeriumite seadmisel:

- Hankija peab riigihanke alusdokumentides määrama pakkumuste hindamise kriteeriumid, mis tagavad reaalse konkurentsi ja seonduvad hankelepingu esemega.
- Kriteeriumite ulatus hõlmab hankelepingu eseme ja sellega seotud protsesside, tegevuste, kulude aspekte, kui need ei ole ka hankelepingu oluline osa.
- Majanduslikult soodsaim pakkumus on hindamismetod, kus hinnatakse pakkumuse kogumaksumust, mis hõlmab ka kvalitatiivseid, keskkonnavalaseid või sotsiaalseid kriteeriume vastavalt seadusele.
- Hinna ja kulu alusel võidab pakkumise tarnija, kes pakub kõige madalamat hinda, tingimusel, et see vastab kõigile hanketeate nõuetele.
- Erandina näiteks innovatsioonipartnerluses või tarkvara arendusteenuste hankimisel võivad olla eraldi kriteeriumid, nagu olulusringi kulud või spetsiifilised kvalifikatsioonid.
- Hankija määrab suhtelise osakaalu riigihanke alusdokumentides igale hindamiskriteeriumile, mis mõjutab pakkumuste majandusliku soodsuse hindamist [19].

Peamiselt märgitakse jätkusuutlikud kriteeriumite nõuded hanke tehnilistes kirjeldustes, oluliselt vähem hindamiskriteeriumites. Praktilises tegevuses esineb sageli küsimusi seoses hindamiskriteeriumide kvalitatiivse kasutamisega, eriti nende põhjendamise osas. Tihti tekib vaidlus selle üle, kas hankija otsus on arusaadav ja kuidas selle otsuseni

jõuti. Selleks, et vältida segadust ja vaidlusi, peaks hankija ettevalmistusetapis tegutsema hoolikalt, läbimõeldult kaalutledes hindamise ning pakkujate seisukoha. Kuigi hindamisotsused ei saa olla täielikult objektiivsed, peavad need olema põhjendatud ning lähtuma hanke alusdokumentides määratletud kriteeriumidest ja metoodikast [52].

Näiteks pakutav hind võib olla väärt 40%, tehnilised omadused 50% ja keskkonnamõju 10%. See on Euroopa Komisjoni soovitus punktid määramisel [53], kuid praktikas on peamine hindamiskriteerium hind/kulu. Euroopa Kontrollikoda eriaruanne 28/2023 hõlmab aastate 2011-2021 EL hangete statistikat ja seal ilmneb, et viimase kümne aasta jooksul on pigem suurenenud ainult hind/kulu alusel tehtud hangete otsused. Eriaruandes on madalaima hinna alusel üle 80% sõlmitud lepingutest kogu riigihangete mahus kaheksas liikmeriigis 2021. aastal - Slovakkia, Küpros, Rumeenia, Leedu, Kreeka, Bulgaaria, Tšehhi ja Malta [54]. Eriaruande järgi olid Eesti otsuste tegemine hinna alusel ligikaudu 76% kogu riigihangete mahust 2021. aastal [54]. Seevastu Rahandusministeeriumi andmetel on sama näitaja stabiilselt 87% ja seda aastail 2020-2022 [18].

1.2.3 Jätksuutlike hangete rakendamise osakaal riigihangetes

2020. aastal oli keskkonnahoidlike riigihangete osakaal valitud EL-u riikide lõikes kõige kõrgem Hollandis, kus 67% hangetest sisaldas vähemalt ühte keskkonnahoidlikku kriteeriumi. Rootsi hangetest 58% sisaldasid keskkonnahoidlikkust, Hispaanias oli see näitaja 21%. Saksamaal sisaldasid 2021. aasta esimeses pooles keskkonnahoidlikud hanked 12,5% kogumahust. Poolas oli valimist kõige vähem rakendatud keskkonnahoidlike hankeid, näitaja oli 1% kõikidest hangetest [30]. Eestis oli keskkonnahoidlike hangete osakaal 2020. aastal 4,5%, mis on järgnevatel aastatel kasvanud ning eesmärgistatud on ka soovitud sihttasemed, mis on välja toodud tabelis 1.3.

Tabel 1.3 Jätkusuutlike hangete arvu osakaalud ja sihttasemed

Periood	Osakaal		Sihttase	
	2021	2022	2025	2035
Keskkonnahoidlike riigihangete arvu osakaal ja sihttase	5,5%	6,9%	9%	20%
Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete arvu osakaal ja sihttase	0,1%	0,1%	5%	10%
Innovaatiliste riigihangete arvu osakaal ja sihttase	0,1%	0,2%	2%	5%

Allikas: [18], kohandatud autori poolt

Aastail 2021–2023 oli hindamiskriteeriumi kvaliteet keskmine osakaal 12,51% hangete kogumahust. Rahandusministeeriumi 2023. aasta strateegia eesmärkides on kvalitatiivsete hindamiskriteeriumite osakaalu kasv ette nähtud 2025. aastaks 20% riigihangete kogumahust. See eeldab märgatavalt suuremat keskkonna, sotsiaalse ja innovatsiooni kriteeriumite rakendamist hangetes [17].

Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete kasutamise tase on olnud varasematel aastatel minimaalne. See tuleneb vähesest teadlikkusest ja teine võimalik põhjus on ebapiisav andmekvaliteet. Nende integreerimine riigihangetesse on keeruline, kuid arvestades sotsiaalselt vastutustundlike kriteeriumite universaalsust. Oluline on ka tähele panna, et sotsiaal- ja tööõiguskriteeriumide järgmine ei ole riigihankes valikuvõimalus, vaid kohustus.

Alates 2014. aastast saab lisada hankele riigihangete registris keskkonnahoidlikkuse märke ja 2022. aastast on riigihangetes kohustuslik keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine neljas tooterühmas – mööbel, puhastustooted- ja teenused, kontori IT-seadmed ning koopia- ja joonestuspaber. Aastal 2023 lisandus keskkonnahoidlike kergsõidukite, veokite ja busside hankimine [19].

1.2.4 Peamised kitsaskohad riigihangete võitja valikuprotsessis

Väärtuspõhiste riigihangete strateegia eesmärgiks on tõsta jätkusuutlike hindamiskriteeriumite kasutust, kuna liigne sõltuvus kulu/hind kriteeriumist võib tähendada, et hanke eseme omadusest lähtuvalt ei ole valik tehtud.

Peamised kitsaskohad riigihangete võitja valimisel on:

- Hanke võitja valitakse madalaima hinna/kulu alusel;

- Ühe pakkujaga hangete osakaal on liiga kõrge;
- Liiga sageli kasutatakse avaldamisteateta, väljakuulutamiseta menetlemist [18].

Slovakkia riigihangete 2015. aasta uuringu tulemusel viitab ühe pakkujaga riigihangete suur osakaal bürokratialle ja korrupsioonile. Mida väiksem on konkurents, seda suuremaks võib osutuda hankelepingu lõplik maksumus. Vähesed pakkujad hankeprotsessis võivad osutada olukorrale, kus soovitud ostu sisu pole piisavalt selgelt määratletud või hankijal on ebarealistlikud ootused pakkumiste suhtes. Hanketingimused peavad olema selged ja täpsed, kuid samas mitte liialt piiravad. Selle vähendamiseks tuleb tõsta efektiivust riigihangete protsessis ja seeläbi parendada kogu ärikeskkonda [55]. 2023. aasta korrupsioonitajumise indeks 180 riigi avaliku sektori asutuses näitab, et Slovakkia näitaja on 54, võrdluseks Eesti näitaja on 76 ja see on 180 riigi seas 47 koht. Väga heaks näitaja on 90-100 ning 0-9 näitab väga kõrget korrupsiooni taset [56].

Euroopa Kontrollikoda eriaruanne 28/2023: riigihanked EL`s, konkurentsi vähenemine ehitustööde, kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimisel 2021. aastale eelnenud kümne aasta jooksul toob samuti välja kitsaskoha, et märkimisväärselt on kasvanud ühe pakkujaga sõlmitud hangete osakaal ning liiga vähe võetakse hindamiskriteeriumites arvesse keskkonnaalaseid, sotsiaalseid ja uuenduslikke kriteeriume [54].

2023. aruandes on toodud välja ka ettepanek muuta riigihangete valdkond kutseliseks, et hankeid oleks korraldatud ekspertteadmistega. Näiteks Horvaatia on kehtestanud kohustusliku riigihangete sertifitseerimise süsteemi, kus kõik hankemenetlused peab läbi viima komisjon, kuhu kuulub vähemalt üks sertifitseeritud liige. Sertifikaati saavad taotleda peale põhjalikku koolitust avaliku sektori ja erasektori hankekorraldajad [54].

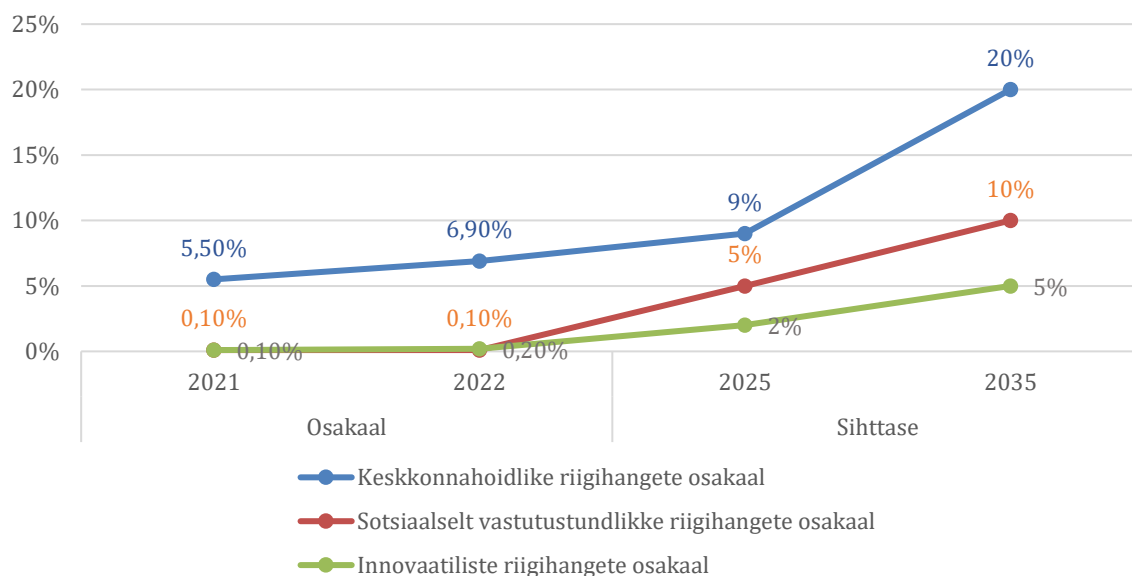
1.3 Järeldused

Riigihangete strateegia eesmärk on olulisel määral kasvatada keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsiooni toetavate riigihangete osakaalu järgneval kümnel aastal, kuna liiga sageli valitakse pakkumine vaid madalaima hinna alusel. Eestis oli hindamiskriteeriumi hind/kulu alusel korraldatud hankeid 87,49% kõigist riigihangetest perioodil 2021-2023 [41]. Euroopa Kontrollikoja uuring EL riigihangetest perioodil 2011-2021 toob välja sama probleemi, kus ilmneb, et viimase kümne aasta jooksul on pigem suurenenud ainult hind/kulu alusel korraldatud hangete osakaal ja

liiga vähe on kasutusel keskkonnavalaseid, sotsiaalseid ja innovatsiooni toetavaid hindamiskriteeriume [54].

Veel 2021. aastal ei olnud Eestil strateegiat jätkusuutlike riigihangete põhimõtetest. Rahandusministeerium korraldas küsitluse hindamiskriteeriumite kasutamise kohta riigihangetes 2021. aastal. Küsitluse eesmärk oli teada saada põhjused, miks eelistavad hankijad kasutada hind/kulu kriteeriume ja mis on peamised takistused kvaliteedikriteeriumite määramisel. Lisaks milliseid meetmeid nad näeksid kvaliteedikriteeriumite kasutamise edendamiseks [43].

Aastal 2023 koostas Rahandusministeerium riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted ja eesmärgid, et toetada kestlikku arengut läbi riigihangete, sest riik koos hankijaga peab olema teenäitajaks ja partneriks jätkusuutlikumal majandamisel, mida saab luua kvalitatiivsete väärtustega [18]. Strateegias märgitud jätkusuutlike hangete arvude osakaalud ja sihttasemed on välja toodud joonisel 1.4. Paar kuud hiljem, 2024. aasta veebruaris lisandus Rahandusministeeriumi ja TGS Baltic poolt kvalitatiivsete hindamiskriteeriumite juhend hankijatele, mis sisaldab universaalseid ja väärtuspõhiseid ehk horisontaalseid kriteeriume, mida saab hangetes rakendada [51].



Joonis 1.4 Jätkusuutlike hangete arvu osakaal aastail 2021-2022 ning sihttase aastail 2025 ja 2035

Allikas: [18], kohandatud autori poolt

Riigihangete strateegilised sihttasemed on seatud juba 2025. aastaks, mis keskenduvad keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste riigihangete kasvule, kuid 2022. aasta näitajad olid endiselt kaugel soovitud sihttasemetest. Käesoleva lõputööga soovib autor analüüsida jätkusuutlike riigihangete osakaale erinevate näitajate lõikes ning uurimistöde ja intervjuude põhjal välja selgitada nende korraldamist takistavaid ja edendavaid tegureid. Eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised uurimisküsimused:

- Kuidas erinevad hind/kulu ja kvaliteedi hindamiskriteeriumite rakendamise määrad riigihangetes ning milline on nende mõju vaidlustatud hangete arvule?
- Millised olid jätkusuutlike hangete osakaalud aastail 2021-2023?
- Millised on peamised takistused keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste hangete rakendamisel?
- Kuidas edendada jätkusuutlike hankeid ehk kuidas on riigihangete strateegilised eesmärgid saavutatavad aastail 2025 ja 2035?

2 METOODIKA

2.1 Uurimismeetodid

Käesolev töö keskendub jätkusuutlikke riigihangete analüüsile. Analüüsitakse jätkusuutlikke riigihangete osakaale ning nende läbi viimisel takistavaid ja soodustavaid tegevusi keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaativsuse aspektides.

Uuringule seatud eesmärkide täitmiseks kasutas töö autor kombineeritud strateegiat, mille läbivaks meetodiks on võrdlev analüüs, kombineerides kvantitatiivset ja kvalitatiivset analüüsimeetodeid. Need kaks meetodit täiendavad teineteist, sest ükski meetod ei ole täiesti kvalitatiivne või kvantitatiivne ja neid ei peaks kasutama teineteisest täiesti eraldatult [57]. Võrdlev analüüs on meetod, mis uurib nähtusi ja paneb need kokku eristus- ja sarnasuspunktide leidmiseks. See meetod toob välja probleemkohad ja aitab seeläbi parandada soovitud eesmärke, kuna fookuses on sarnasuste ja erinevuste leidmine [58].

Uurimus võib olla kaardistav, kirjeldav, seletav või ennustav. Käesoleva uurimuse eesmärk on leida seletus probleemile ja teha kindlaks põhjus-tagajärg seos. Uuritav küsimus keskendub sellele, kuidas erinevad tegurid omavahel suhestuvad ja üksteist mõjutavad. Sellele küsimusele vastamiseks on sobilik rakendada nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid [59]. Ghauri ja Gronhaugi järgi on peamised kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektid esitatud alljärgnevas tabeli 2.1.

Tabel 2.1 Kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed andmed

Kvalitatiivsed andmed	Kvantitatiivsed andmed
Põhinevad tuletatud tähendustel	Põhinevad väljendatud tähendustel
Kogumise tulemuseks on arvulised ja standardiseeritud andmed	Kogumise tulemuseks on mittestandardiseeritud andmed, mis nõuavad klassidesse liigitamist
Analüüsitakse diagramme ja statistikat kasutades	Analüüsitakse kontseptualiseerimist kasutades

Allikas: [57], kohandatud autori poolt

Kvantitatiivse uurimistöö tulemuste esitamisel on peamiselt kaks eesmärki, esitada arvandmed viisil, mis võimaldab edasist analüüsi ning visualiseerida arvandmeid, et luua ülevaatlik ja kompaktne informatsioon [60]. Kvantitatiivsel uuringumeetodil kasutab autor andmeanalüüsi meetodeid, mille tulemusi esitatakse graafikute, tabelite ja statistikana.

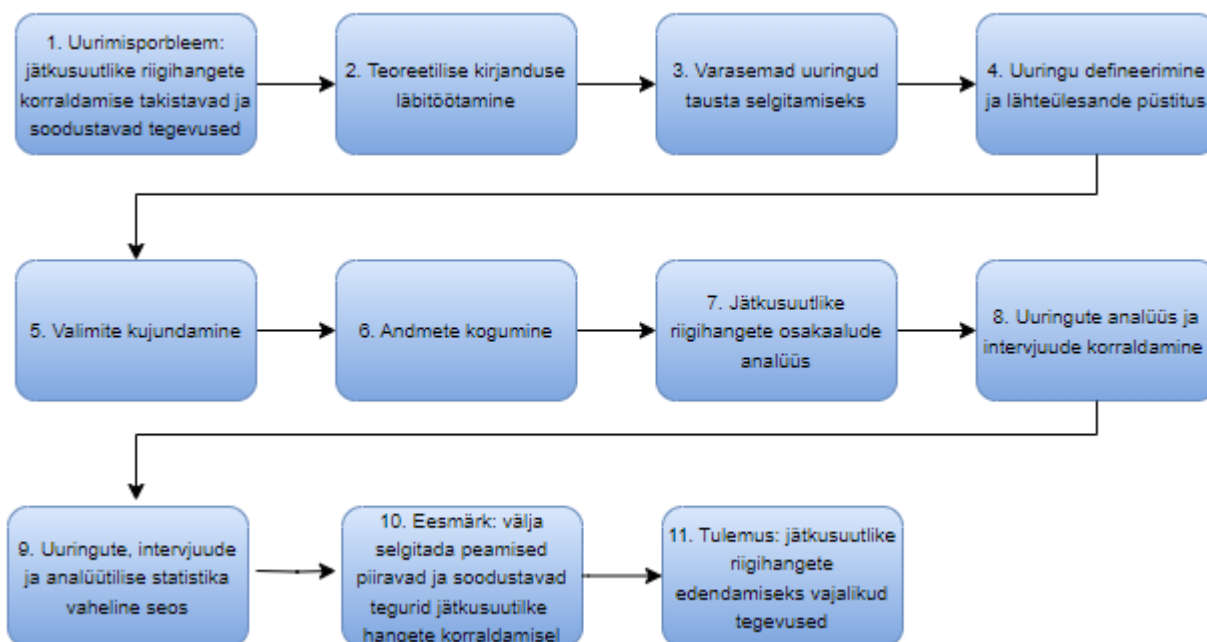
Kvalitatiivseid andmeid kogub ja analüüsib autor metanalüüsiga varasematest küsitlustest ja magistritöödest. Metaanalüüsiga toimub süvauurimus, kus vaadeldakse varasemate uuringute tulemusi, mitte esmaseid andmeid. Selle eesmärgiks on anda üldpilt mida on teema osas uuritud ja millised on üldised järeldused. Metaanalüüs on eelistatav valdkondades, kus on piisavalt varasemaid uurimistöid ja seetõttu võivad seda analüüsi rakendades tulemused tulla enamasti põhjanevamad kui üksiku uurimuse omad [61].

Kvalitatiivseid andmeid kogub autor ka läbi intervjuude, et saada teavet uuritavate ettevõtete kogemuste kohta. Intervjuud on ülesehitatud kolmel jaotusel

1. Struktureeritud kirjalik intervjuu, kus küsimused on koostatud ja järjestatud;
2. Teemaintervjuu, kus on intervjuu alamteemad teada, kuid küsimused pole eelnevalt täpselt sõnastatud;
3. Avatud intervjuu, kus intervjuueerija küsib intervjuueeritava mõtete, arvamuste, tunnete ja arusaamade kohta kui need vestluse kulgedes loomulikult esile tulevad. Avatud intervjuu sarnaneb kõigist intervjuu liikidest kõige enam hariliku vestlusega [59].

Kvalitatiivset uuringut iseloomustab kordumistele toetuv protsess: andmekogumiselt ja – analüüsilt liigutakse tsükliliselt uurimisküsimuse juurde ja sealt jälle tagasi. Andmete analüüs sisaldab andmete töötlemist ja tõlgendamist [62]. Kvantitatiivsel meetodil kogutakse ja analüüsitakse arve ning kvalitatiivse meetodiga antakse nendele tähendus ja nende kahe meetodi vahel luuakse seos [59].

Käesoleva uurimistöö etapid on välja toodud joonisel 2.1.



Joonis 2.1 Uurimistöö etapid

2.2 Andmekogumismeetodid

Töö uurimisküsimused, - ülesanded, andmekogumise meetodid ja analüüs on kirjeldatud tabelis 2.2.

Tabel 2.2 Andmekogumismeetodid

Uurimisküsimused	Uurimisülesanded	Andmekogumise meetodid, analüüs
1. Kuidas erinevad hind/kulu ja kvaliteedi hindamiskriteeriumid riigihangetes ning milline on nende mõju vaidlustatud hangete arvule?	Analüüsida Riigihangete registri Power BI raporteid perioodil 2021-2023.	Kvantitatiivne analüüs: andmekaeve Riigihangete registris (Power Bi); arvandmete võrdlevanalüüs; hälveanalüüs.

Tabel 2.2 järg

Uurimisküsimused	Uurimisülesanded	Andmekogumise meetodid, analüüs
2. Millised olid jätkusuutlike hangete osakaalud aastail 2021-2023?	Analüüsida Riigihangete registri Power BI raporteid perioodil 2021-2023.	Kvantitatiivne analüüs: andmekaeve Riigihangete registris (Power Bi); arvandmete võrdlev analüüs; hälveanalüüs.
3. Millised on takistused jätkusuutlike hangete rakendamisel?	Ülevaade teoreetilisest kirjandusest ja varasemad uuringud kvaliteedi kriteeriumitest avalikus sektoris. Analüüsida varasemaid uurimistöid ja teoreetilisi allikaid.	Kvalitatiivne analüüs: õigusaktid, teadusartiklid, varasemad uurimistööd; intervjuude läbiviimine; andmete võrdlus.
4. Kuidas edendada jätkusuutlike riigihankeid ehk kas strateegilised eesmärgid on saavutatavad aastail 2025 ja 2035?	Ülevaade teoreetilisest kirjandusest ja varasemad uuringud kvaliteedi kriteeriumitest avalikus sektoris. Analüüsida varasemaid uurimistöid ja teoreetilisi allikaid.	Kvalitatiivne analüüs: õigusaktid, teadusartiklid, varasemad uurimistööd; intervjuude läbiviimine; andmete võrdlus.

2.3 Ülevaade uuringu valimist

Töö autor tutvustas uuringu valimis riigihangete üldiseid näitajaid.

Riigihangete register on iseteeninduskeskkond hankijatele ja pakkujatele riigihangete korraldamiseks või seal osalemiseks. RHR-s on võimalik tervikprotsessina hankeid läbi viia. Registri vastutav töötleja on Riigi Tugiteenuste Keskus [63].

Riigihangete korraldamise piirmäärad varieeruvad majandussektorist, hanke tüübist ning ostetavast tootest või teenusest. Alumine piirmäär algab 30 000 eurost, samas kui rahvusvaheliste hangete piirmäärad on kõrgemad [19].

Peamised hankeliigid on:

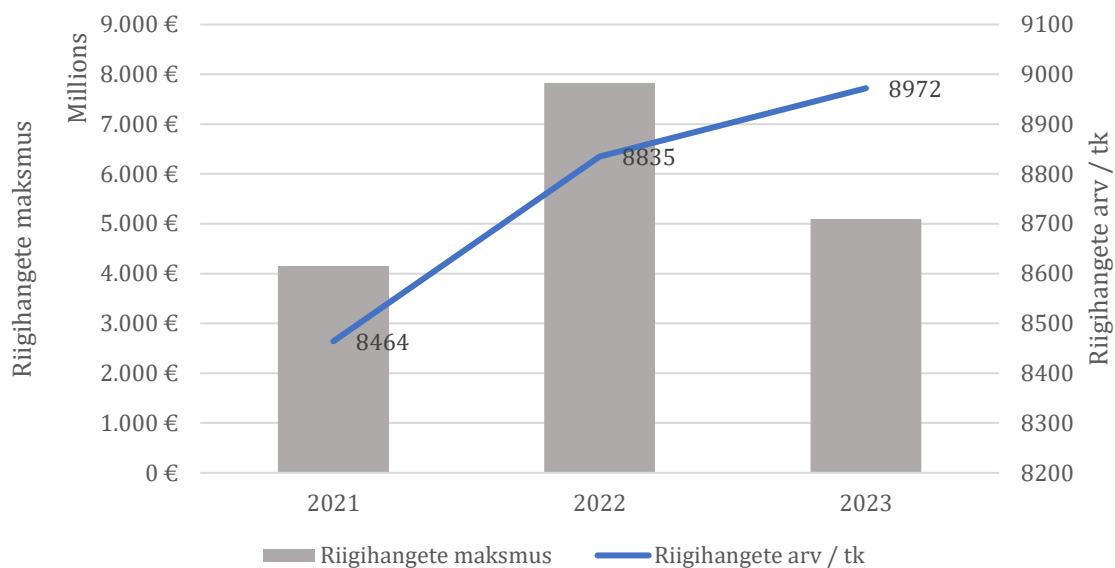
- avatud hankemenetlus;
- piiratud hankemenetlus;
- lihthange;
- väike hange;
- võistlev dialoog;
- väljakuulutamisega või väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus.

Hankijate on liigitatud:

- avalik-õiguslik isik;
- hankija subsideeritavat lepingut sõlmiv organisatsioon;
- keskvalitsusasutus või selle avalik-õiguslik isik või subsideeritav organisatsioon;
- kohalik omavalitsus;
- toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses;
- võrgustiku hankija [63].

Riigihangetest kokkuvõtted erinevate näitajate ja aastate lõikes on statistika vormis välja toodud PowerBi programmis, mille andmed põhinevad riigihangete registrisse kasutajate poolt sisestatud andmetel ja on fikseeritud kindla kuupäeva seisuga [41]. Uuringu valim on aastail 2021-2023 läbiviidud riigihanked mis sisaldavad kõiki hankijate- ja menetlusliike, hangitavaid esemeid ja hanke eesmärgi.

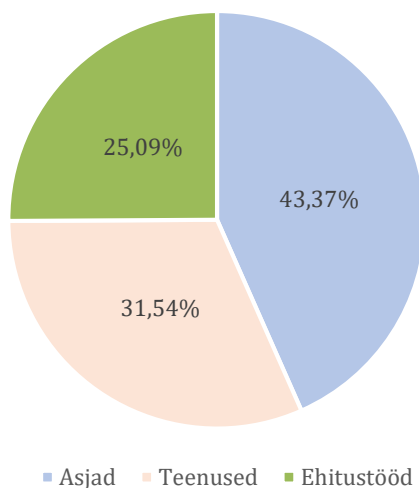
Riigihangete maksumused on aastate lõike erinevad ja välja toodud joonisel 2.2, kus 2021. aastal oli näitaja 4,4 miljardit, 2022. aastal 7,8 miljardit ja 2023. aastal 5,1 miljardit eurot. Sealjuures hangete arv oli aastate lõikes sarnane ehk ligikaudu 8800 hanget aastas.



Joonis 2.2 Riigihangete maksumus ja hangete arv aastatel 2021-2023

Allikas: [41]

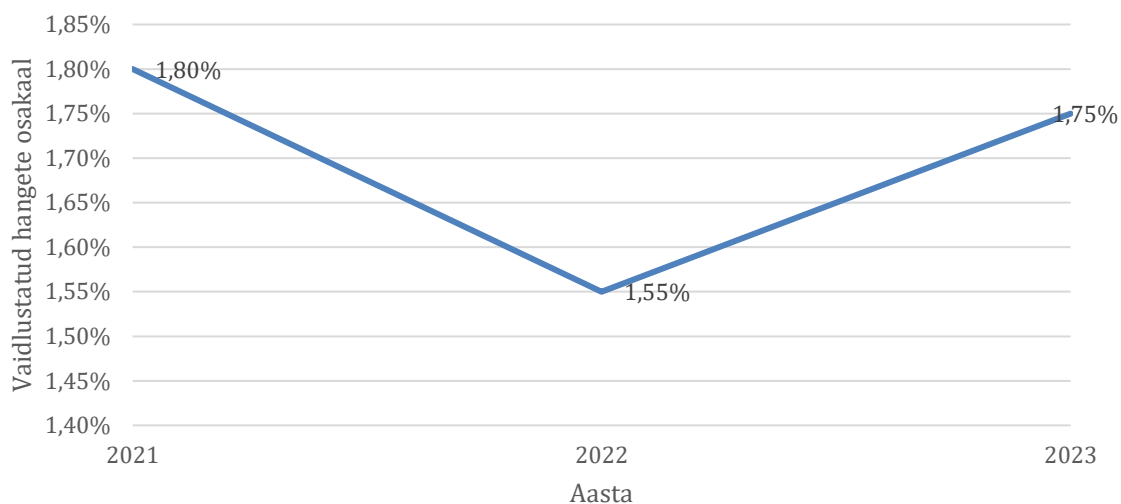
Riigihangete osakaalude jagunemised hanke esemete järgi 2021-2023 aastatel on välja toodud joonisel 2.3. Kõige enam hangiti asju, seejärel teenuseid ja kõige väiksem osakaal oli ehitustöödel.



Joonis 2.3 Riigihangete jaotus hanke eseme järgi aastatel 2021-2023

Allikas: [41]

Joonis 2.4 näitab, et vaidlustatud hangete osakaal kogumahust varieerus aastate lõikes. 2021. aastal oli vaidlustuste osakaal suurim ehk 1,80% aga 2022. aastal vaidlustuste osakaal langes märgatavalt 1,55%-ni.

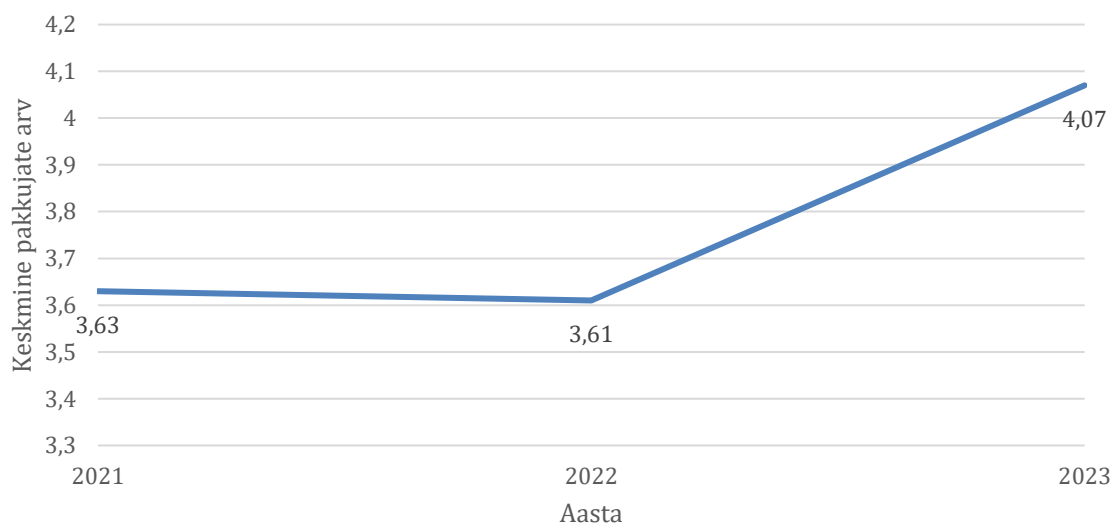


Joonis 2.4 Vaidlustatud riigihangete osakaal aastatel 2021-2023

Allikas: [41]

Aastatel 2021–2023 valiti edukas pakkumine riigihangete arvu kogumahust hindamiskriteeriumil hind/kulu 87,49% ja kvaliteet 12,51%. See vahemik ei varieerunud aastate jooksul olulisel määral ja näitaja alusel saab öelda, et kvaliteedikriteeriumite alusel valitakse pakkumisi vähe.

Joonisel 2.5 kuvatakse keskmist pakkujate arvu, kus aastatel 2021-2022 jäi see sarnaseks, ulatudes 3,62 pakkujani ühele hankele, seevastu 2023. aastal tõusis see näitaja 4,07 pakkujani.



Joonis 2.5 Riigihangete keskmine pakkujate arv aastatel 2021-2023

Allikas: [41]

Töö empiirilises osas grupeeris autor ka hankijad kaheks: klassikalise sektori ja võrgustiku sektori hankijad. Klassikalise sektori hankijaid nimetatakse ka avaliku sektori hankijateks ja RHS-s mõistes on avaliku sektori hankija riik või riigiasutus, kohaliku omavalitsuse üksus või asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, nagu mittetulundusühing või selle asutus. Lisaks võib avalikeks hankijateks olla sihtasutus või eraõiguslik juriidiline isik, kelle põhi- või kõrvaltegevus täidab avalikke huve.

Võrgustiku sektori hankija on avaliku sektori hankija võrgustikusektoris, olles isik, kellele on antud haldusakti või lepinguga õigus tegutseda selles sektoris või ettevõtte, millest rohkem kui pool omandist kuulub otse või kaudselt avaliku sektori hankijatele. Võrgustikusektori hankijal lasub hankekohustus üksnes nende ostude puhuks, mis on seotud hankija tegutsemisega võrgustikusektoris [19].

Töö kvalitatiivses osas analüüsis autor kolme magistritööd mis keskenduvad keskkonnahoidlikule, sotsiaalselt vastutustundlikule ja innovatsiooni edendavale riigihankele. Lisaks analüüsitakse 2021. aastal Rahandusministeeriumi poolt läbiviidud riigihangete hindamiskriteeriumite kasutamise küsitluse kokkuvõtet. Küsitlused ja intervjuud on läbi viidud aastatel 2018 – 2022 ja vastajad on avaliku sektori hankijad, Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli riigihangete läbiviimise juhtivtöötajad ning kümme EL-u riigihangete valdkonnaga seotud eksperti. Valik võimaldas analüüsida rahvusvahelist kogemust jätkusuutlike hangete temaatikal nelja aasta lõikes.

Esimene magistritöö on kirjutanud Graciela Estobo Mante 2020. aastal teemal „Rohelised riigihanked Euroopa Liidus: rakendamist soodustavad tegurid ja takistused“ (inglise keeles Green Public Procurement in EU: Drivers and Barriers of Adaption) [64]. Töös on intervjueritud 11 avaliku sektori eksperti kümnest EL riigist: Rootsi, Hispaania, Belgia, Holland, Itaalia, Iirimaa, Ungari, Soome, Tšehhi ja Belgia. Intervjuudes on küsitud roheliste riigihangetele ülemineku peamisi juhtivaid tegureid ja takistusi ning ettepanekud kasutuselevõtu soodustamiseks. Intervjuudes küsiti esmalt riigi GPP õigusliku raamistiku ja ka GPP tegevuskava kohta, kui see oli riigis väljatöötatud. Intervjuudest on transkriptsioonid, mida autor analüüsis NVivo programmi koodiraamatuga.

Teise magistritöö „Sotsiaalne vastutus riigihangetes Eesti ehitustööde hangete näitel“ on kirjutanud Keiti Pärn 2018. aastal [65]. Töö peamine uurimisküsimus oli kas sotsiaalsed vastutustundlikud kriteeriumid mõjutavad eduka pakkumise valikut. Intervjueriti Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhtivtöötajaid ja

Riigikontrolli auditiosakonna vanem audiitorit. Intervjuudes keskenduti kõikide sektorite, mitte ainult ehitustööde, sotsiaalse vastutuse rakendamisele riigihangetes. Tegemist oli poolstruktureeritud intervjuudega, kus põhiküsimused saadeti e-posti teel vastajatele ette. Intervjuudest on transkriptsioonid.

Kolmas magistritöö on kirjutanud Kati Päike 2022. aastal teemal „Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid Eesti keskvalitsuste tasandil“ [66]. Magistritöö eesmärgiks oli uurida millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist. Intervjueeriti keskvalitsuse tasandi hankijaid ehk ministeeriume ja nende valitsemisalade asutusi. Magistritöö lisades intervjuudest transkribeeritud teksti ei ole, kvalitatiivse sisuanalüüsi tegi autor MAXQDA andemanalüüsi tarkvaras.

Seejärel analüüsis töö autor Rahandusministeeriumi poolt 2021. aastal korraldatud küsitlust riigihangete korraldajate seas, et välja selgitada miks ja millistel juhtudel eelistavad hankijad hindamiskriteeriumite seadmisel hinda või kvaliteedikriteeriumit ning millised oleks kvaliteedikriteeriumite kasutamise edendamiseks vajalikud meetmed. Küsitluses osales kokku 110 riigihangete korraldajat [43]. Küsitluse vastamine toimus anonüümselt, kus vastajad märkisid oma hinnangud kvaliteedikriteeriumite kasutamise loobumise ja soodustamise meetmed etteantud põhjustele. Lisaks oli võimalus ka avatud tekstivastustena välja tuua põhjused ja ettepanekud.

Viimasena tegi töö autor empiirilises osas kolm intervjuud jätkusuutlike riigihangete korraldamisest ja nende olulisusest, kus intervjueeritavate valim moodustati eesmärgiga saada hinnang riigihangete korraldajalt, pangalt kui finantseerijalt ja ministeeriumilt kes haldab riigihankeid. Selleks valis intervjueeritavateks ettevõtte Tallinna Tehnikaülikool, mis on riigihangete kohustuslane. Teiseks Swedbank AS, et teada saada kas korraldatud hangete jätkusuutlikkuse aspekte hinnatakse panga poolt ettevõtte finantseerimisel. Kolmas oli valimis Rahandusministeerium, kes töötas välja riigihangete strateegilised eesmärgid.

Esimene intervjuu toimus Tallinna Tehnikülikooli Hangete talituse spetsialisti Anu Sommeriga, kes tegeleb igapäevaselt riigihangete korraldamisega ja intervjuu eesmärgiks oli teada saada hinnang või tagasiside jätkusuutlike riigihangete korraldamisest. Vestlus toimus vabas vormis ja maili teel oli ette saadetud vestluse teemapunktid. 10.05.2024 toimus vestlus Microsoft Teamsis ja kestis 30 minutit.

Tallinna Tehnikaülikool on riigihangete kohuslane ja 2023. aastal korraldas ülikool:

- 104 avatud hankemenetlust;
- 4 konsessioonilepingu sõlmimise menetlust;
- 2 lihthankemenetlust;
- 10 väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlust;
- 1 sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse.

Teine intervjuu oli Swedbank AS ESG valdkonnajuhiga Mihkel Tamm, mis toimus Microsoft Teamsis 13.05.2024 ja kestis 20 minutit. Intervjuu eesmärgiks oli teada saada kas pangad analüüsivad ESG küsimustikuga ka ettevõtete poolt korraldatud hankeid jätkusuutlikkuse aspektis, kuna ettevõtte suurim CO₂ heitkogus võib tulla hanketegevusest. Pangad toetavad tänapäeval jätkusuutlikkust mitmesugustes tegevusvaldkondades ning suunavad sageli raha jätkusuutlikumatesse ettevõtetesse, et aidata neil luua positiivset mõju keskkonnale, ühiskonnale ja majanduskasvule.

Swedbank AS on alates 2017. aastast välja töötanud kriteeriumid roheliste laenude jaoks ning 2022 tutvustati Swedbanki jätkusuutliku rahastamise raamistikku. Kui ettevõtte kliendid taotleavad laene summas üle 0,8 miljoni euro, viiakse läbi põhjalik jätkusuutlikkuse analüüs [67]. Swedbank AS 2023 aastaaruandes oli panga laenumaht 2023. aastal kasvanud 2022. aastaga võrreldes 632 miljoni euro võrra (7%). Enim suurenesid eluasemelaenud, äri-laenud ja liisinguportfell. Swedbank Eesti laenude turuosa oli 2023. aasta 31. detsembri seisuga kokku 38,3% [68]. Hiljuti tegid Balti riikide pangaliidud teatavaks ühise ESG-küsimustiku ettevõtetele, et ühtlustada lähenemist ja kehtestada standardid ESG-andmete (inglise keeles Environmental, Social and Governance) kogumiseks ja avalikustamiseks. See küsimustik on suunatud eelkõige klientide ootuste juhtimisele ja turu suunamisele [69].

Kolmas intervjuu toimus e-maili teel 14.05.2024 Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna valdkonna juhiga Estella Põllu. Intervjuu eesmärgiks oli teada saada Rahandusministeeriumi hinnangut kas riigihangete jätkusuutlike kriteeriumite sihttasemeteni jõudmine on saavutatav. Kirjalik intervjuu toimus e-maili teel 14.05.2024.

Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond pakub nõu riigihangete seaduse tõlgendamise küsimustes, pakkudes soovituslike juhiseid ja suuniseid, mis selgitavad, kuidas mõista ja rakendada riigihangete seaduse norme.

Aastal 2023 koostas Rahandusministeerium riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted ja eesmärgid, et toetada kestlikku arengut läbi riigihangete [18]. Seatud strateegia eesmärgid on kasvatada keskkonnahoidlikke, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsiooni toetavate hangete osakaale 2025 ja 2035 aastateks.

2.4 Andmetöötlusmeetodid

Riigihangetest kokkuvõtted erinevate näitajate ja aastate lõikes olid statistika vormis välja toodud Power Bi programmis. Neid andmeid analüüsis autor programmis Microsoft Excel, et andmetest saada selgem ülevaade ning lisaks kasutati visualiseerimisel graafikuid ja jooniseid. Andmed on võetud Power Bi programmist ja analüüsitud erinevate näitajatega. Riigihangete registri ja Power Bi andmed ei ühti, kuna Riigi Tugiteenuste keskusele saadetud järele päringule vastati, et Riigihangete registris ei ole kõik andmed avalikud, näiteks minikonkurss ei näe tavakasutaja ja seetõttu analüüsis autor võetud andmeid Power Bi-st.

Hind/kulu kriteeriumi ja kvaliteedikriteeriumite vaidlustamise osakaalu vaidlustuste kogumahuga on võrreldud standardhälve meetodiga. Samuti klassikalise ja võrgustiku hankijate kvalitatiivsete hindamiskriteeriumitega hangete arvu kogu hangete mahust on võrreldud standardhälve meetodiga.

Hälve analüüs, valem 2.1, on statistiline meetod, mida kasutatakse andmete hajuvuse ja erinevate vaatluste vaheliste erinevuste uurimiseks. See võimaldab hinnata, kui palju üksikud andmed erinevad keskmisest või oodatavast väärtusest [61].

$$\sigma = \sqrt{(\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2) / n} \quad (2.1)$$

kus σ - standardhälve

x_i - iga individuaalse andmeväärtus

\bar{x} - andmete keskmine (aritmeetiline keskmine)

n - andmete koguarv

Hälve analüüs hõlmas järgmisi etappe:

1. Andmete kogumine: kõigepealt koguti keskmine osakaal hangete arvust ja seejärel valitud näitajad.
2. Keskmise arvutamine: arvutatakse andmete keskmine ehk keskmine väärtus.

3. Hälve arvutamine: iga individuaalse andme ja keskmise erinevus arvutatakse ning neist erinevustest saadakse hälve.
4. Tulemuste tõlgendamine: hälve tulemusi hinnatakse, et mõista, kui palju andmed hajuvad keskmisest või oodatavast väärtusest. See võib anda teavet andmete kvaliteedi, stabiilsuse või usaldusväärsuse kohta.

Varasemate uurimistööde küsitluste andmete analüüsimisel kasutas autor võrdlevat analüüsi. Töös rakendati võrdlevat analüüsi teada saamiseks, millised on jätkusuutlike riigihangete kasutamist piiravad ja soodustavad tegurid riigihangetega seotud organisatsioonide vaates. Uurimistööde intervjuude ja ankeetküsitluste struktuurid ja meetodid olid erinevad, osades olid küsimused valikvastustega, teistes vabatekstiväljadena. Kõikides töödes ei olnud välja toodu intervjuude transkribeeritud teksti või ankeetküsitluste vastuseid. Intervjuude ja ankeetküsimustike andmete analüüsis kasutati kvalitatiivse meetodina kodeerimist, kus tekst jaotati osadeks eesmärgiga seda paremini mõista. See andis võrdlevaks analüüsiks märksõnad, mis iseloomustasid konkreetset teksti kõige paremini [61].

Tulemustest koostati tabel, mis andis peamistest tähelepanekutest, sarnasustest ja erinevustest ülevaate. Selle põhjal oli võimalik hinnata põhjuste sagedust riigihangete korraldamisel soodustavate ja piiravate aspektidele lõikes. Võrdlev analüüs tõi välja peamised kitsaskohad jätkusuutlike hangete rakendamisel, millised olid takistused või eelarvamused nende läbiviimisel. Ülevaate sai vastajate arvamustest ja ettepanekutest kuidas jätkusuutlike hangete kasutamist soodustada. Analüüsi tulemusel selgus, milliste tegevuste kohaldamine avaldab suurimat mõju jätkusuutlike riigihangete edendamiseks. Kogutud andmete selgemaks ülevaateks kasutas autor programmi Flourich.Studio, mis võimaldas suundumusi ja mustreid visualiseerida.

Intervjuud korraldati töö autori poolt 10. ja 13.-14. mail 2024. aastal veebikeskkonnas Microsoft Teams ja e-maili teel.

3 ANALÜÜS JA JÄRELDUSED

3.1 Andmeanalüüsi tulemused

Autor analüüsis aastail 2021-2023 korraldatud riigihankeid hindamiskriteeriumite alusel. Riigihangete hindamiskriteeriumid jagunevad kaheks: hind/kulu ja kvaliteet. Kvaliteedi kriteeriume on erinevaid, näiteks tarneaeg, reageerimiskiirus, garantiaeg, esteetiline kujundus. Käesolevas töös analüüsitakse kvalitatiivseid hindamiskriteeriume ka keskkonnahoidlikkus, sotsiaalselt vastutustundlikkus ja innovatsiooni aspektide vaates.

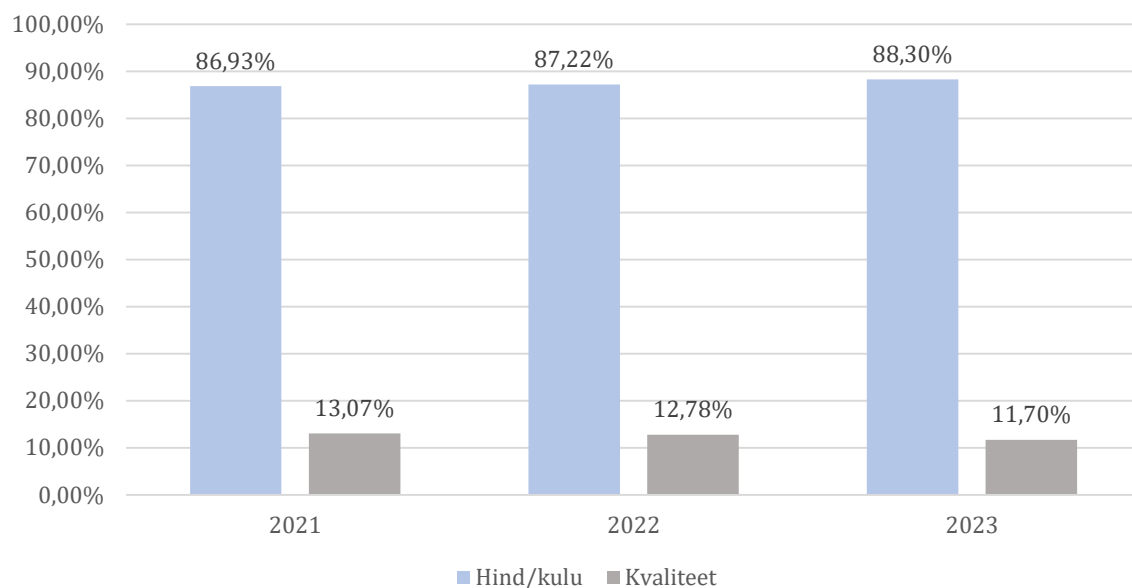
Riigihangete mahust valiti edukas pakkumine välja madalaima hinna alusel 87,49% ja kvaliteedikriteeriumi põhjal 12,51%, mis on välja toodud tabelis 3.1.

Keskmine pakkujate arv ei erine oluliselt hindamiskriteeriumist, küll aga on aastal 2023 keskmine pakkujate arv suurem kui aastatel 2021-2022. Samuti aastal 2023 oli kvalitatiivsete hindamiskriteeriumite rakendamisel pakkujate arv suurem kui hindamisel oli ainult hind/kulu. See on positiivne näitaja, kuna suurem pakkumiste arv soodustab turukonkurentsi.

Tabel 3.1 Riigihangete hindamiskriteeriumite osakaal ja keskmine pakkujate arv aastatel 2021-2023

Hanke avaldamise aasta	Hindamiskriteerium hind/kulu		Hindamiskriteerium kvaliteet	
	Osakaal hangete arvust %	Keskmine pakkujate arv	Osakaal hangete arvust %	Keskmine pakkujat arv
2021	86,93	3,63	13,07	3,66
2022	87,22	3,62	12,78	3,51
2023	88,29	4,05	11,70	4,25
Kokku keskmine osakaal	87,49	3,77	12,51	3,80

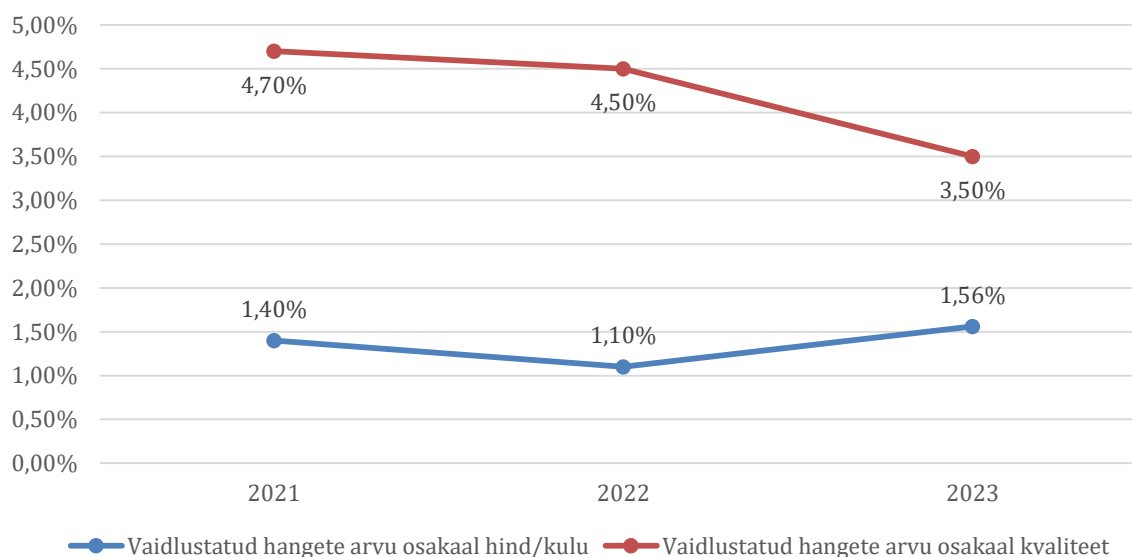
Joonisel 3.1 on välja toodud hindamiskriteeriumite osakaalud. Võrreldes riigihangete hindamiskriteeriume aastate lõikes eraldi, selgub et kvaliteedi hindamiskriteeriumite osakaal on aastate lõikes langenud kuni 1,37 protsendipunkti võrra. Hind/kulu osakaal on vastavalt kasvanud ning selline trend ei ole väärtuspõhiste riigihangete strateegiaga kooskõlas.



Joonis 3.1 Riigihangete hindamiskriteeriumite hind/kulu ja kvaliteet osakaalud aastatel 2021-2023

Joonisel 3.2 kajastuvad vaidlustatud riigihangete osakaalud, mis näitavad, et kvaliteedikriteeriumite järgi hinnatud riigihankeid vaidlustatakse enam kui hind/kulu kriteeriumil, näitaja varieerub sõltuvalt aastast 2-4 protsendipunkti.

Tulenevalt andmetest saab järeldada, et kvaliteedi alusel hinnatud hankeid on keerulisem objektiivselt hinnata, kuna seal on hindamiskriteeriumid subjektiivsemad või need ei ole hankekutse dokumentides selgelt ära defineeritud.



Joonis 3.2 Vaidlustatud riigihangete osakaalud hindamiskriteeriumite alusel aastatel 2021-2023

Hälve analüüsil, vastavalt valemile (2.1), oli kvaliteedikriteeriumite osakaal kogu vaidlustatud hangete arvust ligikaudu 2.56% ja hind/kulu kriteeriumil 0.38% aastatel 2021-2023. Standardhälvete näitajate võrdlusel selgub, et vaidlustatud hangete standardhälve on suurem kvaliteedikriteeriumite rakendamisel.

Kvaliteedikriteeriumitega vaidlustatud hangete hälve oli aastate lõikes keskmisest vaidlustatud hangete kogumahust:

Aasta 2021: $|1.8\% - 4.7\%| = 2.9\%$

Aasta 2022: $|1.6\% - 4.5\%| = 2.9\%$

Aasta 2023: $|1.8\% - 3.5\%| = 1.7\%$

$((2.9\%)^2 + (2.9\%)^2 + (1.7\%)^2) / 3 = \sqrt{6.57} \approx 2.56\%$

Seega oli kvaliteedikriteeriumitega vaidlustatud hangete osakaal aastatel 2021-2023 standardhälve keskmisest ligikaudu 2.56%.

Hind/kulu kriteeriumitega vaidlustatud hangete hälve oli aastate lõikes keskmisest vaidlustatud hangete kogumahust:

Aasta 2021: $|1.8\% - 1.4\%| = 0.4\%$

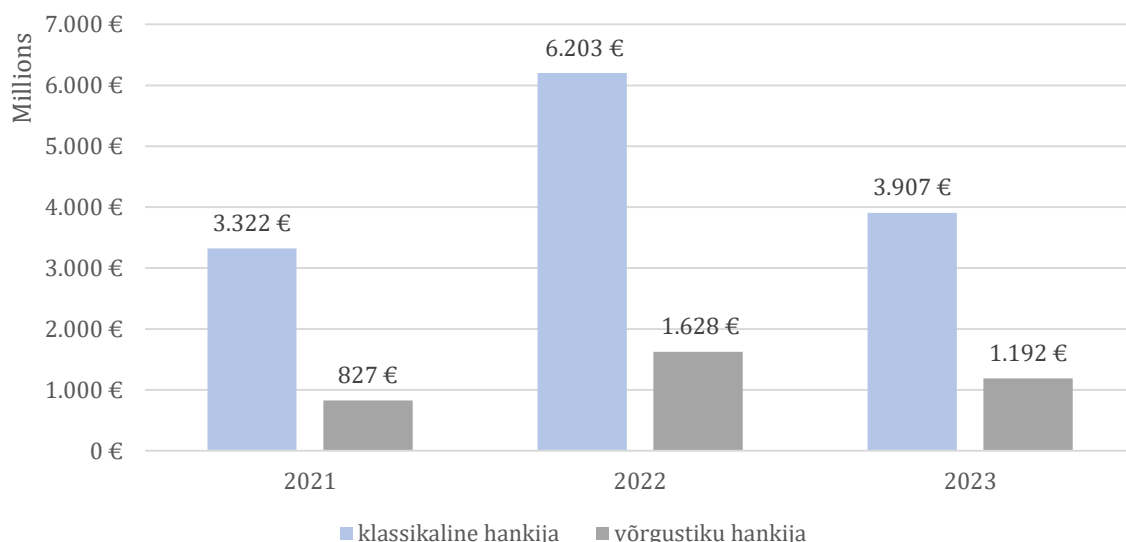
Aasta 2022: $|1.6\% - 1.1\%| = 0.5\%$

Aasta 2023: $|1.8\% - 1.6\%| = 0.2\%$

$((0.4\%)^2 + (0.5\%)^2 + (0.2\%)^2) / 3 = \sqrt{0.15} \approx 0.38\%$

Seega oli hind/kulu vaidlustatud hangete osakaal aastatel 2021-2023 standardhälve keskmisest ligikaudu 0.38%.

Järgnevalt on 2021-2023 aastate riigihangete maksumusi analüüsitud klassikalise ja võrgustiku hankija lõikes. Hankijate klassifikatsioon on kirjeldatud käesoleva töö metoodika 2.3 peatükis. Joonisel 3.3 esile tõstetud klassikaliste ja võrgustiku hankijate osakaalud erinevad märkimisväärselt kogu riigihangete kulust. Võrgustiku sektori hankijate hanked on keskmiselt 20-23% kogu riigihangete mahust ehk suurem osakaal on klassikalise sektori poolt korraldatud hangetel, mis keskmiselt 78% kogumaksumusest.



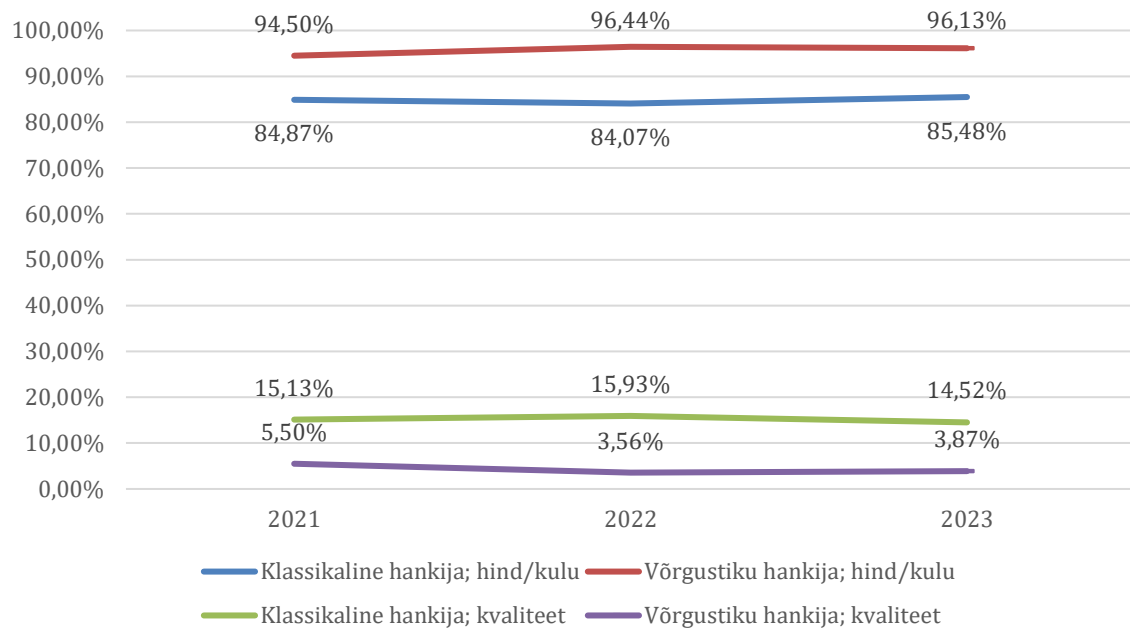
Joonis 3.3. Hangete maksumused miljonites klassikalise ja võrgustiku hankija lõikes aastatel 2021-2023

Järgnevalt on välja toodud 2021-2023. aastate riigihangete hindamiskriteeriumite analüüs klassikalise ja võrgustiku hankija lõikes tabelis 3.2. Andmed kinnitavad, et hindamiskriteeriumite rakendamine ja hankijate käitumus mõjutab tulemusi.

Tabel 3.2 Riigihangete klassikalise ja võrgustiku hankija osakaalud kogumahust hindamiskriteeriumite alusel perioodil 2021-2023

Periood	Hindamiskriteerium hind/kulu			Hindamiskriteerium kvaliteet			
	Osakaal hangete arvust %	Keskmine pakkujate arv	Vaidlustatud hangete osakaal %	Osakaal hangete arvust %	Keskmine pakkujate arv	Vaidlustatud hangete osakaal %	
Klassikaline hankija	2021	84,87%	3,55	1,63%	15,13%	3,65	4,77%
	2022	84,07 %	3,46	1,32 %	15,93 %	3,52	4,76 %
	2023	85,48 %	3,73	1,75 %	14,52 %	4,26	3,34 %
	Kokku	84,78 %	3,56	1,54 %	15,22 %	3,89	4,05 %
Võrgustiku hankija	2021	94,50%	3,89	0,52%	5,50%	3,77	4%
	2022	96,44 %	4,02	0,59 %	3,56 %	3,41	1,25 %
	2023	96,13 %	4,86	1,01 %	3,87 %	3,95	3,26 %
	Kokku	96,29 %	4,44	0,8 %	3,71 %	3,68	2,26 %

Joonis 3.4 näitab, et klassikalise sektori hankija kasutab hangete läbiviimisel kvaliteedikriteeriume sagedamini ja see on jäänud muutumatuks aastatel 2021-2023. Võrgustiku sektori hankija on hanke korraldamisel määranud hindamisvaliku väga suures enamuses vaid hind/kulu kriteeriumiga.



Joonis 3.4 Hindamiskriteeriumite hind/kulu ja kvaliteet hangete arvu osakaal hankijate lõikes 2021-2023 aastatel

Hälve analüüsil, vastavalt valemile (2.1), oli kvaliteedikriteeriumite osakaal kogu hangete arvust klassikalisel hankijal ligikaudu 1.062% ja võrgustiku hankijal 11.51% aastatel 2021-2023. Standardhälvete näitajate võrdlusel selgub, et klassikaline hankija kasutab hangete korraldamisel kvaliteedikriteeriumit sagedamini.

Klassikalise hankija hälve oli aastate lõikes keskmisest kvaliteedikriteeriumite hangete kogumahust:

$$\text{Aasta 2021: } |13.07\% - 15.13\%| = 1.27\%$$

$$\text{Aasta 2022: } |12.78\% - 15.393\%| = 0.88\%$$

$$\text{Aasta 2023: } |11.70\% - 14.52\%| = 1\%$$

Standardhälve:

$$= ((1.27\%)^2 + (0.88\%)^2 + (1\%)^2) / 3 = \sqrt{1.1291} \approx 0.1062\%$$

Seega oli klassikalise hankija vaates aastatel 2021-2023 keskmine standardhälve ligikaudu 1.062%.

Võrgustiku hankija hälve aastate lõikes keskmisest kvaliteedikriteeriumite hangete kogumahust:

$$\text{Aasta 2021: } |13.07\% - 1.18\%| = 11.89\%$$

$$\text{Aasta 2022: } |12.78\% - 0.9\%| = 11.88\%$$

$$\text{Aasta 2023: } |11.70\% - 1\%| = 10.70\%$$

Standardhälve:

$$= ((11.89\%)^2 + (11.88\%)^2 + (10.70\%)^2) / 3 = \sqrt{132.4122} \approx 11.51\%$$

Seega oli võrgustiku hankija vaates aastatel 2021-2023 keskmine standardhälve ligikaudu 11.51%.

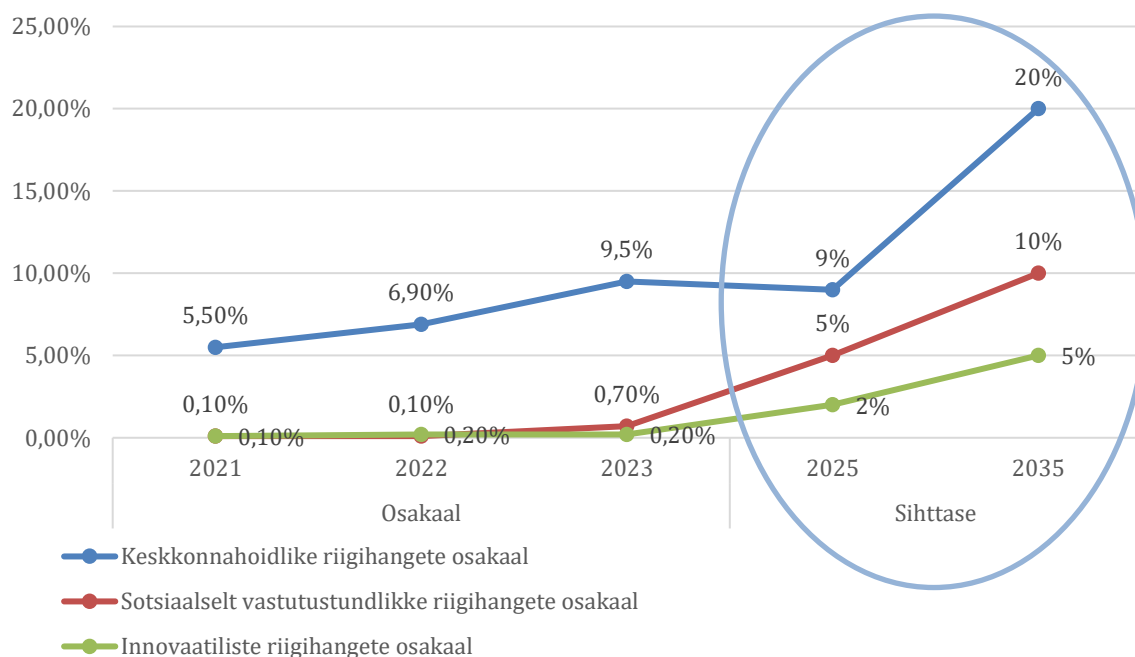
Viimasena analüüsis töö autor riigihankeid keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste aspektide lõikes. 2023. aasta andmed tabelis 3.3 on võetud Riigihangete statistika Power Bi ja analüüsitud autori enda poolt. Aastate 2025 ja 2035 näitajad on soovitud sihttasemed riigihangete strateegilistes eesmärkides.

Tabel 3.3 Jätkusuutlike hangete arvu osakaal aastail 2021-2023 ning sihttase aastail 2025 ja 2035

Periood	Osakaal			Sihttase	
	2021	2022	2023	2025	2035
Keskkonnahoidlike riigihangete arvu osakaal ja sihttase	5,5%	6,9%	9,5%	9%	20%
Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete arvu osakaal ja sihttase	0,1%	0,1%	0,7%	5%	10%
Innovaatiliste riigihangete arvu osakaal ja sihttase	0,1%	0,2%	0,2%	2%	5%

Allikas: [18, 41], koostatud ja kohandatud autori poolt

Võrreldes joonisel 3.5 välja toodud keskkondlike, sotsiaalsete ja innovatsiooni hangete arvu osakaale aastatel 2021-2023, selgub et keskkondlike riigihangete osakaal on kasvanud iga aastaga ning 2023. aastal oli suurim tõus, 2,6 protsendipunkti. Sotsiaalselt vastutustundlike hangete osakaal on samuti tõusnud ja võrreldes varasemate aastatega 0,6%. Innovatsiooni edendavate hangete osakaal on jäänud samale tasemele.



Joonis 3.5 Jätkusuutlike hangete osakaalud aastail 2021-2023, sihttase aastail 2025 ja 2035

Allikas: [18, 41], koostatud ja kohandatud autori poolt

Korraldatud riigihangete näitajatest järeldub, et strateegilised eesmärgid on aastail 2025 ja 2035 saavutatavad, kuid olenevalt jätkusuutlikkuse aspektist. Keskkonnahoidlike hangete osakaal on kasvanud märkimisväärselt ja seda on soodustanud Riigihangete seadusesse lisatud nõuded, kus alates 2022. aastast on riigihangetes kohustuslik keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamine neljas tooterühmas – mööbel, puhastustooted- ja teenused, kontori IT-seadmed ning koopia- ja joonestuspaber ja 2023. aastal lisandus keskkonnahoidlike kergsõidukite, veokite ja busside hankimine.

Innovaatiliste hangete osakaalu kasvu on oodata autori arvamusel juba 2024. aastal. Selle edendamiseks koostas 2024. aasta kevadel EAS ja KredEx (Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus) innovatsiooni hankija käsiraamatu toetamaks riigihankeid, mis ajendavad ettevõtteid ja teadlasi välja töötama uuenduslikke asju, teenuseid ja lahendusi [70].

Välja joonistus trend, et kvaliteedikriteeriumite järgi hinnatud riigihankeid vaidlustatakse enam kui hind/kulu kriteeriumil. See näitaja varieerub sõltuvalt aastast 2-4 korda ning ei erine suuresti hankija liigist. Seevastu pakujate arv ei sõltunud hindamiskriteeriumist ja aastail 2021-2023 oli keskmine näitaja 3,78 mis tähendab, et ühele hankele laekus kolm kuni neli pakkumist.

3.2 Uurimistööde ja intervjuude tulemused

3.2.1 Jätkusuutlikku hankimist takistavad tegurid

Esimesena uuris autor millised on peamised takistused jätkusuutlike hangete korraldamisel ja töö välja märksõnad joonisel 3.6, mida uurimistööde küsitlustes kõige enam esile toodi. Eesti ja teiste Euroopa riikide järelused olid sarnased ning seetõttu on vaadeldakse tagasisidet ühtsena.



Joonis 3.6 Peamised takistavad põhjused jätkusuutlike hangete korraldamisel

Jätkusuutlike riigihangete korraldamine on tekitanud mitmeid väljakutseid, mis ulatuvad teabe puudumisest ja kompetentsi nappusest kuni ressursside puuduse ja riskide kartuseni. Intervjuude põhjal kerkivad esile mitmed peamised takistused ning nende mõju ja ulatuse mõistmine on oluline sammuks tõhusate lahenduste leidmisel.

Üks sagedamini välja toodud põhjus oli teabe puudumine. Hangete korraldajad seisavad silmitsi teabepuuduse, samuti liigse teabe või info vale tõlgendamisega. Näiteks Soomes ja Belgias märgiti, et keskkonnahoidlike riigihangete ulatuse mõistmine ja nende rakendamine on väga ebaühtlane, kuna on asutusi või omavalitsusi mis on hangete läbiviimisel pädevad, kuid teistel ei ole õrna aimugi, millega tegu.

Hispaania Valencia piirkonna organisatsiooni vastaja märkis, et nende piirkonnas ei ole GPP hanked eriti arenenud, kuid lisas, et riigis on see piirkonniti väga erinev ja osadel on keskkonnahoidlike riigihangete juhendid. Samamoodi ütles ka Tšehhi esindaja, et tema riigi teadlikkus keskkonnahoidlike riigihangete kohta on ikkagi üsna madal. Samuti tõi välja, et omavalitsuste statistikat ei ole või seda on raske hankida.

Kompetentsi puudumine on samuti oluline takistus. Eesti vastajad on välja toonud aspekti, et hankijad ei pruugi olla piisavalt pädevad, et integreerida jätkusuutlike kriteeriume hangetesse. Tihti on hankijateks juriidilise taustaga inimesed, kes teavad hankeõigust aga mitte hangitava toote, teenuse või ehitustöö sisulist poolt. Selle tulemusena võivad hankeprotsessid jääda standardseks ega arvesta keskkonna-, sotsiaalseid või innovaatilisi aspekte. Rahandusministeerium tõi esile teiste riikide kogemuse, kus just valdkonna spetsialistidele õpetatakse juurde hangete korraldamise juriidiline pool.

Ressursside nappus, nii personali kui ajapuuduse osas, on samuti levinud probleem. Vastaja Rootsist tõi välja väiksemate omavalitsuste väljakutse, kus ühel inimesel on keeruline teha kõiki valla hankeid, kui teadmiste ja ka ajaline ressurss on piiratud. Itaaliast pärit vastaja mainis, et GPP on muutunud tehnilisemaks aga omavalitsustel on vähe töötajad, kuid samas palju ülesandeid. *„Neid ei ole lihtne GPP koolitustele kaasata, kuna nad vaevalt suudavad oma põhiülesandeid täita,“* tõi välja Itaaliast vastaja. Suuremad riiklikud asutused saavad endale lubada ekspertide palkamist, kuid väiksemad omavalitused seisavad silmitsi personali väljakutsetega.

Aeg on veel üks oluline takistus jätkusuutlike hangete korraldamisel. Jätkusuutlike hangete korraldamine nõuab ajalist panust ja tihti võib olla raske leida eraldi aega selle jaoks. Innovatsiooni hangete korraldajad tõid välja, et kui lähed innovatsiooni hankima, siis selleks peab olema eraldi inimene, kellel ei ole teisi tööülesandeid, et oleks aega innovatsiooni hankega tegeleda. Vastaja Eestist märkis: *„Kokku võttis protsess aasta aega, et osaleda ideekonkursil. Sellel inimesel peaks olema oma tööplaanis eraldi koht, et ta osaleb sellistel riigihangetel ja tegeleb innovatsiooniga“*. Samamoodi ütles Belgiast pärit vastaja: *„Jätkusuutlikkuse aspekt on midagi, mis tuleb tavapärase hankeprotsessi kõrvale, nii et hankijad peavad sinna rohkem aega investeerima.“*

Hankemaksumuste kõrgem hind või kulude tõus võib olla takistusteks jätkusuutlike algatuste elluviimisel. Paljud hankijad kardavad, et jätkusuutlikud tooted või teenused on kallimad ja seega eelistavad nad odavamaid lahendusi. Soomest pärit vastaja sõnul ütlevad hankijad, et roheliste toodete kõrgem hind on endiselt püsiv arusaam ja

mõttelaad: „Me ei saa endale lubada eelarvete kärpeta ajal roheliste toodete hankimist.“ Samas tõi Soomest pärit vastaja välja ka selle vastuolu, et ei nähta toote elukaare perspektiivi, vaid ainult hangitava toote või teenuse alghinda. Vastajad on ka rõhutanud, et kriiside tõttu on prioriteet kulude kokkuhoid ja keskkonnaküsimused jäävad tahaplaanile.

Riskikartus ja enesekindluse puudumine on samuti olulised tegurid, mis takistavad jätkusuutlike hangete rakendamist. Hankijad võivad karta teadmiste puudumisel suuremat eksimisohtu ning seetõttu eelistavad jääda kulu/hind hindamiskriteeriumite juurde, et vältida olukordi kus subjektiivsete kaalutluste kasutamine võib suurendada vaidlustamise riski. Kuigi mõned hankija võivad olla keskkonnahoidlike riigihangete valdkonnast piisavalt teadlikud, kalduvad enamik neist kohtusse pöördumise vältimiseks kasutama kulu/hind kriteeriumi, nagu selgitasid vastajad Eestist, Soomest, Hollandist, Iirimaalt ja Tšehhist. Viimane lisas: „Kõige suurem takistus on see, et nad kardavad endiselt küsida teisi hindamiskriteeriume, mitte ainult keskkonnanõudeid, vaid isegi kvaliteedinõudeid“.

Innovatsioonihangete korraldamisel on Eesti vastajad välja toonud peamise hirmu ebaõnnestumise ees, kuna ühest küljest on väga oluline järgida seadusandlikku raamistikku, sest iga väike eksimus võib tähendada suurt kahju aga innovatsiooni lahutamatu osa on katsetamine, mis võib kaasa tuua ka ebaõnnestumise.

„Innovatsioonihanke puhul on ka ebakindlus selle osas, et me ei tea, mida me saame. Kui me ei tea, mida me saame, siis me ei julge seda ka hankima minna. Tahame ikkagi teada, mis see lõpptulemus on.“

Ka Rahandusministeeriumi poolt korraldatud küsitlusest tuli kvaliteedikriteeriumite loobumisel esimese kolme põhjuse seas välja suurem vaidlustamise risk kuna subjektiivne hindamine võib soodustada pakkujate ebavõrdset kohtlemist ja ka korruptsiooni. Üks vastaja märkis: „Kvaliteedikriteeriumite laiemal kasutamisel tuleb tõsisemalt tegeleda korruptsiooniriski maandamise ning pakkujate ebavõrdse kohtlemise vältimisega. Objektiivsem pakkujate hindamise kriteerium on ikkagi hind, kuna kvaliteedikriteeriumite rakendamisel on ebaobjektiivsuse ning hankijale tuttavate firmade eelistamise oht täiesti olemas.“

3.2.2 Jätkusuutlikku hankimist edendavad tegurid

Järgmisena uuris autor millised on peamised soodustavad tegurid jätkusuutlike hangete korraldamisel mida uurimistöodes kõige enam välja toodi. Peamised märksõnad on joonisel 3.7.



Joonis 3.7 Peamised edendavad tegurid jätkusuutlike hangete korraldamisel

Jätkusuutlikud riigihanked on üha olulisem vahend kestliku arengu edendamisel. Selle saavutamiseks on vajalik tõhus koostöö nii organisatsiooni sees kui ka välise siduspartneritega. Näiteks Iirimaa vastaja rõhutas, et tõhusa keskkonnahoidliku riigihanke korraldamiseks on vaja tihedam koostöö organisatsiooni eri osakondade vahel. Lisaks organisatsiooni sees tehtavale koostööle on oluline ka suhtlus ja koostöö sidusrühmadega. Soome KEINO võrgustikupõhine kompetentsikeskus on loodud selleks, et pakkuda hankijatele vajalikke tööriistu, võrgustikke ja teavet jätkusuutlike hangete kohta ning kaasata neid kriteeriumite väljatöötamisse. Sarnane kontseptsioon on välja töötatud ka Hollandis ja Rootsis.

Samuti olid olulised koolitused ja juhendmaterjalid, et suurendada hanke korraldajate teadmisi ja oskusi. Rahandusministeeriumi küsitluses tuli väga sageli välja puudus koolitustest jätkusuutlike kriteeriumite rakendamisel ja see oli märgitud kolmanda prioriteetse tegevusena, mis soodustaks kvaliteedikriteeriumitega hangete läbiviimist. Esimene oli juhendmaterjalid kvaliteedikriteeriumite seadmistest ning teisel kohal parimate praktikate näited ja näidiskriteeriumid erinevat tüüpi riigihangete jaoks.

Parimate tavade jagamine ja teadmiste vahetamine on samuti tähtis, et tõhustada jätkusuutlike riigihangete kasutuselevõttu ning õppida teiste edulugudest ja väljakutsetest selles valdkonnas. Innovatsiooni hangete korraldamiseks tõi välja Eesti vastaja ettepaneku: „Meil algaks see sellest, et ma läheksin kuskile veebilehele ja vaataksin ühte näidis hankekirjeldust selle kohta, kuidas hankekirjeldus koos oma protsessiga välja näeb. Kas mingi konkreetne näide või vähemalt mingi näidis mall.“ Teine märkis: „Hea oleks näha otse ka riigihangete registrist lugusid, mis hästi ja mis halvasti. Et oleks mingisugune tagasisidestamine hankele. Teinekord loeks küll infot, mis hästi või halvasti läks või mida teha teisiti.“

Hollandist pärit vastaja soovitas teistel riikidel vaadata Rootsi, Taani, Norra ja ka Hollandi enda parimate tavade rakendamist, sest need riigid on just keskkonnahoidlike riigihangete valdkonnas ees. Kuid Iirimaa vastaja väitis, et kui nad kutsusid kohale eksperdi Hollandist, siis selgus, et nende kasutusele võetud tööriistad ei vasta Iirimaa vajadustele. Ta mainis ka, et tema riigis on kultuuriliselt raske, erinevalt Hollandist, kus „kõik lihtsalt mõtlevad roheliselt.“ Ka Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli esindajate sõnul ei ole alati jätkusuutlike hangete korraldamine seotud juhendmaterjalide vähesusega, vaid mõnikord ka üldise kultuuriga.

Oluline on ka jätkusuutlike hangete valdkonnas järelevalve, mille puudumine võib muuta riigihangete tõhususe hindamise organisatsioonides keeruliseks. Näiteks sotsiaalse vastutustundlikkuse edendamiseks on hädavajalik tõhus järelevalve. Praegu keskendub riigihangete seaduse alusel tehtav järelevalve peamiselt hankija tegevuse õiguspärasusele, jättes kõrvale hankija tegevuse otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamise. Kuigi riigil on statistiline ülevaade keskkonnahoidlikke, sotsiaalsete ja innovatsiooni aspektide arvestamise kohta, puudub sügavam analüüs nende aspektide tegelikust mõjust ja ressursside otstarbekast kasutamisest. Seega on vaja välja töötada tõhus kontrollisüsteem, et tagada riigi eesmärkide täitmine jätkusuutlike aspektidele. Kokkuvõtteks näitas analüüs, et tõhusad jätkusuutlikud riigihanked nõuavad tihedat koostööd eri osapoolte vahel, pidevat teadmiste ja oskuste arendamist, parimate praktikate ja näidishangete välja toomist ja järelevalvet.

3.2.3 Intervjuude tulemused

Töö autor viis läbi uurimistöö lõpus kolm intervjuud hinnangu saamiseks riigihangete korraldamisest ja nende olulisusest. Selleks valis intervjuueeritavateks ettevõtte Tallinna Tehnikaülikool, mis on riigihangete kohustuslane ja teiseks Swedbank AS, et neilt teada

saada kas korraldatud hangete jätkusuutlikkuse aspekte hinnatakse panga poolt ettevõtte finantseerimisel. Viimasena küsis autor Rahandusministeeriumilt hinnangut strateegiale, mis on suunatud jätkusuutlike riigihangete kriteeriumite sihttasemetega saavutamisele.

Esimene intervjuu toimus Tallinna Tehnikaülikooli Hangete talituse spetsialistiga Anu Sommer, kes tegeleb igapäevaselt riigihangete korraldamisega. Intervjuu eesmärgiks oli saada ülevaade kuidas jätkusuutlike riigihankeid korraldatakse. Anu Sommer tõi välja suurema ajamahukuse, kuna sobivate jätkusuutlike kriteeriumite väljatöötamine on keeruline ning nõuab põhjalikke põhjendusi nende seose kohta hankeobjektiga. Samas märkis, et pakkujate arvu ei mõjuta jätkusuutlike kriteeriumite olemasolu, kuid vaidlustusi on viimasel ajal rohkem. Kõik vaidlustused on küll võidetud aga see võtab taas rohkem aega ja selle võrra hanke korraldamise aeg pikeneb.

Toetusrahadega hangete korraldamisel jälgitakse pigem struktuurifondide nõudeid mis tulevad Euroopast, sest kui nemad leiavad et mingi tingimus on piirav, siis on oht ilma jääda ka rahastusest. EL tasandil on 49 õigusakti, mis reguleerivad riigihankeid ning seda kõike on keeruline hallata. Kord kuus toimub teadmiste ja kogemuste jagamise ümarlaud, kus saavad kokku suuremad riigihangete läbiviijad. Lisaks vaadatakse Rahandusministeeriumi kodulehelt hangete juhendeid, näidishankeid ja faili korduma kippuvatest küsimustest. Varasemalt oli Rahandusministeeriumil infotelefon kuhu sai küsimuste korral helistada, praegu tuleb päringud saata meili teel.

Teise intervjuu eesmärgiks oli teada saada kas pangad analüüsivad ettevõtete poolt korraldatud hankeid, kuna ettevõtte suurim CO₂ heitkogus võib tulla läbi hanketegevuse. Vestlusel selgitas Swedbank AS ESG valdkonnajuht Mihkel Tamm, et panga eesmärk on saada ülevaade ettevõtte ehk kliendi jätkusuutlikkusest, sealhulgas ESG eesmärkide seadmisest, mis sisaldavad eeskätt jätkusuutliku strateegiat, riskide kaardistamist, oma tegevuste monitooringut ning juhtkonna kaasatust.

Hangete korraldamist ei vaadelda eraldi, kuna hanked moodustavad osa tarneahelast ja on seega ettevõtte jätkusuutliku strateegia lahutamatu osa. Seega pank ei analüüsi eraldi kliendi hankeid jätkusuutlikkuse aspektist. Mihkel Tamm rõhutas, et pangale kui finantseerijale on oluline, et klient oleks kaardistanud oma potentsiaalsed ESG riskid ja hinnanud, kuidas ja kas võivad need realiseeruda finantsriskidena.

Viimasena küsis töö autor Rahandusministeeriumilt hinnangut kas riigihangete jätkusuutlike kriteeriumite sihttasemeteni jõudmine on saavutatav. Meili teel toimunud

päringule vastas Rahandusministeeriumi Riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna valdkonna juht Estella Põllu, et sihttasemete saavutamiseks on ministeeriumid ja riigikantselai koostamas tegevuskavasid strateegilistes põhimõtetes toodud suundade edendamises ja sihttasemete saavutamiseks.

Töö autor tõi välja ka, et keskkonnahoidlike hangete sihttase on kasvanud 2023. aastal prognoositust paremini, kuid siiski 2025. aasta eesmärgiks võetud sihttase on osades EL-u riikide keskkonnahoidlike hangete tasemetega võrreldes pigem madal. Estella Põllu selgitas, et keskkonnahoidlike riigihangete sihttase on kokku lepitud Kliimaministeeriumiga ja võib olla tegelikkuses ületatav. Uued eesmärgid võivad tulla koos väljatöötatava kliimaseadusega, kuid selle kohta saab täpsemat infot Kliimaministeeriumist.

Sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsiooni toetavate hangete madal osakaal ja tõenäoliselt 2025. aasta sihttasemete mitte jõudmisele täpset hinnangut Estella Põllu praegu veel anda ei saanud, kuid lisas et mõnes valdkonnas, sealhulgas innovatsiooni ja sotsiaalse vastutustundlikkuse puhul on küsimus selles, et kuidas defineerida: „Kui arvesse võtta ka näiteks õigusaktides toodud kohustuslike nõuete järgmine (näiteks RHS-is toodud kõrvaldamise alused või alltöövõtjate kontroll), siis on võimalik, et übermõtestamise tulemusena on sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete sihttasemed saavutatavad. Sama küsimus on innovatsiooniga.“ Samuti tõi välja, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud valitsuskabinetile memorandumit innovatsiooni edendamise kohta, seal on juba loetletud mitmed tegevused, mis peaks aitama sihttasemeid saavutada. See koondatud tegevuskava peaks saama kokku 2024. aasta lõpuks.

3.3 Järeldused ja ettepanekud

Selles alapeatükis võetakse kokku teooria, andmeanalüüsi, uurimistöde ja intervjuude tulemused ning tehakse nendest järeldused igale uurimisküsimusele. Lisaks antakse autori poolt ettepanekud kuidas edendada jätkusuutlike riigihangete rakendamist.

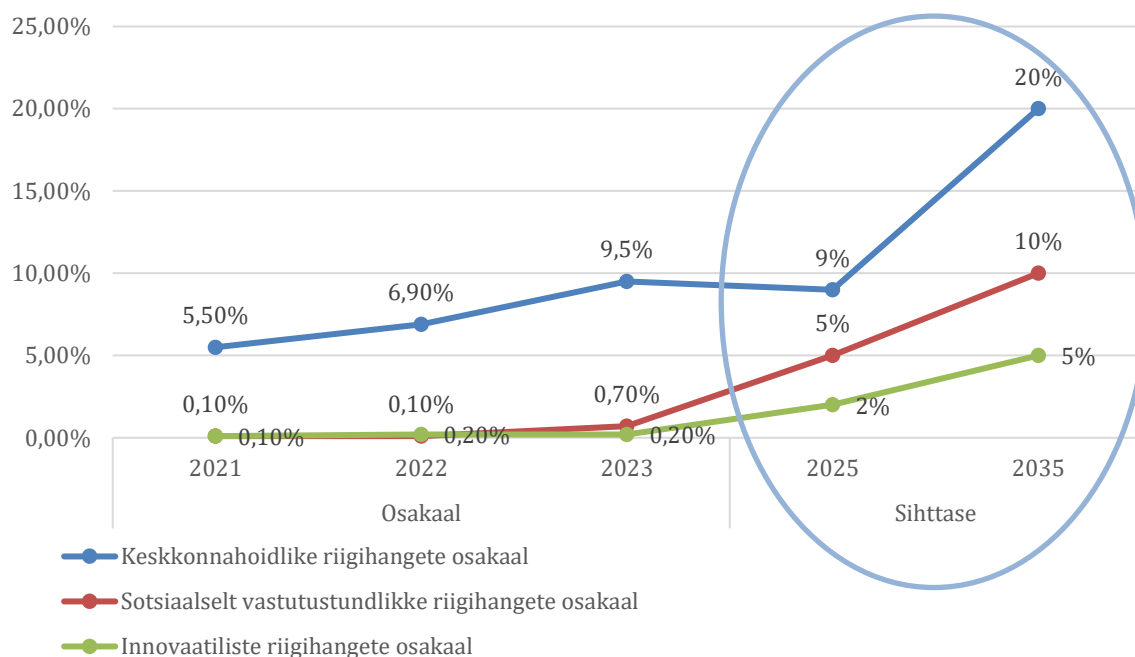
Magistritöö eesmärgiks oli teada saada jätkusuutlike riigihangete strateegiliste eesmärkide ehk keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatilised aspektide korraldamist takistavad ja soodustavad tegurid, mille aluseks oli püstitatud neli uurimisküsimust, mis kõik leidsid töö käigus ka vastused.

Esimese uurimisküsimuse „**Kuidas erinevad hind/kulu ja kvaliteedi hindamiskriteeriumite rakendamise määrad riigihangetes ning milline on nende mõju vaidlustatud hangete arvule?**“ saadi vastuseks, et hangete hindamisel kasutatakse hind/kulu kriteeriumi valdaval määral.

Uuritud perioodil 2021–2023 oli hind/kulu kogumahust 87% ja kvaliteedikriteeriumi alusel valiti parim pakkumine välja 13% kogumahust [18]. See on sarnane Euroopa riigihangete statistikale, kuid Euroopa Komisjoni eesmärk on hind/kulu kriteeriumi osakaalu vähendada 80%-ni kogumahust [53]. Seisukoht on, et kuigi kriteeriumite valik sõltub sellest mida ostetakse, viitab liigne hinnale tuginemine, et oleks võinud rakendada paremaid kriteeriume, mille tulemuseks on ka parem ost. Riigihangete strateegias oli välja toodud peamised kitsaskohad riigihangete võitja valimisel, kus esimesel kohal oli hanke võitja valitakse madalaima hinna/kulu alusel ja seejärel järgnes ühe pakkujaga hangete kõrge osakaal [18]. Selle põhjuseks võib sageli olla bürokraatia või korrupsioon, mis tuli välja Slovakkia riigihangete uuringus [55].

Varasemates uurimistöodes tõid vastajad välja põhjuse kvaliteedikriteeriumi asendamisel hind/kulu kriteeriumiga, kuna objektiivsem pakkujate hindamiskriteerium on ikkagi hind ja subjektiivsel hindamisel on vaidlustamise risk suurem. Riigihangete andmeanalüüsis selgus samuti, et kvaliteedikriteeriumite järgi hinnatud riigihankeid vaidlustati enam kui kulu/hind kriteeriumil. See näitaja varieerus sõltuvalt aastast, 2023. aastal oli hind/kulu hangete vaidlustamise osakaal 1,56% kogumahust aga kvaliteedikriteeriumitega 3,5%. Aastail 2021 ja 2022 oli nende näitajate erinevus veelgi suurem. Seega on mõistetav, miks hankijad on ettevaatlikud kvaliteedikriteeriumite kasutamisel, kuna see on seotud vaidlustuste arvu suurenemisega.

Järgmisena uuris töö autor „**Millised olid jätkusuutlike hangete osakaalud aastail 2021–2023?**“. Jätkusuutlikud hanked sisaldavad keskkonnahoidlikke, sotsiaalselt vastutustundlikke ja innovatsiooni edendavaid kriteeriume, mille osakaalud ja sihttasemed on välja toodud joonisel 3.8.



Joonis 3.8 Jätkusuutlike hangete osakaalud aastail 2021-2023 ja sihttase aastail 2025, 2035

Allikas: [18, 41], koostatud ja kohandatud autori poolt

Andmeanalüüsis selgus, et keskkonnahoidlike hangete osakaal on kasvanud prognoositud kiiremini ja seda on soodustanud Riigihangete seadusesse lisatud nõuded, kus alates 2022. aastast on riigihangetesse lisatud kohustuslikke kriteeriume mitmetes valdkondades [19]. Uurimistöös selgus, et EL-u osades riikides on keskkonnahoidlike riigihangete osakaal 2020. aastal oluliselt kõrgem kui Eesti soovitud sihttase 2025. aastaks. Hollandis oli keskkonnahoidlike hangete osakaal 2020. aastal 67%, Rootsis 58%, Hispaanias 21% [30]. Rahandusministeeriumi selgitusel on keskkonnahoidlike riigihangete sihttase kokku lepitud Kliimaministeeriumiga ja võib olla tegelikkuses ületatav. Uued eesmärgid võivad tulla koos väljatöötatava kliimaseadusega.

Sotsiaalselt vastutustundlike ja innovatsiooni toetavate hangete osakaal oli endiselt madal 2023. aastal ning autori hinnangul ei saavuta need püsitatud eesmärgid 2025. aastaks. Rahandusministeeriumi hinnangul oli oluline kuidas innovatsiooni ja sotsiaalse vastutustundlike kriteeriumid on defineeritud. Kui võtta ka arvesse õigusaktides toodud kohustuslike nõuete järgimist (RHS-s toodud kõrvaldamise alused või alltöövõtjate kontroll), siis on võimalik übermõtestamise tulemusena vastutustundlike riigihangete sihttasemed saavutada. Samuti märkis, et MKM on planeerinud mitmeid tegevusi innovatsiooni edendamiseks ja see koondatud tegevuskava peaks valmima 2024. aasta lõpuks.

Kolmandale uurimisküsimusele „**Millised on peamised takistused keskkonnanahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste hangete rakendamisel?**“ toodi välja peamisteks takistusteks kompetentsi nappus, teabe puudumine. Asutustes esineb ebakõlasid jätkusuutlike riigihangete mõistmisel ja seda nii Eestis kui ka teistes EL riikides. Näiteks Soomes ja Belgias märgiti, et keskkonnanahoidlike riigihangete ulatuse mõistmine ja nende rakendamine on väga ebaühtlane, kuna on asutusi või omavalitsusi mis on hangete läbiviimisel pädevad, kuid teistel ei ole aimugi millega on tegu. Seda tõestab ka statistika, et kui hindamisel rakendatakse enim kulu/hind kriteeriumi, näiteks Slovakkias 96% kogumahust, Küprosel 94% [42], siis see viitab vähesele teavitustööle ja puuduvatele oskustele.

Ressursside nappus nii ajaliselt kui personali osas tuli samuti olulise takistusena välja. Rootsist märgiti, et väiksematel omavalitsustel on ühel hankespetsialistil keeruline jätkusuutlike hankeid korraldada, kuna see on ajamahukam. Samuti tuli intervjuus välja suurem ajamahukus, kuna sobivate kriteeriumite väljatöötamine on keeruline. Hankemaksumuste kõrgem hind või kulude tõus võib olla samuti takistuseks jätkusuutlike hangete elluviimisel. Vastajad uurimistöodes märkisid, et näiteks kriiside ajal kui toimuvad eelarvetes kärped, siis ei mõelda nii sageli hangete korraldamisel keskkonnanahoidlikele kriteeriumitele, kuna nende sõnul on toodete/teenuste hind kõrgem.

Riskikartus ehk enesekindluse puudumine oldi samuti olulised takistused jätkusuutlike hangete korraldamisel. Hankijate sõnul võib teadmiste puudumine põhjustada suuremat eksimisohtu, mis omakorda tõstab vaidlustuste määra. See joonistus ka välja riigihangete andmeanalüüsis, kus kvaliteedikriteeriumite järgi hinnatud riigihankeid vaidlustati enam kui kulu/hind kriteeriumil. See näitaja varieerus sõltuvalt aastast, 2023. aastal oli hind/kulu hangete vaidlustamise osakaal 1,56% kogumahust aga kvaliteedikriteeriumitega 3,5%. Aastal 2021 ja 2022 oli nende näitajate erinevus veelgi suurem.

Viimasena püstitas töö autor eesmärgi teada saada „**Kuidas edendada jätkusuutlike hankeid ehk kuidas on riigihangete strateegilised eesmärgid saavutatavad aastail 2025 ja 2035?**“. Uurimuses toodi peamiseks märksõnaks koostöö, mis hõlmab organisatsiooni siseste kui ka väliste partneritega. Näiteks Soomes on loodud võrgustikupõhine kompetentsikeskus KEINO, et koostöö avaliku- ja erasektori vahel edendada ning lisaks pakub keskus teavet ja koolitusi.

Järgmine oluline aspekt oli koolituste ja juhendmaterjalide vajalikkus. Ka Rahandusministeeriumi enda küsitlusest tuli välja peamine soovitus koostada kvaliteedikriteeriumitega näidishanked ja korraldada koolitusi ning selle aasta alguses koostatigi Rahandusministeeriumi tellimusel juhendmaterjal kvaliteedikriteeriumitega hankenäidistest [51]. Näiteks Soomes [46], Rootsis [47] või Saksamaal [50] on jätkusuutlike riigihangete korraldamise juhend ühel veebilehel, et kogu info oleks ühes kohas koos. Euroopa Kontrollkoja 2023 aruandes oli ettepanek muuta valdkond kutseliseks, et hanked oleksid korraldatud ekspertteadmistega. Näiteks Horvaatias oli kehtestatud kohustuslik riigihangete sertifitseerimissüsteem, kus hankemenetluse komisjonis peab olema vähemalt üks sertifitseeritud liige [54].

Viimasena tuli välja järelevalve olulisus mille puudumine võib muuta riigihangete tõhususe hindamise organisatsioonides keeruliseks. Praegu keskendub riigihangete seaduse alusel tehtav järelevalve peamiselt hankija tegevuse õiguspärasusele, jättes kõrvale hankija tegevuse otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamise. Swedbank AS ESG valdkonnajuhhi sõnul eraldi ettevõtete hankeid ei vaadelda finantseerimisotsuste tegemisel, kuna hanked moodustavad osa tarneahelast ja on seega ettevõtte jätkusuutliku strateegia lahutamatu osa. Pangale on oluline, et klient oleks ESG vaates kaardistanud ja hinnanud oma potentsiaalsed riskid finantsriskide vaates.

Uurimistöö tulemusena esitas töö autor kaks ettepanekut

Rahandusministeeriumi riigihangete valdkonnajuhile ja esitas need e-maili teel:

- Kas Rahandusministeerium on kaalunud hankespetsialistide kutsestandardi loomist, nagu EL riikidele oli soovitatud Euroopa Komisjoni 2023.aasta raportis?
- Teiseks tõi autor välja ettepaneku luua jätkusuutlike riigihangete veebileht kus kogu info on ühes kohas, sarnaselt Soome, Rootsi, Saksamaa praktikale. Läbi mugavama kasutajakogemuse kus kogu jätkusuutlike hangete korraldamise info on paremini hoomatav, kasvaks ka nende korraldamise osakaal.

Esimesele küsimusele vastas Rahandusministeerium, et neil on käimas koostööprojekt OECD-ga ajaraamis september 2023 kuni august 2025, mis hõlmab strateegiliste riigihangete kasutuselevõtu edendamist riigihangete tööjõu professionaalsuse kaudu [71]. Hankespetsialistide sertifitseerimise või kutsestandardi kasutusele võtmine võib olla üks soovitustest, mida OECD neile annab. Hetke seisuga ei ole Rahandusministeeriumil siiski kavas seda omal algatusel kasutusele võtta.

Teisele ettepanekule vastas Rahandusministeerium, et nad on mõelnud veebilehe loomisele ja praegu otsitakse realiseerimiseks võimalusi, kuna riigihangete strateegiliste põhimõtete heaks kiitmisega koos sai Rahandusministeerium ülesande kompetentsikeskuse loomise võimalus leida. Kompetentsikeskus võiks nende hinnangul olla vastava veebilehe haldaja ja täiendaja.

KOKKUVÕTE

Riigihangete strateegilised sihttasemed on seatud juba 2025. aastaks, mis keskenduvad keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste riigihangete kasvule, kui puudub teadmine mis takistab ja edendab nende korraldamist. Töö autor soovib käesoleva lõputööga välja selgitada jätkusuutlike riigihangete osakaalud erinevate näitajate lõikes ning uurimistöode ja intervjuude põhjal analüüsida nende korraldamist takistavaid ja edendavaid tegureid. Eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised uurimisküsimused:

- Kuidas erinevad hind/kulu ja kvaliteedi hindamiskriteeriumite rakendamise määrad riigihangetes ning milline on nende mõju vaidlustatud hangete arvule?
- Millised olid jätkusuutlike riigihangete osakaalud aastail 2021-2023?
- Millised on peamised takistused keskkonnahoidlike, sotsiaalselt vastutustundlike ja innovaatiliste hangete rakendamisel?
- Kuidas edendada jätkusuutlikke hankeid ehk kuidas on riigihangete strateegilised eesmärgid saavutatavad aastail 2025 ja 2035?

Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks töötati läbi varasem kirjandus ja uurimistööd, lisaks analüüsis autor Riigihankeid aastatel 2021–2023 ning viis läbi kolm intervjuud. Uuringu tulemusena selgus, et jätkusuutlike kriteeriumite rakendamine on riigihangetes vähene, kuna hind/kulu kriteeriumil valitakse parim pakkumine välja keskmiselt 87% kogu hangete arvust. Sarnase probleemi tõi välja ka Euroopa Kontrollkoja uuring EL riigihangetest perioodil 2011–2021. Riigihangete andmeanalüüsil järeldus, et kvaliteedi alusel hinnatud riigihankeid vaidlustati enam kui kulu/hind kriteeriumil. 2023. aastal oli kvaliteedikriteeriume hankeid vaidlustatud 3,5%, seevastu hind/kulu näitaja oli 1,56%. Nendest tulemustest saab järeldada, et kvaliteedikriteeriume rakendatakse vähem, kuna sellega on seotud suurem vaidlustusrisk.

Varasemate uuringute ja kirjanduse tulemusena selgitati välja peamised takistavad ja edendavad tegurid jätkusuutlike hangete korraldamisel. Varasemad uuringud on tehtud valitud EL riikides ja tulemused tulid sarnased olenemata EL riigist. Peamiste takistustena toodi välja kompetentsi ja teabe puudumist ning ressursside nappust nii personali kui aja osas. Lisaks märgiti keskkonnahoidlike hangete kõrgemad kulud takistuseks. Edendatavate aspektide peamisteks märksõnadeks olid koostöö sidusrühmade vahel, koolituste ja juhendmaterjalide olulisus ja viimasena riigihangete korraldamise järelevalve, kus praegu pigem keskendutakse hankija tegevuse õiguspärasusele, jättes kõrvale otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamise.

Töö autor viis uurimistöö lõpus läbi kolm intervjuud, et saada hinnanguid riigihangete korraldamisest ja nende olulisusest. Tallinna Tehnikaülikooliga intervjuul selgus, et sobivate jätkusuutlike kriteeriumite väljatöötamine on ajamahukas ja keeruline, kuigi see ei vähenda pakkujate arvu. Viimasel ajal oli vaidlustuste arv kasvanud, mis pikendas hangete korraldamise aega. Kogu info jätkusuutlike hangete korraldamisest saadakse Rahandusministeeriumi kodulehelt ning kord kuus toimuvad kogemuste jagamiseks kokkusaamised suuremate riigihangete korraldajatega.

Swedbank AS vaates on oluline saada ülevaade kliendi üldisest jätkusuutlikkusest, kuid hanketegevust ei vaadelda eraldi, sest see on osa ettevõtte tarneahelast ja jätkusuutlikkuse strateegiast. Pank keskendub kliendi ESG riskide kaardistamisele ja nende võimalike finantsriskide hindamisele. Panga roll on saada ülevaade kliendi jätkusuutlikkusest, kuid mitte seda reguleerida.

Riigihangete analüüsi tulemusena selgus, et keskkonnahoidlike hangete sihttase on kasvanud prognoositust paremini, kuid võrreldes EL-u riikidega, on Eesti 2025. aasta sihttase pigem madal. Rahandusministeerium selgitas, et uued keskkonnahoidlike hangete sihttasemed võivad tulla koos kliimaseadusega, mille töötab välja Kliimaministeerium. Innovaatiliste ja sotsiaalselt vastutustundlike hangete korraldamine ei ole saavutanud tänaseks soovitud kasvu, kuid nende strateegiliste eesmärkide saavutamiseks saab Rahandusministeeriumi sõnul valmis tegevuskava 2024. aasta lõpuks.

Töö tulemusena pakkus autor välja kaks ettepanekut Rahandusministeeriumile, kus esmalt oli küsimus hinnangule hankespetsialistide kutsestandardi loomisest ja teiseks ettepanek luua jätkusuutlike riigihangete veebileht kus kogu info on ühes kohas ja läbi mugavama kasutajakogemuse kasvaks ka jätkusuutlike hangete korraldamine. Rahandusministeerium vastas, et hetkel kutsestandardi kasutusele võtmist kavas ei ole, küll aga on loomisel riigihangete kompetentsikeskus, mis nende hinnangul võiks olla vastava veebilehe haldaja ja täiendaja.

SUMMARY

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT AND FACTORS ENABLING AND LIMITING THEIR IMPLEMENTATION

Karin Sehver

The strategic targets for public procurement set by the Ministry of Finance for 2025 focus on increasing environmentally friendly, socially responsible, and innovative procurements. There is a lack of understanding of what limits and enables these procurements. This master's thesis aims to determine the proportions of sustainable public procurements across various indicators and analyze the factors that obstruct and encourage their implementation through research and interviews. The following research questions were set to achieve this goal:

- How do the application rates of price/cost and quality evaluation criteria differ in public procurements, and what is their impact on the number of contested procurements?
- What were the proportions of sustainable public procurements in 2021-2023?
- What are the main obstacles to implementing environmentally friendly, socially responsible, and innovative procurements?
- How can sustainable procurements be promoted, and how can strategic public procurement goals be achieved for 2025 and 2035?

To achieve the objective and answer the research questions, the author reviewed previous literature and studies, analyzed public procurements from 2021 to 2023 and conducted three interviews. The study found that the application of sustainable criteria in public procurements is low, as the price/cost criterion selects the best offer in an average of 87% of all procurements. A similar issue was highlighted by a European Court of Auditors study on EU public procurements from 2011-2021. Data analysis showed that procurements evaluated based on quality were disputed more often than those based on cost/price. In 2023, 3.5% of procurements evaluated with quality criteria were disputed, compared to 1.56% for price/cost-based ones. These results suggest that quality criteria are applied less frequently due to the higher risk of disputes.

Previous studies and literature revealed the main factors that limit and enable sustainable procurements. Studies conducted in selected EU countries showed similar results regardless of the country. The main obstacles identified were a lack of

competence, information, and resources in terms of personnel and time. Additionally, higher costs for environmentally friendly procurements were noted as a barrier. Promoting factors included collaboration among stakeholders, the importance of training and guidance materials, and public procurement oversight, which currently focuses more on the legality of the procurer's actions rather than on appropriateness and effectiveness.

At the end of the thesis, the author conducted three interviews to gather opinions on public procurement practices and their importance. The interview with Tallinn University of Technology revealed that developing suitable sustainable criteria is time-consuming and complex, although it does not reduce the number of bidders. Recently, the number of disputes has increased, prolonging the procurement process. All information on sustainable procurement practices is obtained from the Ministry of Finance's website, and monthly meetings are held to share experiences with major public procurement organizers.

From Swedbank AS's perspective, it is important to have an overview of the client's overall sustainability, but procurement activities are not viewed separately as they are part of the company's supply chain and sustainability strategy. The bank focuses on mapping the client's ESG risks and assessing potential financial risks. The bank's role is to understand the client's sustainability, not to regulate it.

Public procurement analysis showed that the target level for environmentally friendly procurements has grown better than expected, but compared to other EU countries, Estonia's 2025 target is relatively low. The Ministry of Finance explained that new target levels for environmentally friendly procurements might come with the climate law being developed by the Ministry of Climate. The implementation of innovative and socially responsible procurements has not yet achieved the desired growth, but the Ministry of Finance expects to have an action plan ready by the end of 2024 to achieve these strategic goals.

As a result of the master's thesis, the author proposed two suggestions to the Ministry of Finance. First, to evaluate the creation of a professional standard for procurement specialists, and second, to create a sustainable public procurement website where all information is in one place, improving user experience and increasing sustainable procurement practices. The Ministry of Finance responded that there are no plans to implement the professional standard at present, but a public procurement competence center is being established, which could manage and update the proposed website.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

- [1] B. O`Connor, *The ESG investing handbook. Insights and development in environmental, social and governance investment.*, Harriman House Ltd, Harriman House Ltd 2022, p.111.
- [2] T. Blecker, K. Wolfgang, C. M. Ringle ja M. A. Hall, *Sustainability and Collaboration in Supply Chain Management*, Josef Eul Verlag GmbH 2013, p.49.
- [3] B. Enright, „Navigating Modern Supply Chains: Vulnerabilities, Innovations And The ESG Imperative,” *Forbes Dec,2023*, nr <https://www.forbes.com/sites/forbesbusinesscouncil/2023/12/18/navigating-modern-supply-chains-vulnerabilities-innovations-and-the-esg-imperative/>.
- [4] J. E. Stiglitz ja J. K. Rosengard, *Economics of the Public Sector*, https://amseif.ir/wp-content/uploads/2021/11/Economics_of_the_Public_Sector_Joseph_E.pdf, W. W. NORTON & COMPANY, INC 2015.
- [5] K. Selviaridis, D. Luzzini ja C. Mena, „How strategic public procurement creates social value: Evidence from UK anchor institutions,” *Public Management Review*, 1–29, nr <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2277814>, 2023.
- [6] „Strateegia "Eesti 2035",” Vabariigi Valitsus, [Võrgumaterjal]. Available: <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>.
- [7] C. Cote, „How to set strategic planning goals,” *Harvard Business School Online*, 2020, pp. <https://online.hbs.edu/blog/post/strategic-planning-goals>.
- [8] „Green Public Procurement Advisory Group & National Action Plans,” European Commission, [Võrgumaterjal]. Available: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/advisory-group-national-action-plans_en.
- [9] P. I. Mota, „Government Procurement and Sustainable Development in the WTO,” *Sustainable Finances and the Law. Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship*, vol 16. Springer, Cham 2024, nr https://www.researchgate.net/publication/379631690_Government_Procu

rement_and_Sustainable_Development_in_the_WTO.

- [10] United Nations, „The Sustainable Development Goals,” [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
- [11] W. Cheng, A. Appolloni, A. D`Amato ja Q. Zhu, „Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review,” *Journal of Cleaner Production*, Volume 176, 2018, Pages 770-784, nr <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652617329578>).
- [12] Eleanor Fisher, „The Power of Purchase: Addressing Sustainability through Public Procurement,” *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 8, No. 1, SPECIAL ISSUE: SUSTAINABLE PROCUREMENT (2013), pp. 2-7 (6 pages), nr <https://www.jstor.org/stable/26693924>.
- [13] „UNEP 2011 annual report,” 12.03.2012. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.unep.org/resources/annual-report/unep-2011-annual-report>.
- [14] D. E. Okonta, „The scientometric analysis and visualization of sustainable procurement,” *Heliyon*, Volume 9, Issue 10, e20985, 2023, [Võrgumaterjal]. Available: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e20985>.
- [15] „EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2014/25/EL,” 26.02.2014. [Võrgumaterjal]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1406615138887&uri=CELEX:32014L0025>.
- [16] OECD, „Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals,” OECD Public Governance Policy Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris 2023, [Võrgumaterjal]. Available: <https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en>.
- [17] „Riigi pikaajalise arengustrateegia ”Eesti 2035” heakskiitmine, Riigi Teataja,” 12.05.2021. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.riigiteataja.ee/akt/315052021012>.
- [18] Rahandusministeerium, „Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted,” 2023. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked>.
- [19] „Riigihangete seadus,” Riigi Teataja, 14.06.2017. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001?leiaKehtiv>.
- [20] J. Grandia, L. Kuitert, F. Schotanus ja L. Volker, „Introducing Public

- Procurement," *Public Procurement. Palgrave Macmillan, Cham. 2023*, pp. https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1_1.
- [21] J. Telgen, L. Knight, C. Harland, K. V. Thai, G. Callender ja K. McKen, *Public Procurement, International Cases and Commentary*, https://www.researchgate.net/publication/285843707_International_research_study_of_public_procurement#fullTextFileContent, 2007.
- [22] „Public procurement," European Commission. [Võrgumaterjal]. Available: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.
- [23] „EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2014/24/EL," 26.02.2014. [Võrgumaterjal]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.
- [24] Y. Qiao ja C. Wang, „Issues and Challenges in Implementing China`s Green Public Procurement Program," *Journal of Environmental Protection*, 2011, 2, 1034-1045, nr https://www.scirp.org/pdf/JEP20110800008_71216430.pdf.
- [25] Kirsi-Maria Halonen, „Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement," *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(4), 535-555., nr <https://doi.org/10.1177/1023263X211016756>.
- [26] Kliimaministeerium, [Võrgumaterjal]. Available: <https://kliimaministeerium.ee/keskkonnahoidlikud-riigihanked>.
- [27] „Keskkonnakaitse ja -kasutuse programm 2024-2027," 23.02.2024. [Võrgumaterjal]. Available: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Keskkonnakaitse%20ja%20-kasutuse%20programm%202024-2027.pdf>.
- [28] Euroopa Parlament, „Kestlik tarbimine ja tootmine," Teabelehed Euroopa Liidu kohta, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/77/kestlik-tarbimine-ja-tootmine>.
- [29] World Economic Forum, „Green Public Procurement: Catalysing the Net-Zero Economy," 01.2022. [Võrgumaterjal]. Available: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Green_Public_Procurement_2022.pdf.
- [30] A. Nilsson Lewis, K. Kaaret, E. Torres Morales, E. Piirsalu ja K. Axelsson,

„Green Public Procurement: a key to decarbonizing construction and road transport in the EU,” Stockholm, Stockholm Environment Institute (SEI), February 2023.

- [31] A. B. Carroll, „A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance,” *Academy of Management Review*, 1979, pp. 497-500.
- [32] A. B. Carroll, „Corporate social responsibility: The centerpiece of competing and complementary frameworks,” 2015. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0090261615000170?via%3Dihub>.
- [33] JHNY, Julkiston Hankintojen Neuvontayksikkö, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.hankinnat.fi/vastuullisuus-ja-kehittaminen/sosiaaliset-nakokohdat>.
- [34] Euroopa Komisjon, „Sotsiaalne ostmine – juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes (teine väljaanne),” 25.02.2021. [Võrgumaterjal]. Available: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>.
- [35] M. Toivanen and M. Wennberg, "Kokemuksia sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa," <https://tem.fi/documents/1410877/2869440/Kokemuksia%20sosiaalisten%20kriteerien%20k%C3%A4yt%C3%B6st-%20%C3%A4%20julkisissa%20hankinnoissa.pdf/01cf8f1f-dc5d-4dd1-b183-befa419cd102>, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja – Kilpailukyky 2015.
- [36] O. H. Peterson, V. Lember, W. Scherrer ja R. Agren, „The Role of Private Actors in Public Sector Innovation,” *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337.010>, Cambridge University Press; 2016:197-214.
- [37] M. E. Porter ja C. van der Linde, „Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness relationship,” *Journal of Economics Perspective-Volume9, Number 4, 1995, 100-101*, nr <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.9.4.97>.
- [38] V. Lember, R. Kattel ja T. Kalvet, *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*, Springer, 2014.
- [39] European Commission, „Innovation procurement,” [Võrgumaterjal]. Available: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/strategic-procurement/innovation-procurement_en.

- [40] Riigikantselei, „Katsetamise juhend avalikule sektorile,” [Võrgumaterjal]. Available: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>.
- [41] Riigihangete statistika 2016-2024, [Võrgumaterjal]. Available: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDg1MmMxYTItZjVlZC00Y2Y4LWFINmUtYWVhZjE0MTViMmIxIiwidCI6IjRmYjQ2MmUyLWE2MzktNGJINC1iM2U1LTM2ZW1MTg0M2M5MSIsImMiOjI9>. [Kasutatud 24.03.2024].
- [42] European Commission, „Single Market Scoreboard,” [Võrgumaterjal]. Available: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.
- [43] Rahandusministeerium, „Hindamiskriteeriumite kasutamine riigihangetes. 2021. aasta küsitluse kokkuvõte,” [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked>.
- [44] OECD, „OECD Legal Instruments,” 18.02.2015. [Võrgumaterjal]. Available: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>.
- [45] OECD, „OECD Public Governance Policy Papers,” [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0dde73f4-en.pdf?expires=1711360707&id=id&accname=guest&checksum=DD6D475B121A40FB9162EFFBE3F6CA21>.
- [46] Kriteeripankki, [Võrgumaterjal]. Available: <https://kriteeripankki.fi/>.
- [47] „Upphandlings myndigheten,” Rootsi, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/criteria/>.
- [48] "MVI Criteria," Government of the Netherlands, [Online]. Available: <https://www.mvicriteria.nl/en>.
- [49] „Anskaffelser.no / Kriterieveviseren,” Norra, [Võrgumaterjal]. Available: <https://kriterieveviseren.anskaffelser.no/>.
- [50] „Umwelt Bundesamt,” Saksamaa, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/economics-consumption/green-procurement/recommendations-for-your-tender>.
- [51] Advokaadibüroo TGS Baltic; Rahandusministeerium, „Kvalitatiivsed hindamise kriteeriumid. Juhend hankijale,” 29.02.2024. [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked>.
- [52] L. Levandi, „Kvalitatiivsetel kriteeriumitel põhinevad hindamisotsused nõuavad head põhjendamist,” TGS Baltic 2022, <https://www.tgsbaltic.com/ee/artiklid/kvalitatiivsetel-kriteeriumitel-pohinevad-hindamisotsused-nouavad-head-pohjendamist/>.

- [53] „Your Europe; Public tendering rules,” [Võrgumaterjal]. Available: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_en.htm#thresholds.
- [54] „Euroopa Kontrollikoda; Eriaruanne 28/2023: Riigihanked ELis – Konkurentsi vähenemine ehitustööde, kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimisel 2021. aastale eelnenud kümne aasta jooksul,” <https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2023-28,12.2023>.
- [55] M. Grega ja J. Nemeč, „Factors Influencing Final Price of Public Procurement: Evidence from Slovakia,” *Procedia Economics and Finance; Volume 25, 2015, Pages 543-551*, nr <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115007686?via%3Dihub>.
- [56] „2023 Corruption Perceptions Index,” Transparency International, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.
- [57] P. Ghauri ja K. Gronhaug, Äriuuringute meetodid. Praktilisi näpunäiteid., 2004.
- [58] S. M. Miri ja D. Z. Shahrokh, „A Short Introduction to Comparative Research,” https://www.researchgate.net/publication/336278925_A_Short_Introduction_to_Comparative_Research, May 2019.
- [59] S. Hirsijärvi, P. Remes ja P. Sajavaara, Uuri ja kirjuta, 2010.
- [60] L. Öunapuu, Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes, <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/3538e168-6012-4e90-8484-4bb59be8b14a/content>, 2014.
- [61] V. Kalmus, A. Masso ja M. Linno, Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas, <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalüüs/>, Tartu Ülikool 2015.
- [62] M.-L. Laherand, Kvalitatiivne uurimismeetod, 2008.
- [63] Riigihangete register, [Võrgumaterjal]. Available: <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/>.
- [64] G. Mante, „Green public procurement in EU: drivers and barriers of adoption. Rohelised riigihanked Euroopa Liidus: rakendamist soodustavad tegurid ja takistused,” 2020. [Võrgumaterjal]. Available: <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/e2c83e20-5c76-4a9d-a89a-9d17ca7f58f7>.
- [65] K. Pärn, „Sotsiaalne vastutus riigihangetes Eesti ehitustööde hangetes

- näitel," 2018. [Võrgumaterjal]. Available: <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/029d74d5-be82-4170-8993-35975f27cd9e>.
- [66] K. Päike, „Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid Eesti keskvalitsuse tasandil," Tartu Ülikool 2022. [Võrgumaterjal]. Available: <https://dSPACE.ut.ee/server/api/core/bitstreams/e62305b1-a3d8-4a76-ad8a-5d3837007404/content>.
- [67] „Sustainable Funding Framework," [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.swedbank.com/sustainability/strategy-and-framework/swedbanks-sustainable-funding-framework.html>.
- [68] „Swedbank AS Aastaruanne 2023," https://www.swedbank.ee/static/pdf/about/finance/reports/annual-report-2023_est.pdf.
- [69] „Milliseid ESG andmeid hakkavad pangad ettevõtelt küsima?," Swedbank, [Võrgumaterjal]. Available: <https://blog.swedbank.ee/igapaevased-rahajasjad/jatkusuutlikkus/milliseid-esg-andmeid-hakkavad-pangad-ettevotelt-kusima>.
- [70] „Innovatsiooni hankija käsiraamat," EAS (KredEx ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus) 04.2024, [Võrgumaterjal]. Available: <https://innohangetekasiraamat.eas.ee/>.
- [71] „Estonia: Promoting the Uptake of Strategic Public Procurement in Estonia through Professionalising the Public Procurement Workforce," OECD, [Võrgumaterjal]. Available: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/country-projects/strategic-procurement-estonia/>.