

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Keiti Pärn

**SOTSIAALNE VASTUTUS RIIGIHANGETES EESTI
EHITUSTÖÖDE HANGETE NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava äriahandus ja majandusarvestus, peaeriala audiitortegevus

Juhendaja: Natalja Gurvitš, PhD

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 13383 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Keiti Pärn

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 153310TARM

Üliõpilase e-posti aadress: keiti.parn@gmail.com

Juhendaja: Natalja Gurviš, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. SOTSIAALNE VASTUTUS JA SOTSIAALNE OSTMINE.....	7
1.1. Sotsiaalne vastutus ja sotsiaalne ostmine	7
1.2. Sotsiaalselt vastutustundliku hankimise võimalused.....	17
1.3. Probleemid sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamisel riigihangetes	24
2. SOTSIAALNE OSTMINE EESTIS.....	30
2.1. Sotsiaalse ostmise võimalused Eestis	30
2.2. Sotsiaalselt vastutustundlikud kaalutlused Eesti riigihangetes.....	36
2.3. Sotsiaalse ostmise olukord Eestis	44
2.4. Järeldused ja ettepanekud	48
KOKKUVÕTE	51
SUMMARY	53
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	56
LISAD	60
Lisa 1. Intervjuu Rahandusministeeriumis	60
Lisa 2. Illar Tõnissoni vastused küsimustikule.....	75

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on selgitada välja, kas ja kuidas rakendatakse sotsiaalse vastutuse põhimõtet Eesti riigihangetes ning millised on sotsiaalse ostmisega seotud probleemid. Magistritöö peamine uurimisküsimus on, kas sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid mõjutavad eduka pakkumuse valikut. Magistritöö uurimisobjekt on sotsiaalne ostmine, mida uuritakse Eesti riigihangete põhjal. Uurimisobjektist lähtuvalt kitsendatakse uuringus valimit ehitustööde hangetele, mis on sotsiaalse või keskkonnahoidliku märkega.

Analüüsisist selgus, et sotsiaalne ostmine on Eestis alles välja kujunemas. Riigihangete seadusega on loodud võimalus lisaks majanduslikele ka sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamiseks riigihangetes. Sotsiaalselt vastutustundlik hankimine on pigem üldine põhimõte kui kohustus. Puudub seadust täiendav riiklik suunis, milliseid sotsiaalseid või keskkondlikke probleeme peaks hangete abil lahendama või milliseid sekundaarseid väärtuseid hangete kaudu looma. Seetõttu puudub ka sotsiaalset ostmist toetav kontrollisüsteem, mis hindaks strateegiliste eesmärkide saavutamist ja maandaks sotsiaalse ostmisega seotud riske. Sotsiaalselt vastutustundliku hankimise peamised probleemid Eestis on eesmärkide puudumine, ebaselge vastutuse jaotus, kohustuse puudumine, kogemuste vähesus ja puudulik kontrollisüsteem.

Analüüsitud ehitustööde hangete põhjal selgus, et sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid ei mõjuta üldjuhul eduka pakkumuse valikut. Pakkumuste hindamiskriteeriumiks on valdavalt madalaim hind. Ka parima hinna ja kvaliteedi suhte kasutamisel pakkumuse hindamiskriteeriumina ei pruugi sotsiaalsel või keskkonnahoidlikul kriteeriumil olla kaalu lõpphinde moodustumisel või on vastava kriteeriumi kaal hinnaga võrreldes oluliselt väiksem. Enamasti ei lisata hankesse täiendavaid sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke kaalutlusi, vaid olemasolevaid tingimusi või hanke olemust defineeritakse kui sotsiaalselt vastutustundlikku.

Võtmesõnad: sotsiaalne vastutus, sotsiaalne ostmine, riigihanked, audit

SISSEJUHATUS

Sotsiaalset vastutust, eelkõige just ettevõtete sotsiaalse vastutuse kontekstis, on käsitletud juba mitu aastakümnet, kuid riiklikesse strateegiatesse on põhimõtte ilmunud tugevamalt alles küllaltki hiljuti. Tuntud sotsiaalse vastutuse vastandlikud käsitlused pärinevad Adam Smithilt ja Milton Friedmanilt, samuti on sotsiaalse vastutuse valdkonnas tehtud mitmeid uuringuid ja analüüse.

Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärk on arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv. Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkide saavutamise oluline vahend on sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked (edaspidi lühidalt „hanked“). Riik on tähtis tarbija ja seega on riigil sotsiaalselt vastutustundliku hankimisega võimalik anda eeskujut, vähendada tarbimisega seotud negatiivseid keskkonnamõjusid ja luua sotsiaalset lisaväärtust. Lisaks on riigil võimalik sotsiaalse ostmise kaudu luua majanduslik stiimul ettevõtjatele, et ka nemad tegutseksid kogu ühiskonna huve arvestades.

Euroopa Liidu riigihangete direktiividega on sätestatud ühised eeskirjad ja menetlused, mida hankijad peavad järgima. Nende direktiivide alusel võeti 2017. aastal Eestis vastu uus riigihangete seadus, mis võimaldab nii sotsiaalsete kui ka keskkonnanahoidlike kaalutlustega arvestamist riigihankes. Kuigi sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks on olemas õiguslik alus, ei pruugi olla ühest arusaamist, mis on sotsiaalne vastutus ja kuidas seda riigihangetes rakendada ning kontrollida.

Seda, kas ja kuidas rakendatakse sotsiaalse vastutuse põhimõtet riigihangetes, ei ole Eestis põhjalikult uuritud. Kirjutatud on üksikuid üliõpilastöid seoses keskkonnanahoidlike riigihangetega ja tööhõivealaste aspektidega arvestamisega riigihangetes. Pigem ongi uuritud riigihangete kontekstis kitsamalt kas tööhõivega seonduvaid või keskkondlikke aspekte. Alles 2017. aastal valmis Riigikantselei tellimusel juhised tööhõive edendamise võimaluste kohta riigihangetes. Kuna puudub terviklik ülevaade sotsiaalse ostmise olukorrast Eestis, on magistritöö eesmärk selgitada välja, kas ja kuidas rakendatakse sotsiaalse vastutuse põhimõtet riigihangetes ning millised on sotsiaalse ostmisega seotud probleemid Eestis.

Magistritöö peamine uurimisküsimus on, kas sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid mõjutavad eduka pakkumuse valikut. Magistritöö uurimisobjekt on sotsiaalne ostmine, mida uuritakse Eesti riigihangete põhjal. Uurimisobjektist lähtuvalt kitsendatakse valimit ehitustööde hangetele, mis on sotsiaalse või keskkonnahoidliku märkega. Analüüsiks on valitud ehitustööde hanked, kuna need moodustavad mahult peaaegu poole Eestis korraldatud hangetest. Lisaks on ehitustööde hangetes võimalik arvestada mitmesuguseid sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke aspekte, mis on näiteks energiatõhusus, olelusringi kulude arvestamine, tööhõive edendamine, sotsiaalne kaasamine jne.

Töö põhiosa koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade teoreetilisest baasist, täpsemalt käsitleb magistritöö autor sotsiaalse vastutuse ja sotsiaalse ostmise definitsioone. Samuti antakse esimeses peatükis ülevaade sotsiaalse vastutuse rakendamise võimalustest ja probleemidest riigihangetes.

Teises peatükis uurib autor, kuidas on sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist reguleeritud Eesti riigihangete seaduses ehk kui selgelt piiritleb seadus sotsiaalset ostmist ning millised sotsiaalse vastutuse rakendamise võimalused annab hankemenetluse eri etappides. Seejärel analüüsib magistritöö autor riigihangete statistikat ja dokumente, et selgitada välja, kas ja kuidas sotsiaalset vastutust riigihangetes rakendatakse. Autor uurib, millisel määral mõjutavad sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid eduka pakkumuse valikut. Lisaks selgitab autor Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi esindajatega tehtud intervjuu ning küsimustiku põhjal välja, milline on sotsiaalse ostmise olukord Eestis. Sealhulgas uurib autor, milline on riiklik hankepoliitika ja kontrollisüsteem sotsiaalselt vastutustundliku hankimise toetamiseks. Seejärel võtab autor magistritöö empiirilise osa kokku ja annab vastuse uurimisküsimusele.

1. SOTSIAALNE VASTUTUS JA SOTSIAALNE OSTMINE

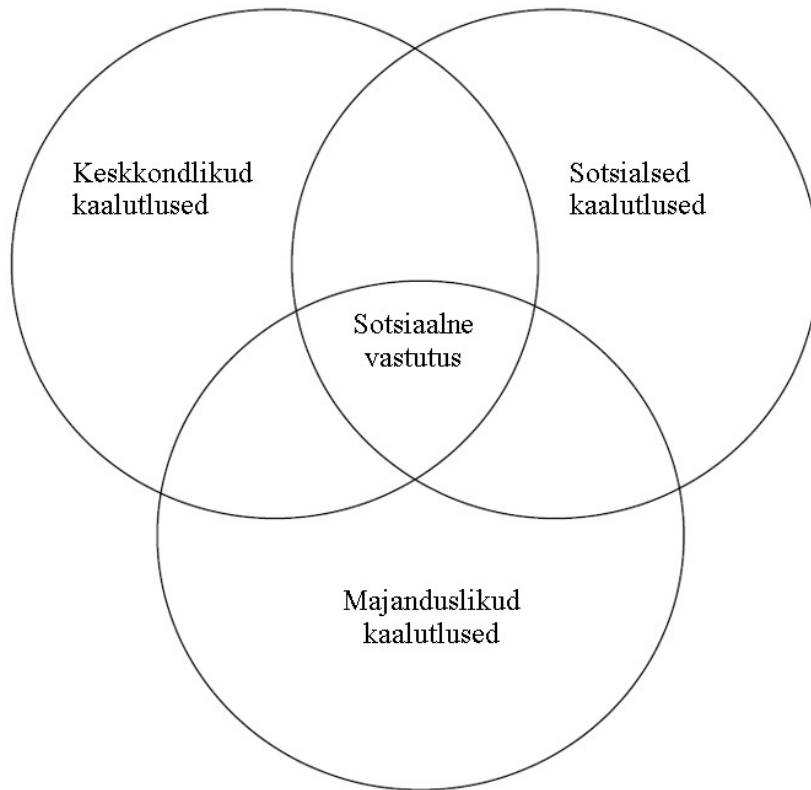
1.1. Sotsiaalne vastutus ja sotsiaalne ostmine

Selleks, et tuvastada, kas, kuidas ja millisel määral rakendatakse sotsiaalset vastutust riigihangetes, defineerib autor esmalt sotsiaalse vastutuse mõiste. Sama käsituse tähistamiseks kasutatakse sageli erinevaid mõisted, aga sama mõistet ka pisut erinevas tähenduses, olenevalt kontekstist.

Kõige üldisemalt, eriti just riiklikul tasandil, kasutatakse jätkusuutlikkuse ja jätkusuutliku arengu mõisteid (Andrecka 2017, 334). Jätkusuutlikkuse kontseptsioon on laialdaselt tunnustatud ja seetõttu on jätkusuutlikule arengule antud üle 200 definitsiooni (Sourani, Sohail 2011, 230). Jätkusuutlikku arengut võib mõista kui tänaste vajaduste rahuldamist selliselt, et ei kahjustata tuleviku põlvkondade võimalust oma vajadusi rahuldada. (Carter, Rogers 2008, 363). Selline käsitus on aga liiga üldine, sest ei määratle, millised on vajadused praegu ja tulevikus ning milliste vahenditega need vajadused rahuldada (*ibid.*, 363). Jätkusuutlikkust võib pidada ka n-ö liikuvaks sihtmärgiks, kuna on keeruline ennustada, millised vajadused ehk jätkusuutlikkuse eesmärgid võivad esile kerkida (Keating 2017). Kuna jätkusuutlikkuse mõistet ei saa üheselt defineerida, siis võib käsitada jätkusuutlikkust tema komponentidest lähtuvalt.

Carter ja Rogers (2008, 364) on organisatsiooni jätkusuutlikkusele andnud kolm põhikomponenti: keskkondlik, sotsiaalne ja majanduslik. Samu komponente kasutatakse kirjanduses ka ettevõtete sotsiaalse vastutuse (CSR – *Corporate Social Responsibility*) ja sotsiaalse vastutustundlikkuse kontekstis (Andrecka 2017, 335; Steurer *et al.* 2012). Seega on jätkusuutlikkus ja sotsiaalne vastutus tihedalt seotud – mõlemad kontseptsioonid tuginevad samale kolmele alusele, kuid eri tasemel (Andrecka 2017, 335). Jätkusuutlikkuse mõiste all on üldjuhul tugevamalt esindatud keskkondlikud aspektid ja sotsiaalne külg on pigem tagaplaanil (Andrecka 2017, 341; Zorzini *et al.* 2015, 80). Põhjuseks võib olla, et sotsiaalsete algatuste kasutegurid ilmnevad pikemas perspektiivis ja on enamasti mittemateriaalsed (Zorzini *et al.* 2015, 80). Seega on sotsiaalsete algatuste (eelkõige majandusliku) mõju välja selgitamine keerulisem, samuti on sellistesse

meetmetesse investeerimine sageli suhteliselt ebakindel (*ibid.*). Selleks, et tuua jätkusuutlikkuse sotsiaalne külg tugevamalt esile, käsitleb magistritöö autor magistritöös sotsiaalsel vastutust kui tasakaalus majanduslikke, keskkondlikke ja sotsiaalseid kaalutlusi, mida illustreerib järgnev joonis (vt Joonis 1).



Joonis 1. Sotsiaalse vastutuse kolm põhikomponenti
Allikas: Carter, Rogers (2008, 365)

Sotsiaalne vastutus erasektoris tähendab, et ettevõtja ei lähtu puhtalt majanduslikest huvidest ja seadusest tulenevatest otsestest nõuetest, vaid ka oma tegevuse, sealhulgas tarneahela kaugemale ulatuvatest sotsiaalsetest ja keskkondlikest välismõjudest (McCrudden 2006; Steurer *et al.* 2012). Ka Euroopa Komisjon defineerib sotsiaalset vastutust kui organisatsiooni vastutust oma mõju eest ühiskonnale, järgides seejuures õigusakte ja sotsiaalsete partnerite kollektiivseid kokkuleppeid (Mihalache 2013, 134). Seega võib sotsiaalset vastutust mõista kui sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide sidumist organisatsiooni majandustegevusega, teenides laiemaid ühiskondlikke huve. Selle võib üle kanda ka avalikule sektorile, kelle tegevusel, sealhulgas riigihangetel on oluline ja kaugeleulatuv mõju.

Tuginedes sotsiaalse vastutuse kolmele põhikomponendile on sotsiaalse vastutuse käsitus mitmetahuline. Mitmed autorid, näiteks Bowen (1953), Davis (1960), Friedman (1970), Carroll (1991), Shewartz (2003) on püüdnud täpsemalt defineerida CSR kontseptsiooni, kuid ühtne ja üldiselt aktsepteeritud definitsioon puudub (Mihalache 2013, 130). Sotsiaalne vastutus on kohati ebamäärane ja mitmetähenduslik mõiste (Schwartz, Carroll 2003, 503). Kuna sotsiaalsele vastutusele nagu ka sotsiaalsele väärtusele puudub konkreetne kokkulepitud definitsioon, sisustatakse seda vastavalt kasutuskohale (Kallaste *et al.* 2017, 5). See tähendab, et sotsiaalse vastutuse olemus ja eesmärgid sõltuvad erinevatest teguritest, sealhulgas kontekstist, milles seda rakendatakse.

Tavaliselt peegeldab riigi hanketegevus ühiskondlikku lepingut riigi ja selle kodanike vahel (Piskunov 2013, 13). Riigihange on muuhulgas poliitiline protsess, mille käigus püütakse tasakaalustada kohati konkureerivaid nõudeid: tõhusus, õiglus, konkurents, aruandluskohustus ja muud väärtused (*ibid.*, 14). Iga riik loob endale vajaliku tasakaalu nende nõuete vahel kohalikest vajadustest, oludest ja prioriteetidest lähtuvalt – paljudes riikides ei ole riigihanked mitte ainult meetod kaupade ja teenuste soetamiseks, vaid ka mitmesuguste poliitiliste eesmärkide saavutamise vahend (*ibid.*). Seejuures tuleb analüüsida, kas sotsiaal- või keskkonnapoliitika täideviimine riigihangete kaudu on mõjus ja vastab ressursside otstarbekale kasutamisele või on selleks võimalik kasutada teisi, efektiivsemaid vahendeid (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 16; Lundberg *et al.* 2015b, 492). Riigihange on alternatiivne regulatsioonimehhanism, mida kasutada siis, kui teised meetodid ei ole kas vastuvõetavad, kättesaadavad või mõjusad (McCrudden 2006). Seega võivad riigihanked olla hanke põhiülesandega mitteseotud teiste eesmärkide saavutamise vahendiks.

Hankimisel peab leidma tasakaalu ressursside tõhusa kasutamise ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamise vahel (Kanapinskas *et al.* 2014, 313). See tähendab, et hanke keskmes on eelkõige vajatav kaup või teenus, kuid ostmise käigus luuakse ka sotsiaalset lisaväärtust (*ibid.*). Pikka aega pidid riigihanked olema ainult majanduslikult tõhusad, kuid seoses jätkusuutliku arengu põhimõtete laiemal levikuga on keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed aspektid muutunud järjest olulisemaks siiski ka riigihangetes (Steurer *et al.* 2012, 213). Majanduslikult kõige soodsama pakkumuse väljaselgitamine ei tähenda tingimata kõige odavama pakkumuse valimist (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Sotsiaalselt vastutustundlik riigihange tähendab sellise lahenduse valimist, mis vastab kindlaksmääratud nõuetele, sealhulgas keskkonnahoidlikele ja sotsiaalsetele, majanduslikult kõige tõhusamalt (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016; Uttam, Le

Lann Roos 2015, 404). Seega tuleb majanduslikku soodsust käsitada riigihangetes laiemalt, mitte ainult ostuhinnast lähtuvalt.

Sotsiaalselt vastutustundlik hankimine ehk sotsiaalne ostmine on lai mõiste, mida on sama keeruline täpselt defineerida kui sotsiaalset vastutust. Algselt on huvi olnud hangete keskkondlikel välismõjudel (Preuss 2009) ja võrreldes keskkondlike aspektidega ei ole sotsiaalsetele eesmärkidele viitamine terminites nii levinud – sotsiaalseid aspekte on käsitletud osana jätkusuutlikust hankimisest (Zorzini *et al.* 2015, 68). Seega kasutatakse kirjanduses sageli sotsiaalse ostmise tähistamiseks ka mõisteid jätkusuutlik hankimine ja eetiline hankimine, aga ka sotsiaalselt vastutustundlik ostmine või sotsiaalselt ja keskkondlikult vastutustundlik ostmine (*ibid.*), samuti keskkonnahoidlik riigihange (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016), roheline ostmine või rohehange (Erridge, Hennigan 2012; Green public ... 2016; Keating 2017; Lundberg *et al.* 2015a). Jätkusuutliku hankimise käsitlus on muutumas – traditsiooniliselt pigem keskkondlikele aspektidele keskendumus on asendumas laiema sotsiaalse vastutuse (edaspidi ka lühendatud „SV“) kontseptsiooniga (Keating 2017; Uttam, Le Lann Roos 2015).

Euroopa Komisjon on samuti eristanud sotsiaalselt vastutustundlikku ostmist ja keskkonnahoidlikku ostmist kui jätkusuutliku hankimise eri komponente (Sotsiaalne ostmine ... 2011; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Euroopa Komisjon defineerib sotsiaalselt vastutustundlikku riigihanget kui Euroopa Liidu toimimise lepingu ja hankedirektiivide järgimist koos järgmiste sotsiaalsete aspektidega arvestamisega (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 7):

- töövõimalused,
- inimväärne töö,
- sotsiaal- ja tööõigustele vastamine,
- sotsiaalne kaasamine (sh puuetega inimeste kaasamine),
- võrdsed võimalused,
- juurdepääsetavus,
- universaalsain,
- jätkusuutlikkuse kriteeriumi arvestamine (sh eetilise kaubanduse küsimused),
- vabatahtlik vastavus vastutustundlikule ettevõtlusele.

Keskkonnahoidliku riigihanke mõiste on Euroopa Komisjoni defineerinud kui menetluse, mille abil riigiasutused hangivad kaupu, teenuseid ja ehitustöid, millel on nende olulusringi jooksul

väiksem keskkonnamõju võrreldes muul juhul hangitavate, sama esmaülesandega kaupade, teenuste ja ehitustöödega (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016).

Toetudes sotsiaalse vastutuse ja tulenevalt ka sotsiaalselt vastutustundliku ostmise kolmele alusele ehk tasakaalus majanduslikele, keskkondlikele ning sotsiaalsetele eesmärkidele (Zorzini *et al.* 2015, 60) võib sotsiaalset ostmist mõista kui riigi sotsiaalsete, keskkondlike ja majanduslike eesmärkide strateegilist ja läbipaistvat ühendamist ning saavutamist (Preuss 2009, 215). See hõlmab protsesside süsteemset koordineerimist, selleks et parandada organisatsiooni ja hallatava territooriumi pikaajalisi majandustulemusi kooskõlas üldise riikliku poliitika prioriteetidega (*ibid.*, 215). Keskkonnasäästlikkuse, mitmekesisuse, ohutuse, inimõiguste kaitse ja heategevuse ehk mitmesugused aspektid, mida jätkusuutlikus tarneahelas peaks arvestama, koondasid sotsiaalse ostmise kontseptsiooni alla Carter ja Jennings (2002 viidatud Carter, Rogers 2008, 364). Eelnevast lähtuvalt käsitleb autor magistritöös sotsiaalset ostmist kui sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist. Kui jätkusuutlik hankimine viitab eelkõige keskkonnasäästlikkusele, siis sotsiaalse ostmise mõiste tervikuna tähistab lisaks majanduslikele aspektidele ka sotsiaalsete eesmärkidega arvestamist samaväärselt keskkonnahoidlike eesmärkidega.

Sotsiaalse vastutuse kontseptsiooni populaarsus, aga ka tõlgendus muutub ajas ja erineb piirkonniti (Steurer *et al.* 2012, 207). Näiteks Lääne-Euroopa riikides on sotsiaalse vastutuse käsitlus ja rakendamine levinud, kuid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ei ole sotsiaalse vastutuse põhimõte veel kindlalt juurdunud (*ibid.*). See on põhjustatud asjaolust, et riiklik sotsiaalse vastutuse poliitika sõltub kontekstist, sealhulgas nii riigi ajaloolisest kui ka sotsiaalmajanduslikust taustast, mistõttu Kesk- ja Ida-Euroopas ei ole sotsiaalne vastutus riikliku poliitika prioriteet. Selle asemel, et n-ö pehmete võtetega jätkusuutlikku arengut soodustada, Kesk- ja Ida-Euroopa riigid pigem peegeldavad piirkonna ettevõtjate ja teiste sidusrühmade vähest huvi sotsiaalse vastutuse vastu. Sotsiaalse vastutuse kontekstis need riigid pigem järgivad kui seavad trende. (Steurer *et al.* 2012, 216) Sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud eesmärgid ei ole nendes riikides nii olulised kui majanduslikud.

Liikmesriigi majanduse olemusel on märkimisväärne mõju sotsiaalse vastutuse poliitikale. Riikides, mille majanduse maht on võrdlemisi väike ja kus on palju väikseid ning keskmise suurusega ettevõtteid, erinevad sotsiaalse vastutuse poliitika eesmärgid oluliselt suure ja rahvusvahelise majandusega riikide sotsiaalse vastutuse poliitikast. Need riigid, mille majandus

on rohkem ekspordile orienteeritud, on huvitatud ka laiemast rahvusvahelisest CSR edendamisest. (Corporate social ... 2014, 14)

Sotsiaalselt vastutustundlike hangete abil saab riik kasutada oma ostujõudu majandusliku stiimulina ühelt poolt SV põhimõtte rakendamise toetamiseks ettevõtjate hulgas, aga teisest küljest olles nii ka ise jätkusuutliku tarbimise eeskujuks (Steurer *et al.* 2012, 213). Keskkonnahoidlikud riigihanked on juba mõnda aega olnud Euroopa Liidus valitsuste keskkonnapoliitika vahend (Lundberg *et al.* 2015a, 479). Keskkonnahoidlik riigihange on nii asenduspoliitika (*substitution policy*) kui ka ümberkujundamise poliitika (*transformation policy*), mis tähendab, et avalik sektor mitte ainult ei vaheta välja ostetavat toodet, vaid eesmärk on edendada keskkonnahoidlikku tootmist ehk kujundada ümber neid, kes tegelevad tavapärase tootmisega (*ibid.*, 482). Autori arvates võib sellise käsitluse üle kanda laiemalt sotsiaalselt vastutustundlikule hankimisele.

Riigil on võimalik kasutada oma ostujõudu selleks, et arendada turgu jätkusuutlikele toodetele (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 10; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016; Preuss 2009, 213; Uttam, Le Lann Roos 2015, 404). Kuna riigihangete maht on võrdlemisi suur, võivad sotsiaalselt vastutustundlikud hanked tagada piisava tarbimismahu turul ellujäämiseks ja seeläbi soodustada sotsiaalselt vastutustundlike lahenduste väljatöötamist (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 10; McCrudden 2006). Selleks, et tavapärase lahenduste pakkujad läheksid üle keskkonnahoidlikele lahendustele ja vastutustundlikel hangetel osalemisest oleks siis huvitatud ka need, kes ei ole veel „rohelist“, peab jätkusuutlikkesse lahendustesse investeerimine olema kasumlik (Lundberg *et al.* 2015b, 489). Rohehankeid on edukalt kasutatud Jaapanis (McCrudden 2006). Näiteks on seal ostetud madala emissiooniga autosid selleks, et stimuleerida tehnilist innovatsiooni mootoritööstuses (*ibid.*). Seega on võimalik vastutustundlike riigihangetega mõjutada turgu ning muuta ettevõtjaid vastutustundlikumaks.

Valitsuse väärtushinnangud, valikuvõimalused, valikud alternatiividest ja hinnangud tulemustele moodustavad raami poliitilistele põhiprotsessidele, mis on (Filios 1985, 483):

- põhjus-tagajärg seoste või tegevuste mõju tuvastamine sotsiaalsetest tingimustest lähtuvalt;
- põhisuuna seadmine;
- paindlikkuse võimaldamine (sh eri tüüpi ja tasemega regulatsioonide loomine);
- käitumismustrite tuvastamine;

- valitsuse meetmete ja vastavate mõjude planeerimise, jälgimise ja kontrollimisega seotud teabe kindlakstegemine ja hankimine.

Seega on sotsiaalseks ostmiseks vajalik riikliku strateegia ja kontrollisüsteemi olemasolu.

Valitsus on üldjuhul legitiimne ja potentsiaalselt mõjuvõimas osapool, kellel on võimalik sotsiaalselt vastutustundlikke tavasid kujundada ja edendada. Valitsusel on võimalik määratleda sotsiaalse vastutuse eesmärk ja sätestada õigusaktidega miinimumnõuded. Valitsus saab kujundada sotsiaalse vastutuse tähendust ja kasutades mitmesuguseid vabatahtlikke poliitikainstrumente soodustada vastavaid juhtimismeetodeid. Kesk- ja Ida-, aga ka Lõuna-Euroopa riikides esineb puudujääke nii traditsioonilise jätkusuutliku arengu poliitikas kui ka sotsiaalse vastutuse praktikas. N-ö pehmed meetmed sotsiaalse vastutuse edendamiseks aitaks nendel riikidel Lääne-Euroopale järele jõuda. (Steurer *et al.* 2012, 207) Valitsuse tegevusest sõltub, millised on sotsiaalse ostmise eesmärgid ning kas, kuidas ja millisel määral need saavutatakse.

Selleks, et SV poliitika oleks edukas, peab valitsus kasutama ja kombineerima erinevaid vahendeid (Corporate social ... 2014, 15). Steurer (2010 viidatud Steurer *et al.* 2012, 208–209) eristab sotsiaalse vastutuse edendamiseks viit tüüpi riiklikke poliitikavahendeid:

- 1) õiguslikud vahendid (*legal instruments*) – valikuid ja tegevusi suunatakse kasutades riigi seadusandlikku, täidesaatvat ja kohtuvõimu. SV kontekstis on seadused, direktiivid jm regulatsioonid olemuselt siiski pigem soovituslikud kui kohustuslikud;
- 2) rahanduslikud vahendid (*financial instruments*) – käitumist mõjutatakse finantsstiimulite ja turumehhanismiga. SV kontekstis on tegemist suhteliselt nõrkade stiimulitega, mis on toetused, tasud ja tunnustused;
- 3) informatiivsed vahendid (*informational instruments*) põhinevad moraalsel ja faktidele tugineval veenmisel. Informatiivsed vahendid on valitsuse rahastatud kampaaniad, juhendid ja väljaõpe;
- 4) partnerlus (*partnering instruments*) ehk avaliku ja erasektori koostöö, läbiräägitud kokkulepped, sidusrühmade foorumid, mille eesmärk vahetada ressursse või vältida karne regulatsioone. Näiteks on Taanis loodud roheline riigihanke partnerlus (*Partnership for Public Green Procurement*), mis hõlmab 17% kõigist hangetest (Andrecka 2017, 336);
- 5) hübriidvahendid (*hybrid instruments*) kombineerivad kahte või enam eelpool kirjeldatud poliitikavahendit.

Nimetatud vahendeid rakendatakse Steureri (2010 viidatud Steurer *et al.* 2012, 209) järgi neljas tegevusvaldkonnas:

- 1) teadlikkuse suurendamine ja võimekuse parendamine ning töösse rakendamine. Kuna SV on olemuselt vabatahtlik, siis sõltub sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamine peamiselt sellest, kuidas nii ettevõtjad kui ka sidusrühmad tajuvad sotsiaalseid ja keskkondlikke probleeme. Seega on valitsuse ülesanne suurendada sidusrühmade teadlikkust ja parendada võimekust sotsiaalse vastutuse valdkonnas. Kuna sotsiaalse vastutuse käsitlus on suhteliselt uus enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides, eriti just Kesk- ja Ida-Euroopas, siis on teadlikkuse suurendamine valitsuste võtmeülesanne;
- 2) avalikustamine ja läbipaistvuse suurendamine. Selleks, et sidusrühmad (sh hankijad) toetaks või eelistaks neid, kes SV põhimõtet rakendavad, on vaja usaldusväärset informatsiooni majanduslike, sotsiaalsete ja keskkondlike mõjude kohta. Valitsused saavad aidata parendada SV aruandluse levikut ja kvaliteeti;
- 3) sotsiaalselt vastutustundlike investeeringute soodustamine. Investeerimisotsuste tegemisel tuleb kaaluda nii majanduslikke, sotsiaalseid, keskkondlikke kui ka eetilisi kriteeriume. Valitsusel on võimalik SV põhimõtte rakendamist soodustada sotsiaalselt vastutustundlike investeeringute abil;
- 4) eeskujude näitamine (*lead by example*). Valitsus saab edendada SV põhimõtte rakendamist olles ise eeskujuks, st rakendada sotsiaalse vastutuse põhimõtet oma valitsusalas, sh hankides jätkusuutlikult.

2007. aasta kevadel läbi viidud Euroopa Liidu riikide uuringus selgus, et enamik jätkusuutlike riigihangete meetmeid põhinevad õiguslikel (35%) ja hübriid- (33%) ning informatiivsetel vahenditel (31%) (Steurer *et al.* 2012, 213). Võrreldes Skandinaavia või Anglo-Saksa riikidega ei rakenda üleminekuriigid (sh Eesti) niivõrd aktiivselt mitmesuguseid meetmeid sotsiaalse vastutuse edendamiseks (*ibid.*, 216). See tähendab, et riiklikud meetmed on võrdlemisi leebed ja riigihangete kontekstis seotud pigem hanke olemusega.

Euroopa Liidu riikides tuginetakse sotsiaalse ostmise puhul eelkõige rahanduslikele vahenditele, mis tähendab, et riik motiveerib läbi majandusliku kasu ehk hankelepingute kaudu ettevõtjaid panustama ka mittemajanduslikesse (sealhulgas sotsiaalsetesse ja keskkonnahoidlikesse) aspektidesse. Samuti kasutatakse lisameetmena riiklike autasude ja tunnustuste väljastamist valdkonnas. (Corporate social ... 2014, 66) Rahanduslikud vahendid on aga mõjusad vaid juhul, kui majanduslik kasu on piisavalt suur, et ettevõtjaid motiveerida.

Euroopa Liidus kasutatakse laialt informatiivseid vahendeid (Corporate social ... 2014, 67). Liikmesriigid juhendavad ja koolitavad hankijaid, et suurendada teadlikkust ja edendada sotsiaalset ostmist (*ibid.*). Samas ei ole sotsiaalsete aspektidega arvestamine riigihangetes veel niivõrd levinud kui keskkonnahoidlike aspektidega arvestamine. Näiteks on Euroopa Komisjon välja töötanud keskkonnahoidliku riigihanke kriteeriumid 21 toote- ja teenuserühma kohta selleks, et aidata hankijal tuvastada ja osta keskkonnahoidlikumaid asju, teenuseid ja ehitustöid (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Samuti on Euroopa Komisjon koostanud juhendi büroohoone rohehankeks, näitamaks, kuidas lisada keskkonnahoidlike kaalutlusi hanke eri etappidesse (Green public ... 2016). Euroopa Komisjoni juhised sotsiaalsete kaalutlustega arvestamiseks on üldisemad ehk vajalikud üksikasjalikud kriteeriumid puuduvad.

2004. aasta 31. märtsil võeti vastu Euroopa Liidu hankedirektiivid 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ, mis koondasid riigihangete õigusliku raamistiku. Need direktiivid asendati 2014. aastal vastavalt direktiividega 2014/25/EL ja 2014/24/EL, mille üle võtmise kuupäev oli 18. aprill 2016. Need direktiivid tõid välja viisid, kuidas kaasata sotsiaalsed kaalutlused hanke tehnilistesse kirjeldustesse, valikukriteeriumitesse ja lepingu täitmise punktidesse (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 12). Valdav osa sotsiaalselt vastutustundlike hankeid reguleerivatest seadustest Euroopa Liidus on otseseks vasteks hankedirektiividele (Steurer *et al.* 2012, 214). Riigihangete seadused vastavad nii uue haldusjuhtimise (*new public management*) kui ka CSR põhimõtetele, kuna nad ei kohusta sotsiaalselt vastutustundlikult hankima, kuid annavad selleks võimaluse (*ibid.*). Seega põhinevad õiguslikud vahendid riigihangete kontekstis pigem vabatahtlikkusel ehk juriidiliselt on loodud võimalus hankimisel sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektidega arvestamiseks, kuid see ei ole kohustuslik (Corporate social ... 2014, 66). Peamiseks hübriidvahendiks on Euroopa Liidus kujunenud riiklikud tegevuskavad. Kui sotsiaalselt vastutustundliku hankimise põhimõte ei ole kohustuslik õigusaktides, siis seatakse riiklike tegevuskavade ja juhistega miinimumnõuded, mida järgida. (*Ibid.*, 68) Sotsiaalselt vastutustundliku hankimise toetamiseks on vajalik selge kohustuse ja üksikasjalike käitumisjuhiste olemasolu.

Õigusaktide ja riiklike suuniste puudujääke võib aidata kompenseerida näiteks ISO 20400 standardi rakendamine. Tegemist on küllaltki uue, 2017. aastal väljastatud ülemaailmse standardiga, mis annab organisatsioonidele, sealhulgas valitsustele, juhised jätkusuutlikuks hankimiseks ISO 26000 standardiga kooskõlas (Keating 2017). ISO 26000 (*Guidance on Social Responsibility*) on juhised, kuidas sotsiaalselt vastutustundlikku juhtimissüsteemi rakendada (Chiarini, Vagnoni 2017, 440). ISO 20400 standardile vastavus on auditeeritav ja seega võib selle

rakendamine aidata selgemalt ja laiemalt põimida sotsiaalseid ja keskkonnahoidlike aspekte riigihangetesse. Samas on standardite kasutamist ja standardiseerimist sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete kontekstis küllaltki vähe uuritud (Rainville 2016, 1030).

Selleks, et hankimisel täiendavate keskkonnahoidlike, aga ka sotsiaalsete kaalutlustega arvestataks, on vaja valitsuse õiguslikku survet (Ojo *et al.* 2014 viidatud Wong *et al.* 2016, 860). Kogemused näitavad, et vabatahtlikud meetmed ei taga laiaulatuslikku, järjepidevat ja süstemaatilist tava (Gray 2001, 13). Oluline õiguslik vahend sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke strateegia tõhusaks rakendamiseks on sise- ja väliskontroll, mis hindab tulemusi võrreldes seatud eesmärkidega (Corporate social ... 2014, 16; Sotsiaalne ostmine ... 2011, 19). Seega on vaja sotsiaalse ostmise eesmärkide saavutamiseks luua kohustus, mille täitmist toetatakse kontrollisüsteemiga.

Üks võimalus õiguslike vahendite kaudu avalikustamise ja läbipaistvuse suurendamiseks on aruandlus- ja auditeerimiskohustus, sealhulgas vastavus asjakohastele standarditele. Peamiseks sisekontrollimeetmeks võib pidada näiteks sotsiaal- ja keskkonnaarvestussüsteemi rakendamist riigihangetes osalevates organisatsioonides. Sotsiaalarvestussüsteemis (Filius 1985, 483):

- määratakse kindlaks täpsed eesmärgid, mida valitsuse sekkumisega soovitakse saavutada, ning meetmed ja tegevuskava, mida nende saavutamiseks rakendatakse;
- hinnatakse sotsiaalseid alternatiive ning tegevuste mõjusust ja tõhusust sotsiaalsete tingimuste säilitamisel või parandamisel.

Samu põhimõtteid tuleb rakendada keskkondlikest aspektidest lähtuvalt ehk määratleda üldisemalt, milliseid sotsiaalseid ja keskkondlike eesmärke ning kuidas soovitakse saavutada ja hinnata kohaldatavate meetmete mõjusust võrreldes teiste võimalustega.

Kogemused näitavad, et inimesed käituvad paremini, kui enesekontrolli toetab ka mingisugune väline kontrollimehhanism (Filius 1985, 480). Väliskontroll on sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke sõltumatu auditeerimine (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 19). Sotsiaalselt vastutustundlike hangete toimimise auditite tulemuste põhjal tuleb sotsiaalse ostmise poliitika, eesmärgid ja kord üle vaadata ning neid uuendada (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 19). Riik peab olema võimeline jälgima ühiskonna sotsiaalprobleemide muudatusi ja nendele reageerima (Gray 2001, 14). Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on juurutatud või juurutamisel süsteem, millega tehakse järelevalvet keskkonnahoidlikele riigihangetele (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Näiteks Suurbritannias seirab riigikontroll (*National Audit Office – NAO*) keskkonna jätkusuutlikkusega seotud

valdkondi, sealhulgas jätkusuutlikkuse põhimõtte rakendamist riigihangetes (Sustainable procurement ... 2013). Sotsiaalarvestuse ja –auditeerimise aluseks on selged riiklikud eesmärgid, järjepidevus, kvaliteetne tõendusmaterjal, terviklikkus, ausus ja sõltumatus (Gray 2001, 14). Seega on riigi loodud kontrollisüsteem sotsiaalse ostmise oluline osa.

Sotsiaalselt vastutustundlikuks ehk sotsiaalse ja/või keskkondliku lisaväärtusega hankimiseks on vaja valitsuse tugevat sekkumist. Kuna nii sotsiaalsel vastutusel kui ka sotsiaalsel ostmisel puudub täpne definitsioon, siis peab riik kohalikest probleemidest ja vajadustest lähtuvalt määratlema sotsiaalse ostmise eesmärgid. Nende eesmärkide saavutamiseks on valitsusel võimalik kasutada mitmesuguseid meetmeid, sealhulgas soodustada vajalike tingimuste loomisega sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide arvestamist riigihangetes. Järgnevas alapeatükis annab autor ülevaate, millised võimalused on sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks ette näinud Euroopa Liidu õigus ja juhised.

1.2. Sotsiaalselt vastutustundliku hankimise võimalused

Riigihangete seadused ei tegele niivõrd sellega, mida hankijad ostavad, kuivõrd nende ostmisviisiga (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 24). Näiteks on hanketingimusi vastavalt kujundades võimalik eelistada selliseid pakkujaid, kelle loodav sotsiaalne väärtus on suurem (Kallaste *et al.* 2017, 3). Samuti on sotsiaalsete kaalutlustega arvestamine võimalik ka riigihangetes, mille peamine eesmärk on toote või teenuse hankimine, mitte sotsiaalse väärtuse loomine (*ibid.*), samamoodi on võimalik põimida keskkonnahoidlike aspekte hangetesse, mille ese ei ole otseselt seotud keskkonnaga. Sotsiaalse vastutuse kriteeriume on võimalik rakendada nii toodetele (näiteks energiatõhususe nõuded materjalidele) kui ka teenustele (näiteks kasutada ehitustegevuses teatud hulgal taaskasutatud materjale), aga ka protsessidele (Preuss 2009) (näiteks seada nõuded allhankijate töötajate töötingimustele).

Euroopa Komisjon (2016) soovib hankijatel varakult teavitada hangetest, kus kohaldatakse keskkonnakriteeriume, et anda taotlejatele piisavalt aega nõuete täitmiseks valmistuda. Sama põhimõtet võib rakendada ka sotsiaalselt vastutustundlike hangete puhul. Lisaks soovib Euroopa Komisjon teha hankimiseelne turu-uuring, et saada ülevaade turul pakutavatest lahendustest sotsiaalselt vastutustundlikuks ostmiseks (*ibid.*).

Sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste rakendamiseks loob eelduse õige menetlusliigi valik. Menetlusliigi valikut on käsitletud peamiselt keskkonnahoidlike riigihangete kontekstis, kuid samamoodi tuleb menetlusliiki valida siis, kui hankes soovitakse sotsiaalseid kaalutlusi arvestada. Menetlusliigi valikul tuleb arvestada, et (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016):

- avatud hankemenetluses võib igaüks pakkumuse esitada ehk kõigil pakkujatel, kes vastavad kindlaks määratud tingimustele, on õigus sellele, et nende pakkumust hinnatakse. Seega ei ole hankijal võimalik valida, keda kutsuda pakkumust tegema (näiteks keskkonnatehnilise võimekuse järgi), kuid avatud hankemenetluses on võimalik saada suurim valik sotsiaalselt vastutustundlikke lahendusi;
- piiratud hankemenetluses saab eelnevalt hinnata potentsiaalsete pakkujate võimekust või vastavust soovitud kriteeriumitele ja kutsuda pakkuma piiratud arvu ettevõtjaid. Konkurentide arvu piiramisel on aga oht jääda ilma headest (sealhulgas sotsiaalselt vastutustundlikkest) lahendustest;
- konkurentsipõhine läbirääkimistega menetlus ja võistlev dialoog sobivad ostudeks, mis nõuavad olemasolevate lahenduste kohandamist, projekteerimist või innovatsiooni, või ka muudel eristel asjaoludel. Need menetlusliigid võimaldavad paindlikkust, mida ei paku avatud ja piiratud hankemenetlused. Samuti võimaldavad konkurentsipõhine läbirääkimistega menetlus ja võistlev dialoog paremini mõista ja kontrollida sotsiaalsete nõuete mõju kuludele. Selleks, et nimetatud menetlusliikide rakendamisest saadav kasu oleks võimalikult suur, on vaja hankijate asjatundlikkust pakkujatega suhtlemisel;
- kui soovitakse hankida asju või teenuseid, mis on turul uudsed, võib luua ühe või mitme partneriga innovatsioonipartnerluse. Innovatsioonipartnerlust on hea kohaldada siis, kui sektori olemasolev tehniline tase ei ole piisavalt kõrge, et lahendada avaliku sektori asutuse tuvastatud sotsiaalseid ja keskkondlikke probleeme.

Võistlev dialoog on küllaltki uus menetlusliik, mis võimaldab teistest menetlusliikidest enam sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamist riigihangetes (Uttam, Le Lann Roos 2015, 403). Võistleva dialoogi puhul võib iga ettevõtja esitada hankes osalemiseks taotluse, esitades kvalitatiivse valiku tegemiseks hankija nõutava teabe (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL art 30 lg 1). Dialoogis võivad osaleda ainult need taotlejad, kellele hankija teeb vastava ettepaneku (*ibid.*). Võistlev dialoog sobib hästi ehitustööde hankimiseks, kui tegemist on mittestandardsete hoonete ehitusega või kui ehitustööd hõlmavad projekteerimist või innovaatilisi lahendusi. Seejuures on läbirääkimised vajalikud tagamaks, et asjad või teenused vastavad hankija

vajadustele. (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL põhjendus 43) Võistlevat dialoogi saab kasutada siiski erilistel tingimustel, seega lihtsate toodete, teenuste ja ehitustööde hankimiseks on võimalik kasutada harjumuspäraseid menetlusliike, millele on lisatud sotsiaalselt vastutustundlikke kaalutlusi.

Üks võimalus tõhusamalt sotsiaalseid kaalutlusi rakendada on ühishangete korraldamine. Ühishange koondab avaliku sektori asutusi, kes saavad jagada oma teadmisi sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamisel ning samal ajal säästa hulgiostult ja väiksematelt halduskuludelt. Raamlepingud soodustavad samuti sotsiaalselt vastutustundlike kaalutlustega arvestamist, kuna võimaldavad rohkem paindlikkust, sest korraga saab teha mitu hankelepingut ilma kogu hankemenetlust kordamata. Nii on pakkujate motivatsioon hanget võita ehk paremaid sotsiaalselt vastutustundlikke lahendusi pakkuda kõrgem. (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016) Selliste hangete korraldamine võib olla abiks sotsiaalse ostmise edendamisel riikides, kus hankijatel on vähe kogemusi sotsiaalselt vastutustundlike hangetega.

Sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist aitab edendada ka riigihangete elektrooniline korraldamine (Keating 2017). Näiteks annab e-riigihangete süsteem võimaluse jälgida keskkonnahoidlike aspektide rakendamist riigihangetes (*ibid.*). Sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist aitab toetada ka põhjalik ja avalik vastutustundlike hangete andmebaas, kus on täpselt kirjeldatud, millised keskkonnahoidlikud (Wong *et al.* 2016, 870), aga ka sotsiaalsed eesmärgid on hanke kaudu täidetud.

Sotsiaalse vastutuse olulisuse peab välja tooma juba hanketeates ja seejärel kvalifitseerimistingimustes ja/või spetsifikatsioonis kirjeldama konkreetsed nõuded, et ettevõtjatel oleks võimalik nendele vastata (Sourani, Sohail 2011, 231). Euroopa Komisjon (2016) soovib valida hankele pealkiri, mis viitab keskkonnahoidlikule sisule. Autori arvates võib selle soovitus üle kanda üldisemalt sotsiaalselt vastutustundlikele hangetele. Sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks peab vastavate aspektidega arvestama juba varakult. Vajadused tuleb määratleda hankeprotsessi esimestes etappides ja põimida need disaini või spetsifikatsiooni (Sourani, Sohail 2011, 230). Ehitustööde puhul on soovitatav hankemenetluse alguses kaasata ka ehitusettevõtjaid ja võimaluse selleks annab näiteks võistleva dialoogi kasutamine (Uttam, Le Lann Roos 2015). Samuti peab varakult läbi mõtlema kõik ebasoovitavad välismõjud (Sourani, Sohail 2011, 230): näiteks ühes Londoni linnaosas tehakse jätkusuutlikkuse riskihindamist, et tuvastada olulisemate lepingute mõjud jätkusuutlikkusele juba enne hankemenetluse algust (Preuss 2009, 218).

Hankimisel peab tagama, et ei piirataks hankes osalemist ettevõtjatele teistest Euroopa Liidu riikidest või samaväärsete õigustega riikidest (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Samuti ei tohi tehniliste kirjeldustega luua põhjendamatu konkurentsipiiranguid (*ibid.*). Seega võib sotsiaalse vastutuse põhimõtte järgimine olla vastuolus hankemenetluse, aga ka sotsiaalse vastutuse teiste eesmärkidega. Teatud keskkonnahoidlikud või sotsiaalsed nõuded (näiteks konkurentsivõimeline palk) võivad jätta ebasoodsamasse olukorda väiksema või keskmise suurusega pakkujad, kes omakorda esindavad huvirühma, kellel võiks sotsiaalsest ostmisest (näiteks kohaliku ettevõtluse edendamisest ja töökohtade loomisest maapiirkondades) kasu olla. Samuti ei tohi eelistada väikseid või keskmise suurusega pakkujaid, kuna hankijad võivad sotsiaalsete probleemide lahendamise tegeleda, aga neil ei ole lubatud eelistada kindlat tüüpi pakkujaid (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 25). Euroopa Liidu õigus lubab positiivseid meetmeid, aga mitte positiivset diskrimineerimist (*ibid.*).

Sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kaalutlusi saab kohaldada järgmistes hankemenetluse etappides (Sotsiaalne ostmine ... 2011; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016):

- lepingu ese ja tehnilised kirjeldused;
- kvalifitseerimise tingimused ja kõrvaldamise alused;
- pakkumuste hindamise kriteeriumid;
- hankelepingu täitmise tingimused.

Lähtuvalt hankemenetluse etapist on lisaväärtust loovate tingimuste kohaldamiseks mitmesuguseid võimalusi.

Hankelepingu ese on toode, teenus või ehitustöö, mida hangitakse. Lepingu eseme määratlemise tulemus on üldiselt toote, teenuse või ehitustöö kirjeldus, aga sellele võib anda ka funktsioonide või tulemuspõhise määratluse (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Toimimispõhine lähenemine võimaldab suuremat loovust (sealhulgas ka sotsiaalsete aspektide lisamisel) ja mõnel juhul paneb uuenduslikke tehnilisi lahendusi välja mõtlema (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 30). Tehniline kirjeldus peab olema seotud ostetava ehitustöö, asja või teenuse enda tunnustega, mitte pakkuja üldise võimekuse või omadustega (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Toote või teenusega mitteseotud nõuded (näiteks ettevõtte haldamise nõuded), ei ole hankedirektiivide tähenduses tehnilised kirjeldused (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 29). Vastavalt hankedirektiividele on hankijatel, kes soovivad osta teatavate keskkonnahoidlike, sotsiaalsete või muude omadustega

ehitustöid, asju või teenuseid, võimalik viidata märgistele (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL põhjendus 75). Märgis on mis tahes dokument, sertifikaat või tõend, mis tõendab, et asjaomased ehitustööd, tooted, teenused, protsessid või menetlused vastavad teatavatele nõuetele (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL põhjendus art 2 lg 1 p 23). Hankijatele, kellel on vähe kogemusi või ei ole piisavalt teadmisi hanke esemega valdkonnas, võib märgiste kasutamine olla lihtsam viis sotsiaalse vastutuse rakendamiseks, kuna hankija ei pea ise üksikasjalikke kriteeriume sõnastama, vaid saab tugineda märgisega seotud nõuetele.

Kvalifitseerimise tingimustega hinnatakse ettevõtja sobivust hankelepingu täitmiseks. Riigihangete direktiivides sätestatakse ammendav loetelu tingimustest, mida saab pakkujate suhtes kohaldada, et valida välja ettevõtjad ja tõendite liigid, mida neilt võib nõuda (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Kvalifitseerimise tingimused võivad olla seotud järgmisega (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL art 58 lg 1):

- a) sobivus tegelda kutsetöoga;
- b) majanduslik ja finantsseisund;
- c) tehniline ja kutsealane suutlikkus.

Seega ei ole otseselt võimalik kõrvaldada pakkujat tema üldise CSR poliitika alusel, kuid näiteks sobivate pakkujate eelvalikul hankes osalemiseks on võimalik arvestada keskkonnajuhtimissüsteemi ISO 14001 sertifikaadi olemasolu (Rainville 2016, 1034). Sotsiaalse vastutustundlikkuse standard ISO 26000 (*Guidance on Social Responsibility*) on aga pigem juhis, kuidas sotsiaalselt vastutustundlikku juhtimissüsteemi rakendada (Chiarini, Vagnoni 2017, 440). Standardile vastavust ei sertifitseerita (sh ei auditeerita) (Chiarini, Vagnoni 2017, 440) ja seega ei ole tegemist tavapärase juhtimissüsteemi standardiga nagu seda on kvaliteedijuhtimisstandard ISO 9001 või keskkonnajuhtimissüsteemi standard ISO 14001 (Pojasek 2011, 86). Seetõttu ei saa sellele standardile vastavust kasutada hankes kvalifitseerimistingimusena (*ibid.*). Samas on leitud, et näiteks keskkonnahoidlike hangete kontekstis on tulemuslikum, kui tugineda pigem toodete ja teenuste sertifitseerimisele, mitte pakkuja juhtimissüsteemide sertifitseerimisele (Rainville 2016, 1034). Siiski võib olenevalt hanke esemest ja võimalikest kohaldatavatest kriteeriumitest olla hankijal lihtsam või hanke kontekstis piisav lähtuda pakkujatele seatud vastutustundlikest kvalifitseerimistingimustest.

Pakkumuste hindamisel analüüsib hankija pakkumuste kvaliteeti ja võrdleb kulusid. Pakkumuste kvaliteedi hindamisel leitakse parim pakkumus kriteeriumite põhjal, mis on eelnevalt kindlaks määratud ja avaldatud. 2014. aasta hankedirektiivide kohaselt tuleb kõik hankelepingud sõlmida

majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel. Pakkumuste hindamisel ei ole iga kriteeriumi puhul vajalik, et see annaks hankijale majandusliku eelise. Samuti ei pea kõik tegurid olema ostetava asja oluliseks osaks, mis tähendab, et need ei pea olema lõpptootes või -teenuses nähtavad või eristatavad. Oluline element pakkumuste hindamisel on kriteeriumite objektiivsus, mis tähendab muuhulgas seda, et hindamise aluseks olevad tegurid peavad olema kontrollitavad. Igale pakkumuse hindamise kriteeriumile antav kaal määrab selle mõju lõplikul hindamisel. Kui tehnilises kirjelduses on sotsiaalse vastutusega seotud nõuded juba piisavalt karmid, võib pakkumuse hindamisel anda sellistele kriteeriumitele väiksema kaalu ja vastupidi. Sotsiaalse vastutuse kriteeriumitele antavale kaalule ei ole kehtestatud ülemmäära. (Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016) Sotsiaalse vastutuse kaalutlusi võib hankes kasutada ka kui lisakriteeriume, millest lähtutakse kahe või enama võrdse pakkumuse korral (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 40). Küll aga on selliste lisakriteeriumite kasutamine lubatud ainult juhul, kui vastav informatsioon on olemas juba hanketeates (*ibid.*). Seetõttu on oluline, et hankija kõik sotsiaalse vastutusega seotud tingimused juba varakult kindlaks määraks.

Lepingu täitmise tingimustesse võib samuti lisada sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke nõudeid, tingimusel, et need on avaldatud hanketeates või hankedokumentides ning seotud lepingu esemega (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 43; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016). Seega kui hankija soovib töövõtjalt täiendavate sotsiaalsete või keskkonnahoidlike eesmärkide saavutamist, võib ta selleks kasutada lepingu täitmise punkte (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 43). Näiteks on võimalik ehitustööde hankelepingusse lisada tingimusi disainile, et tulevikus tehtavad kulutused energiale, veele ning puhastusteenustele oleks minimaalsed (Preuss 2009, 218). Lepingu täitmise punktid ei tohi mõjutada eduka pakkuja valikut ega olla varjatud tehnilised kirjeldused, hankelepingu sõlmimise kriteeriumid ega valikukriteeriumid (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 43). Vastavad nõuded peavad olema kajastatud hankedokumentides, et pakkujad saaksid nende lisatingimustega arvestada oma hindades (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 44; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016).

Näiteks lisati Taanis haigla ehitustööde hankelepingusse tingimus, et hanke võitnud pakkuja peab tagama enda ja oma allhankijate töötajatele palga, töötunnid ja muud töötingimused, mis ei ole ebasoodsamad kui tavapärastel Taani tööõiguse ja kollektiivlepingute alusel töötajatele. Hangetega seotud vaidlusi lahendav ametiasutus (*The Complaints Board*) leidis, et selline tingimuste seadmine kogu tarneahelas on sobilik ja õiguspärane, kuna hanke võitjal on võimalik tagada selliste tingimuste täimine lepingute kaudu ka allhankijate poolt, seega ei piira lepingutingimus konkurentsi. Seejuures ei ole oluline, et sellised tingimused lisavad edukale pakkujale täiendavaid

administratiiv- ja finantskohustusi, kuna pakkujal on võimalik neid tingimusi arvestada juba oma pakkumuses. (Andrecka 2017, 342) Seega on oluline, et hankija määraks juba varakult kindlaks, milliseid sotsiaalselt vastutustundlikke tingimusi soovitakse hankelepingusse lisada, ning annaks vastavatest tingimustest teada viisil, mis võimaldab pakkujatel nendega aegsasti arvestada.

Lepingutingimused võivad sotsiaalse vastutuse põhimõtte käsitlemisel olla ka üldsõnalised. Kuigi hankedirektiivides ei ole otseselt lubatud seada kvalifitseerimistingimusi pakkujale näiteks seoses tema tegevuse vastavusega standardile ISO 26000, siis saab standardi nõudeid kaudselt siiski kohaldada, kuna lepingu *due diligence* klausel laieneb asjakohastele rahvusvahelistele standarditele (Corporate social ... 2014, 68). Rahvusvahelises õiguses on sätestatud peamised sotsiaalse vastutuse põhimõtted (inimõigused, töötajate õigused, keskkonnakaitse ja eetilisus) ja nende järgimine peab olema iseenesest mõistetav igale pakkujale. Seega on hankijal võimalik tugineda rahvusvahelisele õigusele ja jätta konkreetsed nõuded täpsustamata. Nii on aga pakkujal keeruline hinnata, millised nõuded tegelikult rakenduvad, mistõttu sellisel juhul täiendavat sotsiaalset väärtust harilikult siiski ei lisandu, vaid tegutsetakse tavapäraselt vastavuses riikliku õigusega. (Andrecka 2017, 344)

Sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide arvestamiseks riigihankes peab hankijal olema võimekus neid kriteeriume hanke eri etappides hinnata. Samuti lisab keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete kaalutlustega arvestamine hankijale kohustuse koguda hankeprotsessis tavapärasest rohkem informatsiooni (Igarashi *et al.* 2015, 442). Selle ülesande saab osaliselt anda vastavushindamisasutusele, kasutades sotsiaalse või keskkonnahoidliku kriteeriumina märgise või tõendi olemasolu. Vastavalt hankedirektiivile võib avaliku sektori hankija ettevõtjatelt nõuda vastavushindamisasutuse väljastatud tõendi esitamist tõendamaks tehnilises kirjelduses, pakkumuste hindamise kriteeriumites või lepingu täitmise tingimustes esitatud nõude või kriteeriumi täitmist (EP ja EN direktiiv 2014/24/EL art 44 lg 1).

Selleks, et hankida sotsiaalselt vastutustundlikult, tuleb esmalt määratleda konkreetse hanke kontekstis, milliseid sotsiaalseid ja/või keskkonnahoidlikke väärtusi püütakse edendada. Vaja on selgeid, põhjalikke ja ettevaatavaid sotsiaalselt vastutustundlikke kriteeriume. Seejuures peab hankija kindlaks määrama, kuidas kriteeriumid peavad olema täidetud ja kontrollitud. (Uttam, Le Lann Roos 2015, 405)

On leitud, et keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamiseks hangetes on peamine (Varnäs *et al.* 2009, 1216):

- lahendada ühte keskkondliku probleemi korraga, st kasutada ühte kindlat kriteeriumi;
- lähtuda olulusringi kuludest;
- kasutada ära ökomärgiseid ja käsiraamatuid;
- osta pakkujatel, kes rakendavad teatud keskkonnajuhtimismeetmeid.

Neid põhimõtteid võib laiendada ka üldisemalt sotsiaalselt vastutustundlikule hankimisele ehk kasutada korraga ühte sotsiaalset või keskkonnahoidlikku kaalutlust, läheneda kulutõhususe hindamisele laiemalt, mitte ainult hangitava toote või teenuse otsesest hinnast, tugineda asjakohastele märgistele (näiteks *FairTrade*) ning eelistada pakkujaid, kes rakendavad asjakohast juhtimissüsteemi. Kuigi sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamiseks on ette nähtud mitmesugused tingimused, sealhulgas vastavaid võimalusi pakkuvad menetlusliigid, mille eri etappides sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kriteeriume arvestada, ei pruugi see olla piisav sotsiaalse ostmise levikuks. Järgnevalt annab autor ülevaate põhjustest, mis võivad takistada sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist.

1.3. Probleemid sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamisel riigihangetes

Igarashi *et al.* (2015) on määratlenud neli strateegiat, kuidas hankjad rakendavad keskkonnahoidlike kaalutlusi riigihangetes: eiramine (*ignore*), lisamine (*incorporate*), nõudmine (*insist*) ja põimimine (*integrate*). Üldjuhul ei kasutata täiendavate keskkonnahoidlike kriteeriumite lisamise strateegiat, vaid pigem välditakse keskkonnahoidlike kriteeriume (kasutatakse eiramise strateegiat), defineeritakse juba teisi olemasolevaid kriteeriume kui keskkonnahoidlike (põimimise strateegia) või kasutatakse neid kriteeriume hankeprotsessi varases etapis (nõudmise strateegia) (Igarashi *et al.* 2015). Autori hinnangul võib need keskkonnahoidliku hankimise strateegiad sotsiaalsele ostmisele üle kanda.

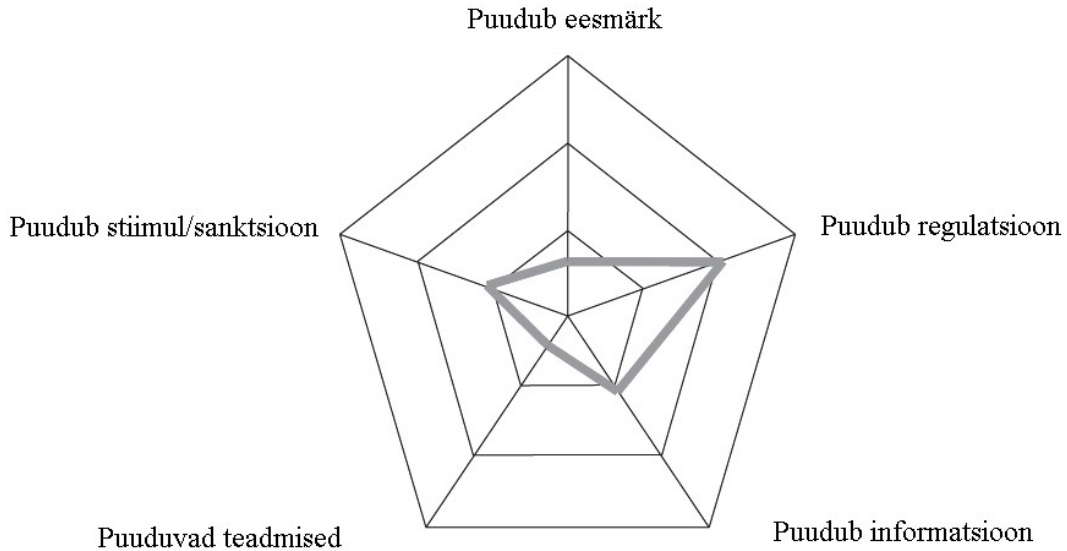
Kuigi vormiliselt on loodud võimalused sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks, võib sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamisel esineda probleeme ja takistusi, mistõttu kasutatakse näiteks lisamise strateegia asemel pigem eiramise strateegiat. Sourani ja Sohail (2011) uurisid jätkusuutlike ehitustööde riigihangete takistusi Suurbritannias ja tuvastasid 12 peamist tõket (Sourani, Sohail 2011, 232):

- 1) finantsvahendite puudus, piirangud kulutustele ja vastumeelsus, kui tekib vajadus rohkem kulutada;
- 2) madal teadlikkus, kohusetunne, nõudlus ja informatsioonipuudus;
- 3) ebapiisav ja ebajärjekindel poliitika, regulatsioonid, stiimulid ja pühendumine juhtidelt;
- 4) ebapiisavad ja segased juhised, tööriistad, näited ja parimad tavad (*best practice*);
- 5) ebaselged definitsioonid ja erinevad tõlgendused;
- 6) rahastusallika (*capital budget*) ja tegevuseelarve (*operational budget*) eraldatus;
- 7) ajapuudus jätkusuutlikkuse teemadega tegelemiseks;
- 8) pikaajalise perspektiivi puudumine;
- 9) üldine eelarvamus, et jätkusuutlikkusega arvestamine toob kaasa suuremad kulutused;
- 10) vastumeelsus muutustele;
- 11) ebapiisav integratsioon ja koostöö valdkonnas;
- 12) ebapiisav teadus- ja arendustegevus.

Järgnevalt kirjeldab autor neid takistusi lähemalt, kuid teises järjekorras.

Madal teadlikkus ja informatsioonipuudus on seotud sidusrühmade, aga eelkõige ametnike, kes hangetega tegelevad, puudulikust väljaõppest sotsiaalse vastutuse vallas (Sourani, Sohail 2011, 230). Lisaks on sotsiaalse vastutuse mõiste sageli ebaselge ning seda tõlgendatakse erinevalt (*ibid.*). Ebamääraste definitsioonide mitmekesine tõlgendamine teeb keeruliseks sotsiaalse vastutuse piiritlemise millekski konkreetseks, mistõttu otsustatakse sotsiaalse vastutuse temaatikat eirata (Sourani, Sohail 2011, 234). Kuna sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamine riigihangetes on pigem soovituslik kui kohustuslik, siis enamasti puuduvad ka konkreetsed ja selged juhised sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks. Samuti ei ole hankijatel piisavalt informatsiooni, et valida välja säästlikumad tooted või materjalid. (*Ibid.*, 230) Võib väita, et piisava informatsiooni ja kohalikke olusid arvestavate juhiste olemasolu on oluline eeldus sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks (Ruparathna, Hewage 2015, 418). Selle eelduse loomine on eelkõige valitsuse ülesanne. Valitsus peab täpselt määratlema, mida ja kuidas on vaja hangetes arvestada.

Günther ja Scheibe (2006) uurisid tõkkeid, mis takistavad kohalikel omavalitsustel keskkonnahoidlikku hankimist. Leiti, et peamine probleem on asjakohaste regulatsioonide puudumine, aga ka informatsioonipuudus ning stiimulite ja sanktsioonide puudumine (*ibid.*) (vt Joonis 2):



Joonis 2. Tökete võrk

Allikas: Günther, Scheibe (2006, 76)

Ka Sourani ja Sohail (2011, 233) leidsid, et kuigi sotsiaalselt vastutustundlik hankimine on riiklikult reguleeritud, võivad regulatsioonid olla ebapiisavad. Selleks, et sotsiaalset ostmist edendada, peaks vastavate põhimõtete rakendamine olema kohustuslik. Üldjuhul on siiski ka olemasoleva õigusliku raami sees veel kasutamata võimalusi sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks, kuigi sotsiaalse vastutuse vallas edasijõudnud organisatsioonide jaoks võivad õigusaktid luua hoopis piiranguid. (*Ibid.*) Näiteks ei ole võimalik seada tingimusi pakkuja üldisele sotsiaal- ja keskkonnapoliitikale (Andrecka 2017, 338).

Kuigi sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamiseks on mitmesuguseid viise ja võimalusi, ei ole alati selge, et milliseid tööriistu ja kriteeriume ning kuidas kasutada. Näiteks kuidas täpsemalt hinnata ja arvestada sotsiaalset vastutust pakkujate kvalifitseerimisel ning valikul. Vaja on lihtsaid ja selgeid juhiseid ning eeskujus, et saadaks ühtmoodi aru, mis on sotsiaalne vastutus ja kuidas seda hangetes rakendada. (Sourani, Sohail 2011, 233) Kuna sageli puuduvad objektiivsed meetodid, kuidas pakumusi hinnata sotsiaalsetest kaalutlustest lähtuvalt, siis kätkeb see endas pettuse ja korruptsiooniriski (Ruparathna, Hewage 2015, 424). Selle riski maandamiseks on samuti vaja üksikasjalikke kriteeriume ja juhiseid, aga ka tõhusat kontrollisüsteemi.

Hankija peab kontrollima, et tarnija täidab sotsiaalse vastutusega seotud nõudeid. Seega on vaja juhiseid, kuidas saada tarnijalt vajalikku tõendusmaterjali või mida teha siis, kui selgub, et tarnija

ei sotsiaalse vastutusega seotud nõudeid täitnud. Sageli on sotsiaalset vastutust käsitlevad punktid lepingutes pigem fiktiivsed ja punktide rikkumise eest enamasti lepingut ei katkestata. See ei ole seotud ainult sotsiaalse vastutuse põhimõttega, vaid üldisemalt hankijate vastumeelsusega hankelepinguid katkestada, kui puudub äärmine vajadus. Isegi kui hankija peab sotsiaalset vastutust oluliseks, võib tekkida lepingu katkestamisel probleem uue tarnija leidmisel. Samuti võib hankijal olla keeruline kontrollida ja tagada sotsiaalse vastutuse nõuete järgimist, kuna puuduvad selleks vajalikud teadmised, ressursid ja/või tööriistad. (Andrecka 2017, 338)

Sotsiaalse vastutuse põhimõtte järgimine tähendab, et hankimisel hinnatakse kõiki sotsiaalse vastutuse komponente põhjalikult. See on aga pikk protsess ja eeldab üldjuhul ekspertide kaasamist. Sageli ei ole avalikus sektoris piisavalt aega selliseks põhjalikuks analüüsiks, mistõttu jätkavad hankijad sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamata ning jätkavad harjumuspärase praktikaga. (Sourani, Sohail 2011, 234) Ebapiisav teadus- ja arendustöö on samuti seotud aja- ja rahapuudusega. Kui üldjuhul analüüsitakse põhjalikult kulutusi ehitiste püstitamiseks, siis olemusliku kulude, sotsiaalsete kulude ja tulude ning nende omavaheliste suhete osas nii põhjalikku uurimistööd ei tehta. (*Ibid.*, 235) See on muuhulgas seotud ka piiratud teadmiste ja kogemustega, mis on probleemiks just väikeriikide hankijate puhul (Barrett, Rees 2016, 171). Kuna vastutustundlikuks hankimiseks on vaja kompetentsust nii hankeõiguse, hankelepingu eseme kui ka sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide vallas, peab sotsiaalseks ostmiseks üldjuhul kaasama eri valdkondade spetsialiste ja seega on koostöö oluline.

On leitud, et sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamine toob üldjuhul kaasa suuremad kulutused, kuigi see pruugi alati nii olla. On tõendeid, et jätkusuutlik ehitustööde hange ei too ilmingimata kaasa suuremat kapitalivajadust. (Sourani, Sohail 2011, 234) Siiski võivad finantsprobleemid mõjutada otsustajaid eelistama pigem väikseid kulusid kui parimat väärtust pakkuvat varianti (*ibid.*, 232). Sageli ei ole organisatsioon või osakond, kes projekti rahastab, sama, kes kannab ehitise hilisemad eksploateerimiskulud. Seega ei pruugi rahastaja olla säästvatest lahendustest huvitatud (eriti olukorras, kus jätkusuutlikud lahendused eeldavad suuremaid investeeringuid), kuna ta ei lõika täiendavatest kulutustest kasu. (*Ibid.*, 234)

Põhjusel, et suur osa sotsiaalse vastutuse positiivsest mõjust ilmneb pika aja jooksul ja hankes osalejad seda tõenäoliselt ei koge, siis ei ole hankijad ka niivõrd huvitatud sotsiaalsesse vastutusse investeerima. Näiteks on valitsus üldjuhul ametis mõned aastad, mis tähendab, et suur osa sotsiaalse vastutusega kaasnevast kasust selle aja jooksul ei ilmne. Ajalooliselt on avalikus sektoris

olnud peamine vajadus hoida kulud väiksed ja kuna rahalised vahendid on piiratud, siis võib valitsus investeerimisel lähtuda pigem oma lühiajalistest huvidest, kui ühiskonna kaugemas plaanis ilmnevast kasust. (Sourani, Sohail 2011, 234) Seega peab sotsiaalse ostmise vajadus olema selge ja surve vastutustundlikuks ostmiseks tulema ühiskonnast.

Sotsiaalne vastutustundlikkus eeldab muutust ehk uutmoodi mõtlemist, uusi meetodeid ja tavasid ning suhtumist. Harilikult toovad muutused kaasa esmalt vastuseisu neile muutustele ja seda hangete kõigis sidusrühmades (nii rahastajate, hankijate kui ka pakkujate hulgas). Hankijate puhul on vastuseis muudatustele põhjustatud näiteks rahastusallikatest tulenevatest piirangutest, aga ka selgete juhiste puudumisest ja sellest, et juhtkond ei pea sotsiaalset vastutust oluliseks. (Sourani, Sohail 2011, 234–235) Üks põhjus, miks sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamine ei ole nii levinud, on see, et hankijad tajuvad eesmärgi teisejärgulisust organisatsiooni kõrgemal tasemel (Preuss 2009, 215). Pakkujate vastuseis on seotud passiivse organisatsioonikultuuriga, st muutuseid aktsepteeritakse ainult siis, kui hankija neid nõuab ehk muutused on vältimatud (Sourani, Sohail 2011, 234–235). Seega on vaja määrata kindlaks sotsiaalse ostmise riiklik olulisus ja vajadusel luua ka täiendavaid kohustusi.

Üldjuhul siiski eeldatakse, et jätkusuutlikku arengusse panustatakse vabatahtlikult (Steurer *et al.* 2012, 206–207). Euroopa Komisjoni (2011, 15) hinnangul tuleb sotsiaalselt vastutustundlikku riigihanget juhtida organisatsiooni tipust haldusstruktuuride kaudu ning see nõuab poliitilist tahet. Näiteks on mõnedes Euroopa Liidu riikides on teatud toodete ja teenuste keskkonnahoidlik hankimine kohustuslik keskvalitsusele, aga kohalikele omavalitsustele on see pigem soovituslik (Andrecka 2017, 341). Kuna sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektide arvestamine on suuresti vabatahtlik, peab arvesse võtma, kuidas nii organisatsiooni kui ka hankijate isiklikud väärtused mõjutavad sotsiaalselt vastutustundlike tavasid. Mehhanisme, mille kaudu väärtused rakendatakse otsustusprotsessi ja tegevusse, on vähe uuritud (Grandia *et al.* 2015, 244; Zorzini *et al.* 2015, 77). Näiteks ei ole teada, kuidas arvestatakse otsustusprotsessis pikaajalist jätkusuutlikkust vastukaaluks lühiajalisele kasumlikkusele (Zorzini *et al.* 2015, 77). Ühe konkreetse hanke kontekstis sõltub just hankija otsusest, kuivõrd sotsiaalselt vastutustundlik on hange (Günther, Scheibe 2006 viidatud Grandia *et al.* 2015, 243). Senine hankepoliitika on muutnud hankijad pigem riskitundlikuks ja vähem vastuvõtlikuks uuenduslikele projektidele (Rolfstam 2012 viidatud Grandia *et al.* 2015, 243).

Sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamine muudab hanke otsustusprotsessi, sealhulgas parima pakkumuse valiku tavapärasest keerukamaks (Igarashi *et al.* 2015, 443). Üldjuhul on riigihangete valdkonnas juba niigi palju keerukaid regulatsioone ja juhiseid, mis koos hankijate vähese kogemusega põhjustavad vigu riigihangetes (ELi ühtekuuluvusvaldkonna ... 2015, 22). Probleem on ka ebapiisav planeerimine ja puudulik haldussuutlikkus. Teadmised on puudulikud riigihangetele kohalduvate reeglite suhtes, aga ka hangitavate tööde ja teenuste tehnilises osas ning seda nii hankijate kui ka järelevalvet tegevate asutuste puhul. (*Ibid.*, 22–23) Seega on vaja hankemenetlust lihtsustada enne täiendavate nõuetega raamistiku keerukamaks muutmist (*ibid.*, 22, 24). Hankijad arvestavad täiendavate kaalutlustega siis, kui see on nende jaoks piisavalt lihtne ning sotsiaalse ostmine ei suurenda eksimisvõimalust.

Kuna sotsiaalne vastutus on olemuselt vabatahtlik, on vaja sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks luua toetav raamistik rakendades nii õiguslikke, rahanduslikke ja informatiivseid vahendeid ning partnerlust. Vastusena nendele vahenditele rakendavad hankijad sotsiaalse vastutuse põhimõtet riigihangetes, kasutades mitmesuguseid strateegiaid. See tähendab, et olenevalt riiklike meetmete valikust ja mõjususest hankijad kas

- ignoreerivad sotsiaalse vastutuse põhimõtet hangetel,
- seavad sotsiaalselt vastutustundlikud tingimused hankemenetluse alguses (näiteks kvalifitseerimistingimustes),
- üritavad siduda sotsiaalse või keskkonnahoidliku aspekti mõne olemasoleva tingimusega või
- lisavad täiendavaid sotsiaalseid ja/või keskkonnahoidlikke kriteeriume hankemenetlusse.

Sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamist riigihangetes mõjutavad lisaks riigi poliitikavahenditele ka muud tegurid. Eesti riiklikku hankepoliitikat ja kontrollisüsteemi sotsiaalselt vastutustundliku hankimise toetamiseks käsitleb autor järgmises peatükis. Esmalt aga analüüsib autor magistritöö empiirilises osas sotsiaalselt vastutustundliku hankimise võimalusi Eestis. Seejärel selgitab autor välja, milliseid sotsiaalse ostmise strateegiaid hankijad kasutavad ehk kas, kuidas ja millisel määral rakendatakse sotsiaalse vastutuse põhimõtet riigihangetel.

2. SOTSIAALNE OSTMINE EESTIS

2.1. Sotsiaalse ostmise võimalused Eestis

Euroopa 2020. aasta strateegia seadis arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks kolm prioriteeti: teadmiste- ja innovatsioonipõhise majanduse arendamine; vähese CO²-heittega, ressursitõhusa ja konkurentsivõimelise majanduse edendamine ning kõrge tööhõivetasemega majanduse tugevdamine, et tagada sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (Roheline raamat ... 2011, 3). Ametiasutused saavad aidata kaasa Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamisele, kasutades oma ostujõudu. Seda saab teha suuremat ühiskondlikku väärtust loovate hangete kaudu. (*Ibid.*, 32)

Riigihangetele annavad Euroopa Liidus õigusliku aluse direktiivid 2014/24/EL, 2014/25/EL ja 2014/23/EL (hankedirektiivid), mis käsitlevad muuhulgas ka sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste arvestamist. Euroopa 2020. aasta strateegias esitatud eesmärkide saavutamiseks riigihangete kaudu on kaks võimalust (Roheline raamat ... 2011, 32–33):

- 1) anda hankijatele vahendid, et neid eesmärke arvesse võtta riigihankemenetluse eeskirjade kohaselt („kuidas osta”);
- 2) kehtestada kohustuslikud nõuded hankijatele või pakkuda stiimuleid, et suunata nende valikuid („millist osta”).

Eestis reguleerib riigihankeid riigihangete seadus (RHS), mille regulatsioon põhineb Euroopa Liidu hankedirektiividel. 1. septembril 2017. aastal jõustus uus riigihangete seadus, millega võeti üle 2014. aasta riigihangete direktiivid avalikus sektoris (nn klassikaline direktiiv) ja võrgustikusektoris (nn võrgustikudirektiiv) ning mõlemat sektorit reguleeriv kontsessioonidirektiiv. Uue riigihangete seaduse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et täiendav eesmärk on võimaldada hankijatel kasutada riigihanget paremini ära ühiskondlike eesmärkide toetamiseks, mis hõlmavad keskkonnakaitset, suuremat ressursi- ja energiatõhusust ning võitlust kliimamuutuste vastu, innovatsiooni ja sotsiaalse kaasatuse edendamist ning parimate võimalike tingimuste tagamist kvaliteetsete avalike teenuste osutamiseks. Järgnevalt uurib magistritöö autor,

kuidas on sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist reguleeritud riigihangete seaduses ehk millised on sotsiaalse ostmise võimalused.

Riigihangete seaduse eesmärk on (RHS § 2 lg 1):

- 1) tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankes;
- 2) riigihangete planeerimisel ja korraldamisel arvestatakse sotsiaalsete kaalutluste, innovatsiooni rakendamise ning keskkonnasäästlike lahendustega.

RHS-i § 3 sätestab riigihanke korraldamise üldised põhimõtted, muuhulgas nõude sõlmida hankeleping parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning viia riigihange läbi mõistliku aja jooksul (RHS § 3 p 5), kuid ei reguleeri konkreetselt sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste rakendamist. RHS-i § 3 punktis 2 seatakse kohustus jälgida, et kõik isikutele seatud piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud, mida tuleb kohaldada ka hanke keskkonnahoidlikele ja sotsiaalsetele eesmärkidele. Seega on vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine esmased eesmärgid, kuna need on sõnastatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetes ja on järgitavad sõltumata sellest, mis on riigihanke ese. Sotsiaalselt vastutustundlike kaalutlustega arvestamine on pigem soovituslik, lisaks sõltub selliste kaalutlustega arvestamise võimalus riigihanke esemest.

RHS-i § 9 näeb ette organisatsioonisisese hankekorra kehtestamise nõude teatud tingimustel. Nimetatud paragrahvi lõikes 4 on loetletud hankekorra kohustuslikud elemendid, mis ei viita ükski sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste arvestamise käsitlusele hankekorras, kuid mis võiks autori hinnangul olla vastava korra osa. Seega juhised sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks võivad, aga ei pruugi sisalduda organisatsioonisisestes hankekordades.

RHS-i § 10 annab võimaluse korraldada hankele eelnev turu-uuring, mille käigus võib hankija konsulteerida asjaomases valdkonnas tegutsevate isikute ja ettevõtjatega, et täpsemalt piiritleda hankelepingu eset ja valmistada riigihanget paremini ette. See on oluline eeldus sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks, kuna eri valdkondades tegutsevatel ametnikel ja teenistujatel ei pruugi olla täielikku ülevaadet turul pakutavatest lahendustest ja erinevatest võimalustest toodet, teenust või ehitustööd sotsiaalsete ja/või keskkonnahoidlike aspektidega sidumiseks.

RHS lubab hankijal kasutada menetlusliike, mis võimaldavad tavapärasest enam sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke aspekte hankes arvestada. Näiteks on hankijal õigus teatud tingimustel korraldada riigihange konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse või võistleva dialoogina (RHS § 48 lg 3) ja seda muuhulgas juhul, kui kõik avatud või piiratud hankemenetluse käigus esitatud pakkumused olid vastuvõetamatud. Vastuvõetamatuks pakkumuseks võib lugeda muuhulgas pakkumust, mille maksumus on põhjendamatult madal või mille on esitanud pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele (RHS § 48 lg 4). Samuti on RHS-i § 49 alusel võimalik hange korraldada väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlusena näiteks juhul, kui avatud või piiratud hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega taotlust või kõik taotlused esitasid taotlejad, kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele.

Avatud hankemenetluses läbirääkimiste võimalus puudub, seega on peab hankija keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed kriteeriumid kindlaks määrama hanke alusdokumentides. Piiratud hankemenetlus annab hankijale võimaluse kitsendada sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks sobivate pakkujate ringi, kuna iga ettevõtja võib küll esitada hankemenetluses osalemise taotluse, kuid pakkumuse saavad esitada üksnes need objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel hankija valitud taotlejad, kellele hankija teeb pakkumuse esitamise ettepaneku (RHS § 53). Sama põhimõte kehtib ka innovatsioonipartnerluse ja võistleva dialoogi puhul (RHS § 57 ja 63), aga ka konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse puhul (RHS § 67). Samas võivad need pakkujate valiku kriteeriumid olla seotud innovatsioonipartnerluse puhul eelkõige taotleja suutlikkusega teadus- ja arendustegevuse ning innovaatiliste lahenduste väljatöötamise ja rakendamise valdkonnas (RHS § 58 lg 4), mitte taotleja sotsiaalarvestuse või keskkonnajuhtimissüsteemide rakendamise vms-ga. Nimetatud menetlusliigid annavad võimaluse dialoogi või läbirääkimiste käigus leida hankijat kõige paremini rahuldav lahendus ning dialoogi või läbirääkimiste käigus arutada tulevase hankelepingu tingimusi.

Autori hinnangul aitavad keskkonnasäästlike lahenduste ja sotsiaalsete kaalutlustega arvestamisele kaasa RHS-i §-des 42 ja 43 reguleeritud kesksed riigihanked ja ühishanked, kuna sellistes hangetes on koondatud mitme asutuse vajadused, kompetents ja kogemused. Selliste hangete maht on üldjuhul tavapärasest suurem, seega pakuvad ettevõtjatele paremat finantsstiimulit muuhulgas ka keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete nõuete täitmiseks.

Sotsiaalse ostmise puhul on oluline võimalus eelistada pakkujaid, kes on ise sotsiaalselt vastutustundlikud. Üks tingimus selle tagamiseks on kohustus jätta kõrvale taotlejad või pakkujad, kellel on näiteks keskkonnatasu või sotsiaalkindlustusmaksete maksuvõlg või keda on karistatud lapstööjõu ebaseadusliku kasutamise või inimkaubanduse eest (RHS § 95 lg 1 p 4). Hankijal on võimalus, kuid mitte kohustus jätta kõrvale pakkuja või taotleja, kes on rikkunud õigusaktidest või kollektiivlepingust tulenevaid keskkonna-, sotsiaal- või tööõiguse valdkonnas kohaldatavaid kohustusi (RHS § 95 lg 4 p 2). Sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks on autori hinnangul vajalik sellise sätte kohustuslikkus, mitte vabatahtlik rakendamine.

Taotleja või pakkuja kvalifitseerimistingimusena võib kasutada keskkonnajuhtimismeetmete rakendamist, tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemide rakendamist, mida pakkuja või taotleja saab lepingu täitmisel kohaldada (RHS § 101 lg 1), viidates Euroopa keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteemile (EMAS) või asjakohastel Euroopa või rahvusvahelistel standarditel põhinevatele ja sertifitseerimist käsitlevatele Euroopa Liidu õigusaktidele või asjakohastele Euroopa või rahvusvahelistele standarditele vastavate asutuste kinnitatud keskkonnajuhtimise standarditele (RHS § 101 lg 6). Seega on seadusega sätestatud võimalus seada taotlejale ja pakkujale keskkonnavalaseid tingimusi tuginedes asjakohastele standarditele, kuid sotsiaalseid kvalifitseerimistingimusi ei ole ette nähtud. Seega on ruumi seadmaks taotlejate ja pakkujate kvalifitseerimiseks täiendavaid tingimusi. Näiteks võiks riik tagada laiemat ettevõtjate sotsiaalse vastutustundlikkuse, kui kohustab hankes osalejaid rakendama sotsiaal- ja keskkonnaarvestussüsteemi ja selle sõltumatut auditeerimist.

Kui konkurentsi mittepiiramine on üks hanke aluspõhimõtetest, siis oluline erand sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks on hankelepingu reserveerimise võimalus (RHS § 13 lg 1). See tähendab, et hankija võib lubada riigihankes osaleda üksnes kaitstud töö keskustel ja ettevõtjatel, kelle peamine põhikirjaline eesmärk ja igapäevane põhitegevus on puuetega, vähenenud töövõimega või ebasoodsas olukorras olevate inimeste sotsiaalne ja kutsealane integreerimine, või näha ette hankelepingu täitmise erivajadustega isikute tööhõiveprogrammi raames, kui vähemalt 30 protsenti sellises keskuses, ettevõttes või programmis töötavatest inimestest on puuetega, vähenenud töövõimega või ebasoodsas olukorras. Kaitstud töö keskus on juriidiline isik või asutus, mis pakub töökohti pikaajalistele töötutele, vähenenud töövõimega või puuetega inimestele, kes ei ole võimelised leidma tööd tavalisel tööturul (RHS § 13 lg 2).

Samuti on võimalik RHS-i § 127 lõigete 1 ja 2 koostoimes reserveerida sotsiaal- ja eriteenuste hankeleping juriidilisele isikule, kelle

- põhikirjaline eesmärk on osutada teatud CPV-koodidele vastavaid avalikke teenuseid, tagades teenuste osutamisel avalikust huvist lähtumise;
- kasum reinvesteeritakse tema eesmärgi täitmiseks või jaotatakse töötajate osalemisega seotud kaalutlustel;
- tema juhtimisstruktuur või omandisuhted põhinevad töötajate osalemise põhimõttel või nõuavad töötajate, kasutajate või sidusrühmade aktiivset osalemist.

Vastavalt RHS-i § 122 lõikele 4 on võimalik hankijal kohaldada sotsiaalsete ja keskkondlike aspektide alusel kõrvaldamise ja kvalifitseerimise tingimusi ka allhankijatele, kui hankija on sellise võimaluse ja tingimused riigihanke alusdokumentides ette näinud. See võimaldab hankijal tagada nõuete rakendamise laiemalt, mis tähendab, et mitte ainult edukas pakkuja, vaid ka alltöövõtjad peavad sotsiaalselt vastutustundlikud olema.

Hankelepingu eseme tehnilises kirjelduses võib vastavalt RHS-i § 87 lõikele 4 seada muuhulgas ka keskkonnakaitse nõudeid ja nõudeid tootmisprotsessile ja -tehnoloogiale ehitustöö olemusringi mis tahes etapis. Seega on võimalik põimida sotsiaalseid ja keskkondlikke nõudeid hankesse, sidudes need hankelepingu esemega otseselt või pisut kaudsemalt. Tehnilise kirjelduse koostamise nõuetes on eraldi välja toodud, et funktsionaalsete nõuete kirjeldamisel võib kasutada ka keskkonnakaitse nõudeid, kuid sotsiaalsed aspektid on sättega katmata. Samas on RHS-i §-s 89 sätestatud, et kui tehnilise kirjelduse aluseks on muu hulgas keskkonnakaitse või sotsiaalsed erinõuded, võib hankija nõuda konkreetse märgise olemasolu, mis tõendab pakutava asja, teenuse või ehitustöö vastavust nõutavatele omadustele.

RHS-i § 77 lõiked 6 ja 7 sätestavad kohustuslikud tingimused sõiduki kogu kasutusiga hõlmavate energia- ja keskkonnamõjude kohta maanteesõidukite hankimisel. Täpsemad tingimused kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (rakendusakt on praegu kehtestamata). Teiste toodete, teenuste või ehitustööde kohta samasuguseid kohustusi riigihangete seadusega praegu sätestatud ei ole.

Sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks on oluline, millisel määral võib hankija eelistada sotsiaalselt vastutustundlikke lahendusi madalale hinnale. RHS-i § 85 alusel sätestab hankija kriteeriumid, mille alusel valida majanduslikult soodsaim pakkumus. Pakkumuste hindamise

kriteeriumid on hankelepingu esemega seotud ka juhul, kui nende sätestamisel võetakse arvesse hankelepingu esemeks olevate asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise või nimetatute turustamisega seotud protsesse või olulusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi, isegi juhul, kui need ei ole hankelepingu eseme oluliseks osaks (RHS § 85 lg 3). Majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel võtab hankija arvesse eelkõige parimat hinna ja kvaliteedi suhet, mis hõlmab kvalitatiivseid, keskkonnaalaseid või sotsiaalseid kriteeriume, pakkumuse hinda või kulu, sealhulgas hankelepingu täitmisel tõenäoliselt tekkivaid kulusid ja olulusringi kulusid (RHS § 85 lg 4). Seejuures võib hankija hankelepingu hinna või kulu suuruse riigihanke alusdokumentides kindlaks määrata ja hinnata pakkumusi üksnes kvalitatiivsete, keskkonnaalaste või sotsiaalsete kriteeriumite alusel (RHS § 85 lg 7). Need sätted on olulised ja loovad põhialuse sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks, kuna samaväärselt hinnale või enam võib pakkumuste hindamisel arvestada sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kaalutlusi. Seaduses ei ole piiratud, kui suure kaalu võib keskkonnaalastele või sotsiaalsetele kriteeriumitele anda.

RHS-i § 85 lõikes 8 on eraldi välja toodud, millised võivad need sotsiaalsed, keskkonnaalased või kvalitatiivsed kriteeriumid olla:

- 1) kvaliteet, sealhulgas tehniline väärtus, esteetilised, funktsionaalsed, keskkondlikud, sotsiaalsed ja innovaatilised omadused, ligipääsetavus ning turustamise tingimused;
- 2) hankelepingu täitmisel vahetult osalevate isikute spetsiifiline tõendatud töökorraldus, kvalifikatsioon või kogemus, millest otseselt sõltub hankelepingu täitmise kvaliteet;
- 3) müügijärgne hooldus ja tehniline abi ning tarne- ja paigaldustingimused.

Seega annab nimetatud lõike punkt 2 võimaluse nõuda ka asjakohaste auditeeritavate standardite rakendamist hankelepingu täitjatelt, mis vähendab hankija koormust (vastavushindamise teeb sertifitseerimisasutus, mis tähendab, et hankija ei pea seadma detailseid nõudeid ning neid ise kontrollima).

Üks sotsiaalse ostmise kontekstis oluline nõue tuleneb RHS-i § 115 lõikest 9, mille alusel on hankijal kohustus lükata tagasi pakkumus, kui ta tuvastab, et pakkumuse põhjendamatult madal maksumus on tingitud hankelepingu täitmise kohas kehtivate keskkonna-, sotsiaal- või tööõiguse valdkonda reguleerivate sätete eiramisest või otsustada § 117 lg 4 alusel eduka pakkujaga lepingut mitte sõlmida, kui hankija tuvastab, et pakkuja ei ole arvestanud hankelepingu täitmise kohas kehtivate keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse valdkonda reguleerivate sätetega. Autori arvates võib aga sellise asjaolu tuvastamine osutada hankija jaoks keeruliseks.

Eelnevast selgub, et riigihangete seadus arvestab sotsiaalselt vastutustundliku hankimisega. Tegemist on üldise põhimõttega, mis võimaldab sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud kaalutlused hankijal ise sisustada. Kehtestatud on mõned sotsiaalselt vastutustundlikud kohustused (näiteks pakkujate kõrvaldamise alused), kuid pakkujate kvalifitseerimine või pakkumuste hindamine sotsiaalsete või keskkonnahoidlike kaalutluste alusel on siiski vabatahtlik. Järgnevalt autor uurib, kas, kuidas ja millisel määral sotsiaalselt vastutustundlikke kaalutlusi ehk riigihangete seadusega loodud võimalusi hangetes arvestatakse.

2.2. Sotsiaalselt vastutustundlikud kaalutlused Eesti riigihangetes

Avaliku sektori kogutarbimine moodustab Eesti sisemajanduse kogutoodangust 14–16% (Õiglase kaubanduse ... 2017, 1) ja Euroopa Liidus ligikaudu 17% (Corporate social ... 2014, 64). Euroopa Liidu programmitöö perioodiks 2014–2020 eraldati ühtekuuluvuspoliitikale Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi kaudu 349 miljardit eurot (Komisjoni läbirääkimised ... 2017), millest suurt osa kasutatakse riigihangete kaudu. Ehitus on valdkond, millel on oluline keskkondlik ja sotsiaalmajanduslik mõju, mistõttu peab ehitustööde tarneahel olema jätkusuutlik (Sotsiaalne ostmine ... 2011, 5; Keskkonnahoidlik ostmine ... 2016; Preuss 2009, 215). Arvestades, et Eestis moodustavad ehitustööde hankelepingud mahult ligikaudu 46% kõigist hangetest (vt Tabel 1), võib Eesti ehitustööde hangetes sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamisel olla arvestatav positiivne mõju.

Tabel 1. 2017. aastal avaldatud riigihangete ja sõlmitud lepingute arv koos maksumusega hankelepingu liikide kaupa 11. mai 2018 seisuga

Hankelepingu liik	Hangete arv	Sõlmitud lepingute arv	Maksumus (miljonit eurot)	Maksumuse osatähtsus kõigist hangetest (%)
Asjad	3275	5027	589	26
Teenused	4110	5496	644	28
Ehitustööd	2995	2789	1031	46

Allikas: E-riigihangete keskkond (2018); autori arvutused

Analüüsiks on valitud ehitustööde hanked ka põhjusel, et ehitustööde hangetes on võimalik arvestada mitmesuguseid sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke aspekte, mis on näiteks energiatõhusus, olelusringi kulude arvestamine, tööhõive edendamine, sotsiaalne kaasamine jne. Sotsiaalselt vastutustundlik ehitustöö hange tähendab tasakaalu saavutamist sotsiaalsete,

majanduslike ja keskkondlike aspektide vahel nii, et kõigi kolme valdkonna kulud ja tulud on optimeeritud (Sourani, Sohail 2011, 239).

Järgnevalt analüüsib autor riigihangete statistikat ja dokumente, et saada ülevaade, milliseid sotsiaalseid ja keskkondlikke kaalutlusi, millisel määral ja kuidas riigihangetes rakendatakse. Autori eesmärk ei ole tuvastada või hinnata sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke aspekte sisuliselt, vaid luua tervikpilt sotsiaalse ostmise hetkeseisust Eestis. Seetõttu võtab autor analüüsi aluseks riigihangete registris hankele lisatud märke, et hankes arvestatakse sotsiaalseid ja/või keskkonnahoidlikke aspekte. Hangetele saab lisada keskkonnahoidliku märke alates 2014. aastast, 1. septembrist 2017 saab hankija riigihangete registris sisestada info ka sotsiaalsete aspektide kasutamise kohta riigihangetes. Kuna uus riigihangete seadus jõustus samuti 1. septembril 2017. aastal, siis otsustas autor valida analüüsiks alates 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal algatatud hankemenetlused.

Euroopa Komisjoni (2011, 7) juhendi järgi peab hankija ise otsustama, millised sotsiaalsed väärtused on lepingu sisust või hankija enda eesmärkidest tulenevalt olulised. Rahandusministeeriumi kodulehel (Riigihangete juhised ... 2018) on mitmesugused riigihangete juhiseid, kuid riiklik juhiseid, kuidas määratleda, kas tegemist on sotsiaalselt vastutustundlikku riigihankega, puudub. Ei ole ühest ja selget ülevaadet, mida keskkondlikud ja sotsiaalsed aspektid riigihanke kontekstis tähendavad ja praegu lisavad vastava märke hankijad hangetele oma suva järgi. Märgete sisulist vastavust sotsiaalse ostmise käsitusele ei kontrollita.

Uuritava perioodi põhjal võib väita, et sotsiaalselt vastutustundlike hangete (st hangete, milles arvestatakse keskkonnahoidlikke ja/või sotsiaalseid aspekte) osatähtsus kõigist hangetest on Eestis võrdlemisi väike – vaid ligikaudu 5,0% kõigist hangetest ja 6,6% kõigist ehitustööde hangetest (vt Tabel 2). Seejuures on samaaegselt nii sotsiaalseid kui ka keskkonnahoidlikke aspekte arvestatud ainult ühes hankemenetluses, mille esemeks on asjad. Kõige enam on sotsiaalseid aspekte arvestatud teenuste hankimisel, keskkonnahoidlikke aspekte on arvestatud kõige rohkem ehitustööde hangetes.

Tabel 2. 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal avaldatud keskkonnahoidliku või sotsiaalse märkega riigihangete arv ja osatähtsus hankelepingu liikide kaupa

Hankelepingu liik	Hangete arv	Sotsiaalsete aspektidega hangete arv	Sotsiaalsete aspektidega hangete osatähtsus (%)	Keskkonnahoidlike aspektidega hangete arv	Keskkonnahoidlike aspektidega hangete osatähtsus (%)	Sotsiaalselt vastutustundlike hangete osatähtsus (%)
Asjad	1744	2	0,1	39	2,2	2,3
Teenused	2123	39	1,8	97	4,6	6,4
Ehitustööd	1108	1	0,1	72	6,5	6,6
Kokku	4975	42	0,8	208	4,2	5,0

Allikas: Laigna (2018); autori arvutused

Võrreldes keskkonnahoidlikega on sotsiaalseid aspekte hangetes oluliselt harvem arvestatud – kõigist hangetest 4,2% on keskkonnahoidliku märkega ja vaid 0,8% on sotsiaalse märkega. Võrdluseks on Euroopa Liidus sõlmitud hankelepingutest ligikaudu 26% hõlmanud ka keskkonnahoidlikke kriteeriume (Green public ... 2017, 16), sotsiaalsete aspektide arvestamise kohta riigihangetes autorile teadaolevalt täpne ülevaade Euroopa Liidus puudub. Tuginedes sotsiaalse ostmise kolmele põhikomponendile on sarnaselt teiste riikide kogemusele ka Eesti riigihangetes, sealhulgas ehitustööde hankimisel majanduslike aspektide järel rõhk keskkonnahoidlikel aspektidel, st sotsiaalseid aspekte arvestatakse oluliselt harvem.

Kui võrrelda sotsiaalselt vastutustundlike hangete arvu ja osatähtsust hankija liikide lõikes (vt Tabel 3), siis kõige rohkem (15,4% kõigist hangetest) arvestavad sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke aspekte hangetes valitsusasutuste hallatavad riigiasutused. Ülejäänud hankija liikide puhul olulisi erinevusi ei ole – sotsiaalselt vastutustundlike hangete osatähtsus on ligikaudu 4% kõigist hangetest. Erinevuse valitsusasutuse hallatava riigiasutuse sotsiaalse ostmise osatähtsuses võrreldes teiste hankijatega annavad Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) hanked (108-st 98), mis on keskkonnahoidliku märkega tulenevalt sellest, et töövõtja peab täitma RMK keskkonnanõudeid metsatöodel. Seega ei saa väita, et olenevalt hankija liigist on teatud tüüpi organisatsioonide hankijad teistest oluliselt vastutustundlikumad, pigem on erisus tingitud konkreetsest asutusest ehk hankijast.

Tabel 3. 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal avaldatud keskkonnahoidliku ja/või sotsiaalse märkega riigihangete arv ja osatähtsus hankija liikide lõikes

Hankija liik	Hangete arv	Sotsiaalsete ja/või keskkonnahoidlike aspektidega hangete arv	Sotsiaalsete ja/või keskkonnahoidlike aspektidega hangete osatähtsus(%)
Riigiasutus või valitsusasutus	587	24	4,1
Valitsusasutuse hallatav riigiasutus	703	108	15,4
Kohaliku omavalitsuse üksus	759	34	4,5
Kohaliku omavalitsuse asutus	145	2	1,4
Avalik-õiguslik juriidiline isik või riigi kontrolli all olev eraõiguslik juriidiline isik	1443	56	3,9
Toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses	101	2	2,0
Muu hankija	121	5	4,1

Allikas: Laigna (2018); autori arvutused

Võib olla, et tegelikult on otseseid või kaudseid sotsiaalse vastutuse aspekte hankes arvestatud, kuid vastav märge on hankele lisamata. Autori hinnangul on see siiski vähetõenäoline, sest kui hankija kasutab lisamise või nõudmise strateegiat ja mõtleb läbi, milliseid täiendavaid sotsiaalseid või keskkondlikke tingimusi ja kuidas hankes arvestada ning lisab need hankesse, siis võib eeldada, et hankija lisab hankele ka vastavalt keskkonnahoidliku või sotsiaalse märke.

Keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete aspektide puhul on sageli tegemist õigusaktidest tulenevate kohustuste järgimisega, mis on seotud hanke esemega. See tähendab, et täiendavat (vabatahtlikku) ja hanke esemega otseselt mitteseotud keskkondlikku või sotsiaalset väärtust hankega üldjuhul ei looda. Näiteks on hanke keskkonnahoidlikuks aspektiks hankija eesmärk püstitada funktsionaalse, energiasäästliku, väikeste halduskuludega, vastupidava ning pikaajalise erihoolekandeteenuste osutamiseks sobiva eluhoone, seejuures peab hoone olema parima võimaliku ehituspraktika kohaselt energiatõhususe- ja taastuvenergiatehnoloogia lahendusega tehniliselt mõistlikult ehitatud liginullenergiahoone (vastavalt Majandus- ja taristuministri 03.06.2015 määrusele nr 55). Valdav osa keskkonnahoidlikest aspektidest on seotud Riigimetsa Majandamise Keskuse hangetega ja keskkonnahoidlikuks aspektiks on RMK keskkonnanõuete järgimine metsatööl. Enamus sotsiaalsetest aspektidest on seotud teenuste hankimisega, millest omakorda suurem osa on seotud liikumispuudega isikutele ligipääsu tagamisega. Tegemist on õigusaktidest tuleneva nõude ja tavaga (näiteks Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidest rahastatud projektide puhul on puudega isikute ligipääsetavuse tagamine kohustuslik).

Kui võrrelda sotsiaalselt vastutustundlike hangete arvu ja osatähtsust rahastusallikate lõikes, siis olulisi erinevusi ei ole (vt Tabel 4).

Tabel 4. 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal avaldatud keskkonnahoidliku või sotsiaalse märkega riigihangete arv ja osatähtsus rahastusallikate lõikes

Rahastus- allikas	Hangete arv	Sotsiaalsete aspektidega hangete arv	Sotsiaalsete aspektidega hangete osatähtsus (%)	Keskkonna- hoidlike aspektidega hangete arv	Keskkonna- hoidlike aspektidega hangete osatähtsus (%)	Sotsiaalselt vastutus- tundlike hangete osatähtsus (%)
EL	715	8	1,1	36	5,0	6,2
Struktuuri- toetused	21	1	4,8	0	0,0	4,8
Struktuuri- toetused ja EL	76	1	1,3	1	1,3	2,6
Eelarve	4163	33	0,8	171	4,1	4,9

Allikas: Laigna (2018); autori arvutused

Seega võib väita, et eri rahastusallikate seatud tingimused ei mõjuta Eestis sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist.

Sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks on oluline menetlusliigi valik, mis sõltub hankija vajadusest (millises etapis ja kuidas soovitakse täiendavaid aspekte arvestada jne). Teatud menetlusliigid nagu võistlev dialoog ja konkurentsipõhine läbirääkimistega menetlus võimaldavad teistest enam sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamist hankes, aga vastavaid kriteeriume on võimalik lisada edukalt ka näiteks avatud või piiratud hankemenetlusse. Sotsiaalsete ja/või keskkonnahoidlike aspektidega hangete puhul kasutati menetlusliigina kõige rohkem avatud hankemenetlust, aga ka lihthanget või minikonkurssi raamlepingu alusel (vt Tabel 5). Piiratud hankemenetluses kasutati üheaegselt nii sotsiaalseid kui ka keskkonnahoidlikke aspekte. Võistlevat dialoogi ei kasutatud sotsiaalselt vastutustundlike hangete puhul mitte ühtegi korda ja konkurentsipõhist läbirääkimistega menetlust vaid ühel korral.

Tabel 5. 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal avaldatud keskkonnahoidliku või sotsiaalse märkega riigihangete arv ja osatähtsus menetlusliikide lõikes

Menetluse liik	Sotsiaalsete aspektidega hangete arv	Osatähtsus sotsiaalsete aspektidega hangetest (%)	Keskkonnahoidlike aspektidega hangete arv	Osatähtsus keskkonnahoidlike aspektidega hangetest (%)	Osatähtsus sotsiaalselt vastutus-tundlikest hangetest (%)
Avatud hankemenetlus	3	7,1	88	42,3	36,4
Minikonkurss raamlepingu alusel	18	42,9	51	24,5	27,6
Lihthange	4	9,5	60	28,8	25,6
Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus	16	39,1	1	0,5	6,8
Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus	0	0,0	5	2,4	2,0
Piiratud hankemenetlus	1	2,4	1	0,5	0,4
Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus	0	0,0	1	0,5	0,4
Lihtsustatud korras teenuste tellimine	0	0,0	1	0,5	0,4
Kokku	42	100,0	208	100,0	100,0

Allikas: Laigna (2018); autori arvutused

Kui vaadelda sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke aspekte eraldi, siis sotsiaalseid aspekte kasutatakse peaaegu 40%-l juhtudest sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses. Need hanked on seotud sotsiaalvaldkonnaga ja sellest tulenevalt on hangetel ka sotsiaalne mõõde, kuigi üldjuhul ei ole hankesse lisatud täiendavaid sotsiaalseid kriteeriume. Näiteks seisneb hanke sotsiaalne aspekt hanke eesmärgis, milleks on piloteerida rehabilitatsiooniprogrammi koolikohustuse edasilükkamise soovitus saanud lastele.

Võrreldes sotsiaalselt vastutustundlike hangete jaotust menetlusliigiti ja hangete üldist jagunemist menetlusliikide lõikes (vt Tabel 6), siis võib väita, et sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestatakse tavapärasest rohkem just minikonkurssidel raamlepingu alusel ja vähem lihthangetel, kuid üldiselt on need kolm menetlusliiki samuti kõige levinumad. Raamlepingu alusel tehtud minikonkursside, milles on sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke aspekte arvestatud, puhul on ligi 70%-l juhtudest tegemist RMK hangetega, kus viidatakse RMK keskkonnanõuetele.

Tabel 6. 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018. aastal avaldatud riigihangete arv ja osatähtsus menetlusliikide lõikes

Menetluse liik	Hangete arv	Osatähtsus kõigist hangetest (%)
Avatud hankemenetlus	1617	32,5
Minikonkurss raamlepingu alusel	587	11,8
Lihthange	2136	42,9
Teised menetlusliigid	637	12,8
Kokku	4975	100,0

Allikas: Laigna (2018); autori arvutused

Seega võib väita, et sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke aspekte arvestati menetlusliikides, mida ka tavapäraselt oleks antud toote, teenuse või ehitustöö hankimiseks kasutatud, st menetlusliigi valikul ja sotsiaalsete ning keskkonnahoidlike aspektide arvestamisel hangetes puudub Eestis seos.

Selleks, et selgitada välja kas ja millisel määral mõjutavad sotsiaalseid ja/või keskkonnahoidlikud kriteeriumid eduka pakkumuse valikut ning kuidas on sotsiaalse vastutuse põhimõtet rakendatud, uurib autor lähemalt hangete dokumente. Analüüsiks valis autor 1. septembrist 2017. aastal kuni 31. märtsini 2018 aastal algatatud sotsiaalse või keskkonnahoidliku märkega ehitustööde hankemenetlused, mida on kokku 73. Nendest 72 on keskkonnahoidliku märkega ja ühes on arvestatud sotsiaalseid aspekte. 73-st hankemenetlusest kolm on lõpetatud lepinguta, ülejäänud 70 on pooleli hankemenetluse eri etappides. Valimi moodustavad 40 juhuslikult valitud sotsiaalse või keskkonnahoidliku märkega ehitustöö hanget, mis ei ole väljavõtte tegemise seisuga lõpetatud ilma lepinguta.

Üks olulisem tingimus sotsiaalse vastutuse põhimõtte rakendamisel riigihangetes on sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste kooskõla parima hinna ja kvaliteedi suhte saavutamise (Erridge, Hennigan 2012, 366). Uuritavatest ehitustööde hangetest neljas ehk 10%-l on pakkumuse hindamiskriteeriumiks parim hinna ja kvaliteedi suhe. Nendest hangetest kolmes on keskkonnahoidlikul kriteeriumil ka kaal lõpphinde moodustumisel, mis on kõigil juhtudel 10%. Ühel juhul on hindamiskriteeriumiks küll parim hinna ja kvaliteedi suhe, kuid keskkonnahoidlikul ega sotsiaalsel kriteeriumil ei ole kaalu lõpphinde moodustumisel. 36-s hankes 40-st ehk 90%-l on hindamiskriteeriumiks madalaim hind. Seega ei mõjuta sotsiaalne või keskkonnahoidlik

kriteerium üldjuhul eduka pakkumuse valikut. Kuigi järeldus tugineb ehitustööde hangetele, on sarnaseid jooni ka asjade ja teenuste hangetel.

Sotsiaalselt vastutustundlikule kriteeriumile võib anda pakkumuse hindamisel vähem kaalu, kui vastavad tingimused on piisavalt karmid näiteks tehnilises kirjelduses. Sotsiaalse vastutuse tingimusi rakendatakse ehitustööde näitel kõige rohkem hankelepingu esemele, aga tingimus võib olla ka lepingus fikseeritud. Kuigi autori eesmärk ei ole hinnata sotsiaalselt vastutustundlike aspekte sisuliselt ja tuvastada, kui ranged või mõjusad on hankelepingu esemele või lepingu täitmisele kohaldatud tingimused, on autori arvates tegemist üldiste või tavapärase ehitustöödel kohaldatavate tingimustega. Selline näide on töövõtja kohustus suhtuda hanke objekti rajamisse säästlikult ja heaperemehelikult – kasutada loodussäästlikke tehnoloogiaid ja vältida keskkonna reostamist, tagada ehitusalaga külgneval territooriumil ohutus (inimesed, autod), kasutataval ehitusalal tööohutus, heakord ja puhtus ning järgida tervisekaitse, keskkonnakaitse ja jäätmekäitluse nõudeid.

Sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikke kriteeriume on võimalik rakendada ka pakkuja valikul. Uuritavatest hangetest 6-s ehk 15%-l on keskkonnahoidlik aspekt pakkuja kvalifitseerimistingimuseks ja kõigil juhtudel on selleks keskkonnajuhtimissüsteemi rakendamine (pakkujal peab olema ehitustööde tegevusvaldkonnas rakendatud keskkonnajuhtimissüsteem, mis vastaks vähemalt ISO 14001 standardis sätestatud tingimustele). Pakkujatele rakendatakse seadusest tulenevaid kohustuslikke kõrvaldamise tingimusi, sealhulgas neid, mis on seotud sotsiaalsete või keskkondlike aspektidega.

Mõnel juhul on ehitustöö hanke sotsiaalne või keskkonnahoidlik aspekt seotud hanke eseme või hanke korraldamisega üldisemalt, sealhulgas sellega, et hange on seotud keskkonna- või sotsiaalvaldkonnaga. Näiteks seisneb hanke keskkonnahoidlik aspekt paberivabas asjaajamises (menetletakse e-riigihangete keskkonnas) või sotsiaalne aspekt selles, et hangitav ehitis on spordihoone. Analüüsitud hangete põhjal järeldub, et valdavalt ei ole sotsiaalselt vastutustundlike hangete puhul tegemist täiendava sotsiaalse või keskkondliku väärtuse loomisega lisaks hanke põhieesmärgile, vaid valdkonna õigusaktidest või juhenditest tulenevate kohustuste täitmisega. Seega üldjuhul ei lisata hankesse täiendavaid keskkonnahoidlikke ja sotsiaalseid aspekte, vaid defineeritakse olemasolevaid tingimusi keskkonnahoidlike või sotsiaalsetena. Need tingimused korduvad sama hankija eri hankemenetlustes.

2.3. Sotsiaalse ostmise olukord Eestis

Sotsiaalse ostmise temaatika täiendavaks avamiseks intervjueris autor Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhatajat Kristel Mesilast ja nõunikku Mario Sõrme, kuna Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond

- töötab välja hankepoliitikat,
- valmistab ette õigusaktide eelnõusid,
- nõustab isikuid ja asutusi,
- koordineerib riigiasutuste tegevust riigihangete valdkonnas,
- korraldab e-riigihangete keskkonna tegevust,
- teostab riigihangete korraldamise üle riiklikku järelevalvet jne.

Tegemist oli poolstruktureeritud intervjuuga, mille põhiküsimused saadeti vastajatele e-posti teel. Lisaks küsitles autor Riigikontrolli auditiosakonna vanemauditiitorit Illar Tõnissoni, kuna Riigikontroll on Eesti maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu asutus, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud. Küsimustikule vastati e-posti teel. Intervjuu ja küsimustiku eesmärk oli selgitada välja, milline on sotsiaalse ostmise strateegia Eestis, milline süsteem on loodud sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks ning milliseid vahendeid sotsiaalse ostmise edendamiseks kasutatakse.

Sotsiaalse vastutuse edendamiseks on vaja määrata kindlaks selle koht valitsuse struktuuris. Tavapäraselt tegelevad valdkonnaga mitmed valitsusasutused, kuid peab olema üks põhiline SV valdkonna vedaja. Alternatiivina võib valitsus luua SV valdkonna koordineerimiseks ja edendamiseks ka eraldi ametiasutuse, mida on teinud mitmed Euroopa Liidu riigid. (Corporate social ... 2014, 14) Eestis koordineerib riigihangete valdkonda ja nõustab riigihangetega seonduvates küsimustes Rahandusministeerium. Keskkonnahoidlike hangetega tegeleb peamiselt Keskkonnaministeerium, sotsiaalsete aspektide edendamise valdkonnas on aktiivne pigem kolmas sektor, kuigi Kristel Mesilase hinnangul võiks see kuuluda Sotsiaalministeeriumi tegevusvaldkonda. Spetsiaalne asutus sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete eestvedamiseks Eestis puudub ja sotsiaalse ostmisega seotud vastutuse jaotus on kohati ebaselge.

Selleks, et edendada sotsiaalset ostmist, on vaja esmalt selgitada välja vajadus ehk milliseid probleeme peab sotsiaalselt vastutustundlike hangete kaudu lahendama või milliseid valdkondi täiendavalt hangete abil edendada. Seejärel peab seadma mõõdetavad eesmärgid ja määrama

kindlaks prioriteetid. Eestis on küll lisatud riigihangete seadusesse võimalus sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kaalutlusi hangetes arvestada ja vastavat informatsiooni kogutakse ka riigihangete registris hangetele lisatavate märgete kaudu, kuid sotsiaalse ostmise mõiste on sisustamata ja selgeid eesmärke ei ole. Praegu on hankijatele antud koolituste ja juhenditega küll suuniseid, et millised võiksid hangetes arvestatavad sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid olla, aga need ei ole tingimata riiklikult tähtsad valdkonnad. Kristel Mesilase sõnul on koostamisel Eesti riigihangete strateegia, kus ühe osana on plaanis anda selgemad suunised ka lisaväärtuste edendamiseks riigihangetes.

Sotsiaalse ostmise auditeerimiseks on samuti vaja selgeid prioriteete, eesmärke ja juhiseid, milliseid väärtuseid peaks hangete kaudu täiendavalt riigi rahaga looma. Neid aluseks võttes on võimalik kontrollida, kas ja kuidas on neid hangetes arvestatud ning kas rakendatud meetmed on asjakohased. Riigikontroll ei ole sotsiaalset ostmist oma töödes käsitlenud. Illar Tõnissoni sõnul on kõige aluseks valdkonna olulisus ühiskonnas – kui leitakse, et see vajaks auditeerimist, siis on võimalik töötada välja vajalikud kriteeriumid, millele vastavust auditis hinnata. Illar Tõnisson toob välja, et mida selgemalt on sõnastatud eesmärk või seadusesse kirja pandud tegevusjuhised, seda kergem on ka antud eesmärgi täitmist või tegevust auditeerida. Samas hindab Illar Tõnisson olemasolevat seaduse üldist põhimõtet sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste lisamiseks piisavaks.

Rahandusministeeriumi esindajate hinnangul on selgete ja detailsete juhiste olemasolu eelduseks, et sotsiaalseid ja keskkonnahoidlike kaalutlusi hangetes arvestatakse. Kristel Mesilase hinnangul on hankijatele kättesaadavaks tehtud piisavalt konkreetseid juhendeid. Nii Rahandusministeeriumi kui ka Riigikontrolli esindajate hinnangul ei ole sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste vähene rakendamine seotud mitte niivõrd juhendmaterjalide selguse ja piisavusega, kuivõrd üldise kultuuriga. Sotsiaalse ostmise väikesest osatähtsusest järeldub väike huvi täiendavate väärtuste edendamise vastu riigihangete kaudu, aga ka pakkujate ja õigusettevõtjate kasvanud soovis hankeid vaidlustada. Iga täiendava nõude, sealhulgas sotsiaalse või keskkonnahoidliku tingimuse esitamine toob kaasa riski, et hange vaidlustatakse. Hankijad kardavad hankesse täiendavaid kriteeriume ja tingimusi lisada, kuna sotsiaalselt vastutustundlikel kaalutlustel on subjektiivse olemuse tõttu suurem oht vaidlustamiseks. Kui tekiks arvestatav hulk positiivseid kogemusi nende aspektide lisamisel hankemenetlusse, kasvaks julgus täiendavaid sotsiaalseid või keskkonnahoidlike kriteeriume hangetesse lisada.

Riigihangetega seotud vaidluste lahendamiseks on loodud Rahandusministeeriumi juurde riigihangete vaidlustuskomisjon, mis on kohtuväline kohustuslik vaidluste lahendamise organ. Pakkija, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja võib vaidlustada hankija tegevuse, kui ta leiab, et riigihangete seaduse rikkumine hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid. Vaidlustuskomisjon ei tee sotsiaalsetele ja keskkonnahoidlikele aspektidele sisuanalüüsi, vaid kontrollib, et hankija ei ole teinud ilmselgelt kaalutusviga jne. Seega ei ole Rahandusministeeriumi esindajate sõnul ka vaidlustuskomisjonil täpset ülevaadet, kas ja milliste sotsiaalsete või keskkonnahoidlike kriteeriumite tõttu on vaidlusi tekkinud ning millise lahendi need on saanud.

Mario Sõrm toob sotsiaalse ostmise takistustena välja ajapuuduse, rahapuuduse, puuduliku planeerimise, hirmu, kogenematus ja vajaduse puudumise. Sotsiaalse ostmise vajadus ei ole selge ja samuti puudub vastav ühiskondlik kokkulepe. Hankespetsialist ei lisa keskkonnahoidlikke ja sotsiaalseid kriteeriume hankesse, kui see ei ole üldine riiklik eesmärk ja suunis. Kogemus on näidanud, et leebed meetmed ei ole aidanud kasvatada nende kaalutluste lisamist riigihangetesse, mistõttu on valitsusel plaanis muuta teatud keskkonnahoidlikud tingimused hankijatele kohustuslikuks.

Rahandusministeeriumi esindajate hinnangul on selleks, et hange hästi õnnestuks ja sinna lisataks ka täiendavaid sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke kriteeriume, vaja hankijaid, kes on hanke valdkonnas tugevad spetsialistid. Eestis on hankijateks sageli juriidilise taustaga inimesed, kes tunnevad hästi hankeõigust, kuid vähem hangitava toote, teenuse või ehitustöö valdkonda. Kristel Mesilane toob eeskujuks teiste riikide kogemuse, kus valdkonna spetsialistidele õpetatakse täiendavalt juurde riigihangetega seonduv. Rohkem kogemusi ja suurema kompetentsi tagab ka kesksete hangete korraldamine.

Kogenematus on seotud muuhulgas riigihangete valdkonna regulatsioonide keerukusega – juba hangete kohustuslike nõuete järgimisega on hankijatel küllaltki palju probleeme, mistõttu on täiendavate aspektidega arvestamine hankijate jaoks raske. Hankijad soovivad lihtsaid lahendusi, konkreetseid nõudeid ja piiranguid. Seega ei järgi hankijad olemuselt soovituslikke ja üldsõnalisi regulatsioone, kuna need eeldavad hankijalt kaalutusotsust. Lisaks on hankijate eelarve piiratud, mistõttu on tähelepanu eelkõige hankelepingu esemel ja hindamiskriteeriumiks valdavalt madalaim hind. Samuti ei tunneta kõik hankijad enda vastutust ühiskonna ees ja kui ühiskond ei ole seadnud hankijale keskkonnahoidlikke ja sotsiaalseid kohustusi, siis lähtub hankija sellest, mis

on tema jaoks harjumuspärane ja lihtne. Pigem tajuvad hankijad keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete eesmärkide vähest tähtsust ühiskonnas. Riigihangete kontekstis oodatakse hankijatelt säästlikku majandamist, mistõttu kardavad hankijad sattuda avalikkuse kriitika alla, kui hankimisel ei lähtuta peamiselt ostuhinnast. Teatud asutuste puhul siiski eeldatakse lisaväärtusega hankimist nende sotsiaalsest või keskkonnaga seotud tegevusvaldkonnast tulenevalt.

Sotsiaalse ostmise edendamiseks vajalik, et toimuks järelevalve sotsiaalselt vastutustundlikele hangetele. Rahandusministeerium teeb riigihangete seaduse alusel järelevalvet vaid hankija tegevuse õiguspärasusele, st järelevalvemenetlust ei tehta hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimiseks ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamiseks (RHS § 203 lg 3). Riigi raha kulutamise kohta koostab ülevaateid ja teeb vastavusauditeid Riigikontroll. Riigikontroll on käsitlenud keskkonnahoidlike aspekte näiteks 2016. aastal ministeeriumite sõidukite majandamise otstarbekuse kontekstis või kohalike omavalitsuste ehitushangete korralduses 2008. aastal. Küllaltki hiljuti riigihangete seadusesse lisandunud sotsiaalseid aspekte veel riigihangetes uuritud ei ole. 2018. aastal valmib Riigikontrolli audit riigihangete täitmise ja läbipaistvuse kohta ehitustööde hankelepingute käigus tehtud muudatuste kohta. Kuna auditeeritavad teemad valitakse Riigikontrolli tööplaani olulisuse alusel, siis peegeldab sotsiaalse ostmise vähene käsitlus Riigikontrolli töödes teema võrdlemisi vähest tähtsust ühiskonnas.

Ka Rahandusministeeriumi esindajate hinnangul ei ole sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid Eestis olnud olulised, pigem on läinud rõhk korruptsiooniohu vähendamisele, läbipaistvuse suurendamisele ja ausale konkurentsile. Seetõttu on rohkem tähelepanu pööratud e-riigihangete keskkonna arendamisele ja paberivabale asjaajamisele, mis on muuhulgas andnud ka keskkonnahoidliku mõju. Riigihangete peamine eesmärk on endiselt säästlikkus, kuigi Kristel Mesilase hinnangul on säästlikkuse kõrval võimalik hakata tegelema ka sekundaarsete eesmärkidega, mis tulenevad Euroopa Liidu strateegiast. Seejuures toob Mario Sõrm välja, et teatud sekundaarseid eesmärke, mis on näiteks maksupoliitikaga seotud, püütakse aktiivselt riigihangete kaudu saavutada. Sellest võib samuti järeldada sotsiaalse ostmise ebaolulisust võrreldes teiste valdkondadega või seda, et Eestis on sotsiaal- ja keskkonnapoliitika rakendamiseks olemas muud tõhusamad meetodid ja vastavate eesmärkide saavutamine riigihangete kaudu ei ole otstarbekas. Seda aga ei ole Eestis veel põhjalikult analüüsitud.

2.4. Järeldused ja ettepanekud

Sotsiaalselt vastutustundlik riigihange tugineb tasakaalus majanduslikele, keskkonnahoidlikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele. Sarnaselt teiste riikide kogemusele on Eestis pikemalt ja põhjalikumalt tegeletud keskkonnahoidlike aspektidega riigihangetes, alles suhteliselt hiljuti loodi üldine regulatsioon ka sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks hankimisel. Sotsiaalne ostmine tervikuna ei ole Eestis veel välja kujunenud. Sotsiaalselt vastutustundlikud hanked moodustavad kõigist hangetest ligikaudu 5%. Seoses Eesti ajaloolise ja kultuurilise taustaga on riigihangete rõhk peamiselt majanduslikel kaalutlustel ehk säästlikkusel. Põhjalikult on tegeletud ausa konkurentsi tagamisega riigihangetel, mistõttu on pööratud rohkem tähelepanu riigihangete läbipaistvale korraldamisele, sealhulgas e-riigihangete keskkonna arendamisele.

Sotsiaalne ostmine võib olla samaaegselt nii ümberkujundav kui ka asendav poliitikavahend. See tähendab, et riik motiveerib hangete kaudu ettevõtjaid oma tavasid ümber kujundama asendades tavapärased kaubad, teenused ja ehitustööd sotsiaalselt vastutustundlikega. Ehitustööde hangete näitel on autori arvates tegemist peamiselt asendusmeetodiga, st hankijad püüavad osta jätkusuutlikult. Kuna Eestis on sotsiaalse ostmise kogemus alles tekkimas, siis on vara hinnata, millisel määral mõjutab sotsiaalne ostmine ettevõtjaid oma tegevust muutma. Näiteks on hangetes kasutatud kvalifitseerimistingimust, mis seab pakkujatele kohustuse rakendada keskkonnamajandussüsteeme ja see võib mõjutada rohkem ettevõtjaid neid süsteeme rakendama. Aga sotsiaalse ostmise selline mõju vajab Eestis täiendavat analüüsi.

Riigihangete seadus annab võimaluse hankimisel lisaks majanduslikele ka sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamiseks. Seaduses on üksikud sotsiaalse vastutusega seotud kohustused (näiteks pakkuja kõrvaldamise alused), aga sotsiaalselt vastutustundlik hankimine on pigem üldine põhimõte ja üksikasjalikud kriteeriumid põhimõtte rakendamiseks puuduvad. Autori hinnangul peab seadusega antud võimaluste rakendamiseks olema hankija motiveeritud ja võimekas.

Nagu üldisemalt Euroopa Liidus, on ka Eestis keskkonnahoidlike hangete toetamiseks selgemad juhised kui sotsiaalsete kaalutlustega arvestamiseks riigihangetes. Kuna sotsiaalse ostmise kogemus on vähene, on autori arvates vaja täiendavaid üksikasjalikke riiklikke juhiseid ning väljaõpet, et sotsiaalseid kaalutlusi hangetesse lisataks. Praegu jääb autori hinnangul seadusest väheks, et julgustada hankijaid lisama sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kriteeriume

riigihangetesse. Samuti on riikliku suuniseta ebaselge, milliseid sotsiaalseid või keskkondlikke probleeme peaks just hangete abil lahendama või milliseid sekundaarseid väärtuseid hangete kaudu looma.

Analüüsi tulemusena selgus, et sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud kriteeriumid ei mõjuta üldjuhul eduka pakkumuse valikut. Pakkumuste hindamiskriteeriumiks on valdavalt madalaim hind – parima hinna ja kvaliteedi suhet kasutatakse ehitustööde näitel vaid ühel juhul kümnest. Ka parima hinna ja kvaliteedi suhte kasutamisel ei pruugi sotsiaalsel või keskkonnahoidlikul kriteeriumil olla kaalu lõpphinde moodustumisel või on sellise kriteeriumi kaal hinnaga võrreldes oluliselt väiksem.

Riigihanked on eelkõige keskendunud hankelepingu esemele ehk ostetavale asjale, teenusele või ehitustööle, seetõttu on sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid seotud enamasti hankelepingu eseme või lepingu tingimustega. Eesti ehitustööde hangete näitel on valdavalt kasutatud sotsiaalse vastutuse põimimise strateegiat, kuna sotsiaalne või keskkonnahoidlik aspekt on sageli seotud mõne olemasoleva tingimusega, mille põhieesmärk on majanduslik, või on tegemist õigusaktidest tuleneva kohustusega. Samuti ei mõjuta keskkonnahoidlik või sotsiaalne kaalutus üldjuhul pakkujate valikut, kuna ainult 15%-l juhtudest on keskkonnahoidlik kriteerium pakkujate kvalifitseerimistingimuseks.

Hanke sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid ei ole riiklikult sisustatud ning seega võivad hankijad ise määratleda, mis need on. Seetõttu ei ole sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid üldjuhul seotud täiendavate kriteeriumitega, vaid hankelepingu eseme valdkonna (näiteks spordihoone ehitamine) või ka hankemenetluse korraldamisega (näiteks paberivaba asjaajamisega). Sellest järeldub, et hankija tõenäoliselt ei analüüsi hankementluse alguses, kuidas ja milliseid täiendavaid (mitte õigusaktidest tulenevaid) sotsiaalseid või keskkonnahoidlikke kriteeriume hankele lisada, vaid lähtub juba olemasolevatest või defineerib hanke olemust kui sotsiaalselt vastutustundlikku.

Sotsiaalse ostmise keskkonnahoidlike aspektidega on Eestis tegeletud juba mõnda aega, kuid valdkonnas ei ole sellele vaatamata olulist arengut toimunud. Peamiseks põhjuseks on eesmärkide puudumine, mis on seotud üldise riikliku hankestrateegia puudumisega. Seadmata on sotsiaalse ostmise põhisuund ning määramata valdkonna olulisus ja sihttasemed, kuhu riik soovib jõuda. Samuti on praegu sotsiaalse vastutuse edendamine kujunenud poolvabatahtliku tööjaotuse alusel erinevate huvirühmade ja asutuste vahel. Seega on sotsiaalse ostmise arenguks Eestis vaja esmalt

välja selgitada, milliseid sotsiaalseid ja keskkondlikke probleeme on vaja hangete abil lahendada. Seejuures peab analüüsima, kas neid probleeme on võimalik lahendada mõnel muul, mõjusamal ja tõhusamal meetodil või on seda otstarbekas teha just riigihangete kaudu. Seejärel peab määrama kindlaks prioriteetsed valdkonnad ja iga prioriteetse valdkonna eest vastutava asutuse ning seadma mõõdetavad eesmärgid.

Riigi eesmärkide täitmiseks on vaja tegevust toetada kontrollisüsteemiga. Praegu puudub Eestis hangete järelevalve ja auditeerimine just sotsiaalsetest ja keskkonnahoidlikest aspektidest lähtuvalt. Riigil on küll statistiline ülevaade keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete aspektide arvestamise kohta, kuid ei analüüsita sisuliselt, millised need aspektid on ja kas vastavad ressursside otstarbekale kasutamisele. Samuti ei ole uuritud sotsiaalse ostmise mõjusust teisete eesmärkide saavutamisel. Kuna puudub riiklik sotsiaalse ostmise tegevuskava ja valdkond on senini olnud võrdlemisi ebaoluline, siis ei ole ka Riigikontroll sotsiaalset ostmist põhjalikult auditeerinud.

Sotsiaalselt vastutustundlik hankimine ei ole kohustuslik ning samuti ei tajuta valdkonna olulisust ühiskonnas, mistõttu ei lisata hangetesse sotsiaalset ja keskkondlikku lisaväärtust loovaid kaalutlusi. Pigem tunnevad hankijad survet osta võimalikult madala hinnaga ja seetõttu jätkavad väljakujunenud tavadid. Täiendavate sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste lisamist ning hindamiskriteeriumina parima hinna ja kvaliteedi suhte kasutamist takistab ka hankijate hirm, et hange vaidlustatakse. See on aga seotud hankijate vähese kogemusega. Intervjuu ja küsimustiku põhjal selgus, et juriidiliselt korrektne hankimine on keeruline, mistõttu on hankijatel raskusi täiendavate tingimuste arvestamisega hangetes.

Sotsiaalselt vastutustundlike kriteeriumite lisamine hankesse toob kaasa riske, mis on seotud asjaoluga, et sotsiaalne ostmine on seotud tavapärasest subjektiivsemate kaalutlustega. Ühelt poolt on hankijatel hirm subjektiivset kaalutlusõigust kasutada, kuna on oht eksida, teiselt poolt võib subjektiivsete kaalutluste lisamine tuua kaasa kõrgema pettuseriski. Riskide maandamiseks on vaja sotsiaalset ostmist toetavat sise- ja väliskontrollisüsteemi. Autori arvates võiks sisekontrollisüsteemi hulka kuuluda ISO 20400 standardi põhimõtete rakendamine ja sotsiaalselt vastutustundliku hankimise kohustulik käsitlemine hankijate hankekordades, kuid temaatika vajab täiendavat analüüsi.

KOKKUVÕTE

Sotsiaalne ostmine on riigi sotsiaalsete, keskkondlike ja majanduslike eesmärkide strateegiline ja läbipaistev ühendamine ning saavutamine. Euroopa 2020. aasta strateegia seab jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärgid, mille saavutamise oluline vahend on sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked. Magistritöö eesmärk oli selgitada välja, kas ja kuidas rakendatakse sotsiaalse vastutuse põhimõtet riigihangetes ning millised on sotsiaalse ostmisega seotud probleemid Eestis.

Magistritöö peamine uurimisküsimus oli, kas sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid mõjutavad eduka pakkumuse valikut. Magistritöö uurimisobjekt oli sotsiaalne ostmine, mida uuriti Eesti riigihangete põhjal. Kuna ehitustööde hanked moodustavad olulise osa Eesti riigihangetest ning ehitustööde hangetes on võimalik arvestada mitmekülgseid sotsiaalseid ja keskkonnahoidlikke kaalutlusi, kitsendati valimit ehitustööde hangetele, mis on sotsiaalse või keskkonnahoidliku märkega.

Selgus, et Eestis on sotsiaalne ostmine alles välja kujunemas. Riigihangete seadus võimaldab vastutustundlikku hankimist, kuid tegemist on pigem üldise põhimõtte kui kohustusega. Sotsiaalse ostmisega seotud meetmed on pigem leebed ja riiklikku sundi ei rakendata. Kehtestatud on mõned sotsiaalselt vastutustundlikud kohustused, kuid pakkujate kvalifitseerimine või pakkumuste hindamine sotsiaalsete või keskkonnahoidlike kaalutluste alusel on siiski vabatahtlik. Sarnaselt teiste riikide kogemusele on hangetes pikemalt ja põhjalikumalt tegeletud keskkonnahoidlike aspektidega ning sotsiaalsete kaalutlustega arvestamine on küllaltki uus nähtus.

Hanketingimusi vastavalt kujundades on võimalik eelistada selliseid pakkujaid, kelle loodav sotsiaalne või keskkonnahoidlik väärtus on suurem. Sotsiaalselt vastutustundlikke kaalutlusi saab rakendada hankemenetluse eri etappides, sealhulgas pakkumuse hindamiskriteeriumina parima hinna ja kvaliteedi suhte leidmisel. Eestis arvestatakse sotsiaalseid või keskkonnahoidlike aspekte 5%-l kõigist hangetest. Uuritud ehitustööde hangete näitel selgus, et pakkumuste hindamise

kriteeriumiks on valdavalt madalaim hind ja sotsiaalselt vastutustundlikud kriteeriumid ei mõjuta üldjuhul eduka pakkumuse valikut.

Sotsiaalselt vastutustundliku ostmise peamised probleemid Eestis on:

- eesmärkide puudumine,
- ebaselge vastutuse jaotus,
- kohustuse puudumine,
- kogemuste vähesus,
- puudulik kontrollisüsteem.

Eelnevast tulenevalt on magistritöö autoril järgmised ettepanekud:

1. Analüüsida valitsuse tasemel, milliseid sotsiaalseid ja keskkondlikke probleeme on vaja lahendada. Seejärel tuvastada sellised probleemid, mida on otstarbekas lahendada riigihangete abil.
2. Määrata kindlaks prioriteetsed valdkonnad ja iga prioriteetse valdkonna eest vastutav asutus.
3. Seada mõõdetavad eesmärgid ning anda täpsed ja selged juhised, kuidas neid eesmärke saavutada.
4. Muuta olulised nõuded hankijatele kohustuslikuks.
5. Luua sise- ja väliskontrollisüsteem, mis toetaks ja hindaks seatud eesmärkide saavutamist ja maandaks sotsiaalse ostmisega seotud riske.

Magistritöö tulemused annavad lähtepunkti riigihangetega seotud sidusrühmadele, ülevaade sotsiaalselt vastutustundliku hankimise olukorrast on vajalik aga kogu ühiskonnale, keda huvitab, mida ja kuidas nende raha eest ostetakse. Edasiseks uurimiseks võiks analüüsida erinevate meetodite tõhusust sotsiaalse ostmise edendamiseks, sealhulgas just valdkonnaga seotud standardite rakendamise mõju. Selleks on aga vaja esmalt riiklikku sotsiaalse ostmise strateegiat, millele toetudes on võimalik tuvastada meetodite rakendamise mõju strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Näiteks millisel määral suurendaks ISO 20400 standardi rakendamine hankijate võimekust sotsiaalseid ja keskkonnahoidlike kaalutlusi hangetesse lisada ning maandaks sotsiaalse ostmisega seotud riske. Samuti vajavad täiendavat analüüsi hankijate sisekontrollisüsteemi osaks olevad hankekorrad sotsiaalse ostmise vaatest – kas ja kuidas maandavad need täiendavate kaalutluste lisamisest tulenevaid riske riigihangetes.

SUMMARY

SOCIAL RESPONSIBILITY IN PUBLIC PROCUREMENT BASED ON CONSTRUCTION WORKS IN ESTONIA

Keiti Pärn

Social purchasing is the strategic and transparent integration and achievement of social, environmental and economic objectives. The Europe 2020 strategy sets objectives for sustainable and inclusive growth of economy and socially responsible public procurement is an important instrument to achieve these objectives. Therefore the aim of this work is to find out whether and how socially responsible considerations are implemented in public procurement and what are the problems related to social purchasing in Estonia.

The main research question focuses on whether socially responsible criteria influences the selection of a successful tender. The research object is social purchasing, which is examined based on public procurement in Estonia. Since construction works make up the significant part of Estonian public procurement and there is possible to implement wide range of social and environmental considerations in constructions works, the analyzed sample was restricted to procurements of construction works that are marked as socially or environmentally responsible.

The study revealed that the social purchasing in Estonia is still developing. The Public Procurement Act enables socially responsible public procurement, but social responsibility is a general principle rather than an obligation. Social purchasing-related measures are rather mild and national coercion is not applied. There are some socially responsible obligations, but the qualification of tenderers or the evaluation of tenders on the basis of social or environmental considerations is optional. Similar to the experience of other countries environmental aspects have been addressed for longer and more thoroughly and considering social aspects in public procurement is a rather new phenomenon.

By shaping the terms of the procurement, it is possible to give priority to those tenderers by whom the social or environmental value created is greater. Socially responsible considerations can be implemented at different stages of the procurement procedure, including as the award criteria for finding the best price-quality ratio. 5% of public purchases include social or environmental aspect in Estonia. In this case, the main award criteria for the procurement is the lowest price and socially responsible criteria usually doesn't shape the selection of a successful tender.

The main problems of socially responsible purchasing in Estonia are:

- lack of objectives,
- unclear distribution of responsibility,
- lack of obligation,
- lack of experience,
- deficiency of control system.

In relation to the previous the author proposes the following:

1. Analyze on government level which social and environmental problems need to be solved. Then problems which are expedient to solve through public procurement have to be identified.
2. Specify priority areas and determine the authority responsible for each priority area.
3. Set measurable goals and provide precise and clear national guidance on how to achieve these goals.
4. Make the essential requirements compulsory for procurers.
5. Establish an internal and external control system that supports and assesses the achievement of the goals set and reduces the risks arising from social purchasing.

The results of the work provide a starting point for stakeholders involved in public procurement, an overview of the state of socially responsible procurement is also needed for the whole society who is interested in what for and how their money is spent. For further research, the effectiveness of different methods for promoting social purchasing, including the impact of the application of various sector-specific standards, could be analyzed. However, this requires a national social purchasing strategy that can be used to compare the impact of implementing different methods on achieving strategic goals. For example, how the implementation of the ISO 20400 standard would increase the ability of contracting authorities or entities to include social and environmental aspects

in public procurement and hedge the risks associated with social purchasing. It is also necessary to further analyze procurement manuals that are part of the contracting authorities' internal control system from a social purchasing standpoint – whether and how they mitigate the risks of adding subsidiary considerations to public procurement.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Andrecka, M. (2017). Corporate Social Responsibility and Sustainability in Danish Public Procurement. – *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12, No. 3, 333–345.
- Barrett, A., Rees, D. (2016). Public Sector Procurement – the Challenges Facing a Small Country. – *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 2, 170–177.
- Carter, C. R., Rogers, D. S. (2008). A framework of sustainable supply chain management: moving toward new theory. – *International Journal Of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 38, No. 5, 360–387.
- Chiarini, A., Vagnoni, E. (2017). Differences in implementing corporate social responsibility through SA8000 and ISO 26000 standards. – *Journal Of Manufacturing Technology Management*, Vol. 28, No. 4, 438–457.
- Erridge, A., Hennigan, S. (2012). Sustainable procurement in health and social care in Northern Ireland. – *Public Money and Management*, Vol. 32, No. 5, 363–370.
- European Commission. (2014). *Corporate social responsibility: National public policies in the European Union*. Kättesaadav: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KE1103005, 28.12.2016.
- European Commission. (2016). *Green public procurement criteria for office building design, construction and management*. Kättesaadav: <https://bookshop.europa.eu/en/green-public-procurement-criteria-for-office-building-design-construction-and-management-pbLFNA28006/?CatalogCategoryID=yIMKABstfr0AAAEjypAY4e5L>, 28.12.2016.
- European Parliament. (2017). *Green Public Procurement and the EU Action Plan for the Circular Economy*. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602065/IPOL_STU\(2017\)602065_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602065/IPOL_STU(2017)602065_EN.pdf), 04.04.2018.
- Euroopa Komisjon. (2011). *Roheline raamat. ELi riigihankepoliitika ajakohastamise kohta. Euroopa hanketuru tõhustamine*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/oigusaktid/rohelised-raamatud>, 14.04.2018
- Euroopa Komisjon. (2011). *Sotsiaalne ostmine: Juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes*. Kättesaadav: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/et_EE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KE3210584, 28.12.2016.

- Euroopa Komisjon. (2016). *Keskkonnahoidlik ostmine*. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_et.pdf, 19.02.2018.
- Euroopa Kontrollikoda. (2015). *ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi*. Kättesaadav: <http://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:261051/188167>, 13.12.2016.
- Euroopa Kontrollikoda. (2017). *Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle: rahastamine on rohkem suunatud strateegia „Euroopa 2020“ prioriteetidele, kuid tulemuslikkuse mõõtmise kord muutub üha keerulisemaks*. Kättesaadav: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_2/SR_PARTNERSHIP_AGREEMENT_ET.pdf, 23.02.2018.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT, 2014, 94, 26.02.2014.
- Filios, V. P. (1985). Social Process Auditing: A Survey and Some Suggestions. – *Journal Of Business Ethics*, Vol. 4, No. 6, 477–485.
- Gray, R. (2001). Thirty years of social accounting, reporting and auditing: what (if anything) have we learnt? – *Business Ethics: A European Review*, Vol. 10, No. 1, 9–15.
- Grandia, J., Steijn, B., Kuipers, B. (2015). It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. – *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 28, No. 3, 243–260.
- Günther, E., Scheibe, L. (2006). The hurdle analysis. A self-evaluation tool for municipalities to identify, analyse and overcome hurdles to green procurement. – *Corporate Social Responsibility & Environmental Management*, Vol. 13, No. 2, 61–77.
- Igarashi, M., Boer, L., Michelsen, O. (2015). Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement. – *Journal of Cleaner Production*, Vol. 108, 442–450.
- Kallaste, E., Lang, A., Sõmer, M., Järve, J., Puolakainen, V. (2017). *Sotsiaalse väärtuse edendamise riigihangete kaudu*. Kättesaadav: http://www.centar.ee/uus/wp-content/uploads/2017/09/Raport_ver-1.1-Sotsiaalne-v%C3%A4%C3%A4rtus-riigihangetes.pdf, 28.01.2018.
- Kanapinskas, V., Plytnikas, Ž., Tvaronavičienė, A. (2014). Sustainable public procurement: Realization of the social aspect in Republic of Lithuania. – *Business: Theory and Practice*, Vol. 15, No. 4, 302–315.
- Keating, M. (2017). Sustainable procurement's evolution. – *American City & County Exclusive Insight*, 1–1.
- Lundberg, S., Marklund, P.-O., Schrömbäck, E. (2015). Is environmental policy by public procurement effective? – *Public Finance Review*, Vol. 44, No. 4, 478–499.

- Lundberg, S., Marklund, P.-O., Schrömbäck, E., Sundström, D. (2015). Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. – *Environ Econ Policy Stud*, Vol. 17, 487–520.
- McCrudden, C. (2006). Corporate Social Responsibility and Public Procurement. – *Oxford Legal Studies Research Paper*, No. 9. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047103.pdf>, 10.12.2016.
- Mihalache, S. Ş. (2013). Aspects regarding corporate social responsibility definition and dimensions. – *Proceedings Of The International Conference Marketing – From Information To Decision*, Vol. 6, 130–144.
- National Audit Office. (2013). *Sustainable procurement in government*. Kättesaadav: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/EAC_briefing_sustainable_procurement_government.pdf, 28.01.2017
- Piskunov, A. (2013). Common Principles for Audits of Public Contracts: An Opportunity for INTOSAI Cooperation.– *International Journal Of Government Auditing*, Vol. 40, No. 3, 13–15.
- Pojasek, R. B. (2011). ISO 26000 guidance on social responsibility. – *Environmental Quality Management*, Vol. 20, No. 3, 85–93.
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. – *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, 213–223.
- Rainville, A. (2016). Standards in green public procurement: A framework to enhance Innovation. – *Journal of Cleaner Production*, Vol. 167, 1029–1037.
- Riigihangete juhised*. Rahandusministeerium. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihangete-juhised>, 03.04.2018.
- Riigihangete seaduse eelnõu seletuskiri*. Riigikogu. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus>, 03.04.2018
- Riigihangete seadus. RT I, 01.07.2017, 1
- Ruparathna, R., Hewage, K. (2015). Sustainable procurement in the Canadian construction industry: challenges and benefits. – *Canadian Journal Of Civil Engineering*, Vol. 42, No. 6, 417–426.
- Schwartz, M. S., Carroll, A. B. (2003). Corporate social responsibility: A three-domain approach. – *Business Ethics Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 503–530.

Sourani, A., Sohail, M. (2011). Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. – *Engineering Sustainability*, Vol. 164, No. 4, 229–237.

Statistika. E-riigihangete keskkond. Kättesaadav:

<https://riigihanked.riik.ee/register/Aruanded.html>, 11.05.2018.

Steurer, R., Martinuzzi, A., Margula, S. (2012). Public Policies on CSR in Europe: Themes, Instruments, and Regional Differences. – *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 19, No. 4, 206–227.

Zorzini, M., Hendry, L. C., Huq, F. A., Stevenson, M. (2015). Socially responsible sourcing: reviewing the literature and its use of theory. – *International Journal Of Operations & Production Management*, Vol. 35, No. 1, 60–109.

Toomas Laigna, Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhtivspetsialisti 6. aprilli 2018. a e-kiri.

Uttam, K., Le Lann Roos, C. (2015). Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. – *Journal of Cleaner Production*, Vol. 86, 403–416.

Varnäs, A., Balfors, B., Faith-Ell, C. (2009). Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry. – *Journal of Cleaner Production*, Vol. 17, 1214–1222.

Wong, J.K.W., Chan, J.K.S., Wadu, M.J. (2016). Facilitating effective green procurement in construction projects: An empirical study of the enablers. – *Journal of Cleaner Production*, Vol. 135, 859–871.

Õiglase kaubanduse juhis riigihangete seaduses. Rahandusministeerium. Kättesaadav:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/mondo_2017_riigihangete_seadus_ok_juhis_rahmin.pdf, 04.02.2018.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu Rahandusministeeriumis

Eelnevalt oli intervjueeritavatele saadetud küsimustik e-kirja teel

12.04.2018

1. Hankijal on võimalik lisada riigihankele märke, et hankes arvestatakse keskkonnahoidlikke või sotsiaalseid aspekte.
 - a. Mis on keskkonnahoidlikud aspektid riigihangetel?
 - b. Aga sotsiaalsed?
 - c. Mis on hankele sotsiaalse või keskkonnahoidliku märke lisamise eesmärk?
 - d. Kas riiklikul tasemel kontrollitakse vastavate märgete asjakohasust?
 - e. Kes (milline pädev asutus) peaks seda tegema?
2. Kas Rahandusministeeriumi hinnangul on olemasolev juhendmaterjal hankijatele lihtne, selge ja piisav sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks? Palun põhjendage.
3. Eestis koordineerib riigihangete valdkonda ja nõustab riigihangetega seonduvates küsimustes Rahandusministeerium. Milline on Rahandusministeeriumi kompetents sotsiaalselt vastutustundliku hankimise koordineerimisel ning nõustamisel sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike kaalutluste lisamiseks hangetesse?
4. Alternatiivina võib valitsus luua sotsiaalse vastutuse valdkonna koordineerimiseks ja edendamiseks ka eraldi ametiasutuse, mida on teinud mitmed Euroopa Liidu riigid. Mida arvate sellise asutuse loomisest Eestis?
5. Milline on Rahandusministeeriumi sotsiaalse ostmise poliitika, sh kuivõrd prioriteetne on majanduslike aspektide kõrval täiendavate sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike väärtuste edendamine riigihangete kaudu?
6. Milline on sotsiaalse ostmise skoop Eestis, st kas valitsuse või Rahandusministeeriumi tasemel on defineeritud hankepoliitika prioriteetid seoses sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektidega ja mis need on?
7. Kas ja milliseid vahendeid kasutab Rahandusministeerium sotsiaalselt vastutustundliku hankepoliitika edendamiseks?

8. Milline on Rahandusministeeriumi loodud süsteem sotsiaalselt vastutustundliku hankimise (st nii sotsiaalsete kui ka keskkonnahoidlike aspektidega arvestamiseks riigihangetel) toetamiseks lisaks olemasolevale õiguslikule alusele ehk riigihangete seadusele?
9. Millised on Rahandusministeeriumi hinnangul peamised takistused keskkonnahoidlike ja sotsiaalsete kaalutlustega arvestamiseks riigihangetel?
10. Mis aitaks edendada ja toetada sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist, st kuidas olemasolevad takistused kõrvaldada?
11. 2017. aastal andis Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon välja standardi ISO 20400, mis annab juhised jätkusuutlikuks hankimiseks ja standardile vastavus on ka auditeeritav.
 - a. Mida arvate selle standardi rakendamise avalikus sektoris?
 - b. Kas standardi rakendamine võiks olla kõigile hankijatele kohustuslik? Palun põhjendage vastust.
12. Kui palju on Eestis hangetega tegelevaid ametnikke?
13. Milliseks hindate Eesti hankijate kompetentsi üldiselt?
14. Milliseks hindate hankijate teadlikkust ja kompetentsi sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks?
15. Milline on Rahandusministeeriumi üldine hinnang sotsiaalse ostmise olukorrale Eestis?
16. Kui kaalukas on Rahandusministeeriumi hinnangul sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektidega arvestamine hangetes, st millisel määral mõjutavad need aspektid tegelikult parima pakkumuse valikut?

Küsimustele vastasid Kristel Mesilane (osakonnajuhataja) ja Mario Sõrm (nõunik) Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnast

16.04.2018

Kuidas Rahandusministeerium on sisustanud mõiste sotsiaalne vastutus riigihangetes ehk mis on need sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid riigihangetes?

K. M. Ega me ei olegi neid eraldi lahti mõtestanud. Riigihangete seaduses on nii nagu on riigihangete direktiivis ja teadaolevalt Eestis on kõikide nende sekundaarsete eesmärkide rakendamine üsna madal, nii nende keskkonnahoidlike, innovatsiooni kui ka sotsiaalsete aspektide lisamine riigihangetele, siis ei ole see ka praktikas väga välja kujunenud. Ma ütleks, et keskkonnahoidlike aspektide poolt arendab Keskkonnaministeerium, neil on ka eraldi koduleht ja palju juhiseid ning läbi praktiliste näidete nad üritavad hankijatele selgeks teha, et mida võiks arvestada keskkonnahoidlike aspektidena riigihangetes. Aga see jälle oleneb ka sellest, et mis on hankelepingu ese. Sotsiaalsete aspektidega ollakse rohujuure tasandil, esimene „linnuke“ selles

vallas oli Riigikantselei juures olnud sotsiaalse innovatsiooni rakkerühm ja seal ühe aspektina uuriti ka seda, kuidas saaks neid sotsiaalseid väärtusi riigihangetes edendada. Kuna see spekter on ka väga lai ehk sinna läheb hästi palju alla, siis koostöös Sotsiaalministeeriumiga sai esialgu võetud suunaks vähenenud töövõimega inimeste kaasamine töjõuturule, kuna see läheb kokku ka tööhõivereformiga. Veel üks põhjus, miks just vähenenud töövõimega inimeste temaatika oli see, mida uuriti, võis olla asjaolu, et seda on võimalik kontrollida. Kuna riigihangetes on oluline, et kui seada tingimus, siis peab suutma seda ka kontrollida, et oleks võrdne kohtlemine ja läbipaistev, miks üks pakkuja saab eelise teise ees. Mõte oli kasutada neid Sotsiaalkindlustusameti ja Töötukassa infosüsteeme. Praegu liidestusi ei ole, st automaatselt ei saa andmeid selle kohta, kuna need on delikaatsed isikuandmed, aga põhimõtteliselt on infosüsteemides olemas info selle kohta, et kes on vähenenud töövõimega. See oli esimene analüüs üldse, et kuidas võiks sotsiaalseid väärtusi riigihangetesse sisse tuua. See valmis eelmise aasta lõpuks ja seda rakendatud väga veel ei ole. Me nüüd aktiivselt pole ka seda kontrollinud. Selles uues registris, mille 2017. aastal koos seaduse jõustumisega kasutusele võtsime ehk need uued nüansid, kuhu saab kirja panna keskkonnahoidlike, sotsiaalseid aspekte ja innovatsiooni, sealt saaks vaadata. Aga kuna riigihangete register on iseteeninduskeskkond ehk keegi otseselt ei kontrolli seda, kui sinna märke listaakse, et mis see on. See küll tagantjärei mingisuguse vaatega tuleb, st kui me teeme sel aastal riigihangete maastiku kokkuvõtted, mida me igal aastal teeme, siis toome ka selle aspekti välja seal. Aga nii palju, kui me oleme vaadanud, siis väga raske on leida üldse hankijat, keegi tegelikult seda rakendaks. Kui juba pilootprojekti oli vaja teha selle rakkerühma analüüsi raames, me ei leidnud hankijat, kes oleks nõus sellist hanget läbi viima. Hästi kiire oli ka ja nagu ikka, mida rohkem selliseid subjektiivseid tingimusi, seda suurem vaidlustamise oht ja sellepärast hankijad kardavad seda. Põhja-Eesti Regionaalhaigla on ka paar hanget läbi viinud, aga nendest ei saanud väga järeltõu teha, kuna ühele ei esitatud vist ühtegi pakkumust ja teine oli selline, kus pakkumus ei sisaldanud töötajaid, kes oleks vähenenud töövõimega. Ehk hange oli üles ehitatud selliselt, et mitte ei jäeta kvalifitseerimata sellepärast, kui ei ole võetud vähenenud töövõimega inimesi, aga saab lisapunkte selle eest. Kõik lisapunkte ei saanud, aga keegi ei kasutanud seda. Ehk mis need sotsiaalsed aspektid võiksid olla, siis praegu ainukene analüüs on tehtud vähenenud töövõime suunal ja rakenduspraktikat tegelikult praktiliselt ei ole. Keskkonnahoidlikest on rohkem, aga keskkonnahoidlikega on selline lugu, et kui 2016. aastal oli neid riigihangete registri järgi kõigest hangetest 6%, siis 2017. aastal 4% ehk on vähenenud hoopiski.

M. S. Aga sõltub sellest märkest, mis nad ise registrisse panevad.

K. M. Sõltub sellest jah. Siin oli küsimus ka selle kohta, et mis see eesmärk on. Eesmärk ongi saada infot selle kohta, et palju neid kasutatakse, sellepärast et ka Euroopa Liidu suunalt ehk

Euroopa Komisjoni suunalt on riigihangete strateegia ning samuti kõik need sekundaarsed eesmärgid. Uuritakse, palju neid kasutatakse ja riigid peaksid edendama seda. Ehk selle info saamine. Ja teisest küljest võib olla ka see, et hankijad ise ka vaatavad võib-olla teiste hankijate, kes on kogenud hankijad, hankeid, siis see info liiguks ja saaks teada, mis need tingimused üldse olla võivad. Siis saab juba märke järgi aru või selle järgi otsida.

M. S. Kui küsimustiku juurde tagasi pöörduda, et mis need keskkonnahoidlikud aspektid ja sotsiaalsed on, siis riigihangete seaduse seletuskirjas on ka selgitatud, mis osaliselt võiksid need aspektid olla. Seal oli mingisugune Soome gaasibusside näide ja see, millest Kristel juba rääkis ehk vähenenud töövõimega isikute töölevõtmine. Tegelikult meil RHS-is on olemas ka kvalitatiivsed, sotsiaalsed ja keskkonnaalsed hindamiskriteeriumid paragrahvis 85 ja need ka väga palju ei ütle, mis need kriteeriumid on – nad on ka üldsõnalised. Ma ei tea, kas see puudutab keskkonnahoidlikku või sotsiaalset aspekti rohkem, aga meil on MTÜ Mondo õiglase kaubanduse juhend. See käsitleb nii seda, et kes on selle palmiõli tootnud, kuidas talle on makstud, kui ka seda, et millistes tingimustes on ta seda palmiõli tootnud.

See küsimus on natuke seotud ka nende prioriteetidega, mis meil on riigis seatud ja mis on riigihangete poliitika. Ehk kui olulised on need aspektid ja mis on prioriteetid? Kas keskkonnahoidlikule ja sotsiaalsele riigihankele on antud ka mingisugune sisu, prioriteet ja eesmärk? Praegu tundub, et põhiline on õiglane kaubandus, mis on toodud näidetena välja, ja tööhõive pool. Keskkonnahoidlike hangete osas on Keskkonnaministeeriumil palju erinevaid juhendeid ja näiteid, see on väga lai teema. St kui me soovime, et hangitaks sotsiaalselt vastutustundlikult, siis mis on riigi prioriteet selles vallas? Kas see on seotud lihtsalt sellega, et meil on Euroopa Liidu poolt ette antud direktiividega, et meil on selline võimalus olemas? Aga mida me siis ikkagi edendame?

M. S. Mina ei saa sellest küsimusest aru.

K. M. Mina saan aru, et see on riigihangete poliitika strateegia kohta. Asi ongi selles, et meil ei ole sellist üldist riigihangete strateegiat riigis. Sealt võiksid ja peaksid tulema sihttasemed või see mida riik tahab saavutada läbi riigihangete, aga see on meil välja töötamisel. Meie osakonna huvi on, et see riigihangete strateegia tuleks. Meil on endal valmis kavand ja minu mõte on see, et ta võiks olla vabariigi valitsuse poolt kehtestatud n-ö katus. Rahandusministeerium ei saa ise öelda, mis see olla võiks, st valitsus peaks selle kokku leppima. Ma ei oska öelda, millal see valmida võiks, sest vaja on poliitilist konsensust. St kindlasti see ei saa valmis enne järgmisi riigikogu valimisi ehk see protsess võtab aega. Kõigepealt peame läbi rääkima. Põhilised partnerid on Keskkonnaministeerium keskkonnahoidlike hangete osas, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium innovatsioonihangete osas ja Sotsiaalministeerium sotsiaalsete hangete osas.

M. S. Aga me ei peaks seda strateegiat tegema enda jaoks, vaid see peaks tulema n-ö rohujuure tasemelt. Ehk sotsiaalne või ühiskondlik kokkulepe on, et me tahame rohkem keskkonnahoidlikke asju, et me tahame rohkem õiglase kaubanduse palmiõli. Valitsus võib kokku tulla ja kokku leppida mis iganes mõõdikuid, aga kas me teeme seda enda jaoks või ühiskonnal on seda vaja – minu jaoks see ei ole üldse selge.

K. M. Üldine teadmine on, et kuna riigihangetele läheb nii palju avaliku sektori vahendeid ja riigil on võimalik neid reegleid sättida, et sellest rahast tuleks ka muud kasu peale selle, et sa saad ostetava asja. Mulle tundub see loogiline, et see võiks nii olla, aga on nii palju võimalusi, et mida siis. Sest kõike ei saa saavutada ja me ei saa sellest ka eemale minna, et kui me räägime hankijast või asutusest, siis tal on vaja konkreetset asja. Seega me ei saa ka hankimist nii keeruliseks ajada, et kõiki teisi aspekte võtame arvesse, aga seda asja lõpuks ei saagi kätte. On selge, et madalalt see peale ei hakka. Hankespetsialist ei hakka ise keskkonnahoidlikke ja sotsiaalseid kriteeriume hankesse panema, kui see ei ole üldises poliitikas, et me tahamegi seda teha ja tahame saavutada midagi. Praegu ei ole seda kokkulepet riigis. Kas ei ole huvi või aega olnud, arusaama või tahtmist, et läbi riigihangete seda teadlikult suunata. Paratamatult sellega tegelema ikkagi peab, sest kuna me oleme Euroopa Liidu osa ja me anname Euroopa Komisjonile aru, mis on riigihangete tulemused. Alati on küsimus ka selle kohta, et kuidas on edendatud neid sekundaarseid väärtuseid ning meie asi on seda selliselt lükata, et see teadmine või tahtmine tekiks. Või vähemalt arutada sellel teemal, et mis see siis on, mida me läbi riigihangete saavutada tahame.

M. S. Tegelikult meil on olukord, kus osasid sekundaarseid eesmärke hirmsasti tahetakse läbi riigihangete ajada, näiteks maksupoliitikat. Aga see ei tule justkui väga hästi välja ja asjad, mis võiksid välja tulla, neid nagu ei taheta või ei ole vähemalt keegi tohutut tellimust esitanud ühiskonnas, et hakkame nüüd keskkonnahoidlikke riigihankeid 50% tegema. Ma kahtlustan, et kedagi väga ei huvita. Eriti kui lihtsaid asju tahetakse hankida.

K. M. Ma arvan, et iga hankega ei peagi neid aspekte kaasama, see ei ole proportsionaalne ja selleks peaks tohutult vaeva nägema, sest ta teeb hanke ju kallimaks. Rikkamatel riikidel on seda lihtsam ajada. Kui me räägime Põhjamaadest (Rootsist, Soomest, Taanist), siis ühiskondlikud väärtused on juba teised. Keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed aspektid on seal juba juurdunud ja riigid ilmselt on ka rikkamad, lihtsalt öeldes. Meil on säästlikkus see, mis alati prevaleerib, kuigi säästlikkus Euroopa Liidu direktiivides ei ole sees eesmärgina. Meie riigihangete seaduses on ikkagi sees ka säästlikkus, et riigihanke eesmärk on osta säästlikult. See eesmärk on, et majanduslik soodsus on sisuliselt parim hinna ja kvaliteedi suhe.

M. S. Majanduslik soodsus isegi ei ole korrektne termin, sest kui mõelda, et see soodsus ei pea seisnema majanduslikkuses. St ta võib olla keskkonnale või ühiskonnale kasulik, aga ta ei ole sulle majanduslikult soodne.

K. M. Jah, see mõiste ei anna seda edasi, aga tegelikult see majandusliku soodsuse mõiste sisaldabki kõiki neid. Aga me teeme esimesi samme, midagi käegakatsutavat ei ole veel.

Kui palju hankijaid on praegu Eestis, kas te teate hinnanguliselt?

K. M. Kuskil 800-900 umbes, kui me riigihangete registri järgi võtame.

Ütlesite, et kes teeb lihtsat hanget ja tahab ühte asja, siis ta ei hakka neid aspekte hankesse panema. Aga kuidas te praegu hindate, kas tase on algeline nendel hankijatel? On küll koolitusi läbi viidud keskkonnahoidlike hangete osas, aga sotsiaalsete hangete osas minu teada ei ole.

K. M. Seal ei ole midagi. Keskkonnahoidlikega on selles mõttes hästi, et Keskkonnaministeerium on selle enda teemaks võtnud. Kui me räägime nendest tingimustest praegu, siis on plaan juba ammu teha kohustuslikuks keskkonnahoidlikud kriteeriumid teatud hangetes. On neli eelisvaldkonda välja valitud ja need olid juba paar-kolm aastat tagasi valitsuse tegevusplaanis. Kui ma ei eksin, siis need olid mööbel, kontoritarbed, puhastusvahendid ja paber. Keskkonnaministeerium on kuskil 9-10 aastat seda teemat ajanud, intensiivselt küll ei koolita, aga n-ö pidevalt koolitavad, juhendavad, aga neid aspekte ei võeta ikkagi. Plaan on muuta kohustuslikuks. Mootorsõidukite määrust ka küll hetkel ei ole, aga põhimõtteliselt on mootorsõidukitele kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid. Aga n-ö pehme tutvustamine ei ole aidanud, isegi 10 aastat. Ajakirjanduses ka võib tulla artikkel, et näiteks toolid on jube kallid, aga ei arvestata sellega, et pikas perspektiivis on see kasulikum. Keskkonnaministeerium ise käis selle kadalipu läbi ja pidi põhjendama turmtule all, et miks soetati mõttetult kallid toolid.

M. S. Et toolid ju maksavad 50 eurot ja ostetakse 300 eurone tool.

K. M. Vaadatakse ainult hinda. St hästi raske on saavutada seda, sest kõik on suunatud madalamale hinnale. Aga sotsiaalsete poole pealt ei olegi midagi. Nüüd me oleme kaasanud ise. Ka eelmisel aastal, kui me tegime uue riigihangete seaduse koolituse, siis me kutsusime Keskkonnaministeeriumi rääkima, MTÜ Mondo rääkis õiglasest kaubandusest. Ja miks MTÜ Mondo, sest kuskil ei ole riik öelnud, et see on üldse oluline asi, mida me edendame ja tõenäoliselt on ka väga vähe hankeid, kus seda rakendada Eestis, aga nad ise on aktiivsed ja meie võtsime nad ka kohe „pardale“. Aga ega hankijad seda kuulda ei taha, väga raske oli. Ma tegin kohustuslikuks selle, et nad peavad olema nii seaduse koolitusel kui ka keskkonnahoidlike, innovatsiooni ja sotsiaalsete aspektide koolitusel, aga hankijad ei taha. Kui lubaks osaleda vaid ühel päeval, siis teisel päeval ei tulegi hankijaid või tuleb käputäis inimesi, sest kellelgi ei ole aega sellega tegeleda.

On kiire, raha on täpselt nii palju kui on ning mingid keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed aspektid ei mahu sinna lihtsalt vahele.

M. S. Elulised probleemid on hankimisel, mitte sellised kosmosemured, mis praegu tegelikult kahjuks sotsiaalne ja keskkonnahoidlik hankimine paljuski on.

K. M. Keskkonnahoidlik hankimine on natukene konkreetsem ja ma arvan, et seal on palju abimaterjali ka. Seega julgelt lisataks neid ka hangetesse, kui suund oleks üldine. Aga sotsiaalsete aspektide puhul on hästi keeruline hanke läbiviimine. St neid kriteeriume seada ei olegi lihtne ja oleks vaja abikätt. Selleks ongi see juhend. Seal on tegelikult küll ainult vähenenud töövõime, aga on analüüs, kus on kolme liikmesriigi praktika toodud ja väga konkreetne juhised, kuidas neid aspekte lisada kvalifitseerimistingimustesse jne. Nii peaks olema, sest muidu hankijad ei hakka neid kasutama.

Et konkreetsed etapid, kuhu ja kuidas?

K. M. Jah, kas vastavustingimustesse, lepingutesse. St kõik on ära toodud, kuidas võiks olla. See on ainuke lootus, et nad üldse seda kasutama hakkaksid. Aga ka see pole praegu aidanud. Meil ei ole sellel poolaastal regulaarseid riigihangete koolitusi, aga teisel poolaastal jälle tulevad. Eks siis võtame ka selle teema sisse, lihtsalt räägime ja suuname neid vaatama ning lugema. Väga hea oleks, kui mõni hankija kasutaks neid, sest just teiste hankijate eeskujul on hea. Kui keegi on kasutanud ja praktiseerinud, siis tekiks julgust võib-olla.

Aga praegu Rahandusministeerium on üldine riigihangete poliitika eestvedaja, Keskkonnaministeerium on võtnud keskkonnahoidlikud hanked enda edendada, aga sotsiaalsed aspektid on praegu...

K. M. Ta on natukene Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel. Sotsiaalministeerium ei tahtnud neid ka justkui võtta esialgu endale. Neile tundus, et riigihangete poliitika väljatöötajad ja edendajad oleme meie. Aga valdkonnapõhiselt võiks olla Sotsiaalministeeriumis, sest ainult riigihangete pärast ei ole seda vaja. Hange on toetav poliitika ja läbi selle saab seda teha. Aga peaks vaatama, et mis on need kitsaskohad selles valdkonnas, st mis me tahame ära teha. Sest me võime siin ise ka välja mõelda mingisuguse sotsiaalse probleemi, aga tegelikult ei ole vaja seda riigis lahendada. Tänu sellele rakerühma tööle, kuhu oli kaasatud hästi palju erinevaid institutsioone erasektorist, riigist ja ka Sotsiaalministeerium, tehti ettepanekud, mis riik ka vastu võttis. Need jäid osaliselt Sotsiaalministeeriumile ja osaliselt meile. Me peaks üleval hoidma seda teemat ja Sotsiaalministeerium koos Töötukassaga, kes on nende valitsemisalas, ka edendama seda ehk mõtlema, kas saaks teha infosüsteeme, liidestusi jne. Aga teemal ei ole nagu päris kodu. Minu arvates võiks see kodu olla Sotsiaalministeeriumis ikkagi ja meie loomulikult siit toetame riigihanke üldise õigusega. Me väga tahame, oleme nõus kõiki koolitama, aga ta peaks

olema Sotsiaalministeeriumis. Aga jah, see ei ole kinnistunud selliselt. Ma arvan, et kas neil ei ole ka ressursi või inimesi selleks või seda ei ole teadvustatud niimoodi. Sotsiaalministeerium ei ole asja võtnud selliselt nagu Keskkonnaministeerium, st et saabki läbi selle saavutada mingeid eesmärke ja see on Sotsiaalministeeriumi asi edendada. Ka Töötukassaga seoses on näha, et kogu see süsteem on juba teistsugune, st see baseerub toetustele. Nad nägid, et see raputab seda süsteemi teisiti. Ehk on raske pöörata laeva teistpidi, sest tundub, et süsteem toimib selliselt ja milleks hanked. Hanked on nagunii keerulised, miks me siis hakkame veel mingeid kriteeriume panema. Kuigi meie mõte on see, et see on abistav.

M. S. Tegelikult, kui neil on toimiv süsteem olemas, kas üldse peaks? Me ei pea tegema sotsiaalset hanget sotsiaalse hanke tegemise pärast, kui me saavutame eesmärgi ühiskonnas mingite muude vahenditega. See ongi küsimus, et kas peame seda kivist välja pressima, et kuskile raportisse panna, et meil on 5% sotsiaalseid hanked või on meil mingi suurepärase süsteem, millest me võib-olla mitte midagi ei tea siin, mis annab täpselt samasuguse tulemuse. Hankimine ei ole ju asi iseeneses, see võib olla täiesti muu meetod, mis neid vajadusi rahuldab.

K. M. Minu arvates sotsiaalsete kriteeriumite arvestamine hangetes ei ole teistes liikmesriikides ka väga lihtsalt läinud, kõigil on see n-ö hästi pehme. UK-s on näiteks *Social Value Act*, mis ütleb, et iga hankija peaks mõtlema. St seaduses on sees, et peab mõtlema nende aspektide peale, mingit muud kohustust ei ole. Rootsis, kus tõesti 85% hangetest on keskkonnahoidlikud, siis sotsiaalsetest on nad ikkagi varesti aru saanud. Näiteks kohalik omavalitsus peab hoolitsema oma kohaliku omavalitsuse inimeste eest, aga riigihangetes on meil piiriülene aspekt, et kõiki koheldakse võrdselt. Aga see pidi ikkagi niimoodi välja kukkuma, et nad hakkavad eelistama oma inimesi. Sellepärast, et nad ju lahendavad probleemi, mis on väga hea, aga riigihanke mõttega see ei lähe kokku. Ehk ka seal nendes sotsiaalsetes aspektides ei ole suuri edusamme. Seega ka teistest liikmesriikidest ei ole väga midagi võtta selles vallas.

M. S. Uues riigihangete seaduses on ette nähtud hankelepingu reserveerimine, mis on ka ette nähtud ebasoodsas olukorras isikute elu edendamisele. Mõte on selles, et meil on mingid spetsiifilised ühingud riigis, kus töötavad ebasoodsamas olukorras olevad isikud ja nendele võib lepingu reserveerida ehk öelda, et ainult sellised organisatsioonid võivad seda hankelepingut täita. See on selline hästi lihtne sotsiaalne kriteerium. See pole isegi mitte kriteerium, vaid meede.

K. M. Kui muidu on nii, et ei tohi konkurentsi piirata ja siis sellega on väga selgelt antud õigus, direktiivist tulenev erand. Soov on kaitsta raskes olukorras olevaid isikuid.

Kuidas te hindate, milline on praegune olemasolev juhendmaterjal, mis hankijatele on kättesaadavaks tehtud, on see piisav? Kui võtta arvesse nii sotsiaalsed kui ka keskkonnahoidlikud aspektid.

M. S. Tagasisidet ei ole tulnud. Keegi pole öelnud, et nad ei saa aru või ei oska. Ma ei tea, kas see on hea või halb.

K. M. Ma arvan, et need on tegelikult piisavad, selles mõttes, et nad on üsna konkreetsed. Aga sotsiaalsete puhul on tõesti ainult see vähenenud töövõime aspekt, muud ei ole. Aga see on päris hea. Need juhendid on meiega koostöös tehtud ja n-ö puust ja punaseks, kuidas neid tingimusi hankementlusse lisada etapiviisiliselt. Keskkonnahoidlike kohta on materjali palju, aga neid tingimusi on ka lihtsam seada. Ma arvan, et selles ei ole probleem, et juhendid ei oleks arusaadavad ja piisavad, vaid pigem on probleem mujal. Just see, et kardetakse vaidlustamist, kuigi meil on vaidlustamisprotsent väga väike. Aga meil on ka madalama hinna alusel hangete protsent väga suur, võib-olla sellel põhjusel ei ole. Meil on ka väga suured hankijad üritanud teha hankeid mitte ainult madalama hinna alusel, vaid majandusliku soodsuse kriteeriumi alusel ja on saanud kõrvetada. Nad on öelnud, et nad ei tee enam ühtegi sellist hanget, st teevad ainult madalama hinnaga. Siiani, vähemasti eelmise seaduse ajal, on vaidlustuskomisjon ja kohtupraktika hästi karm olnud ehk hästi jäik, st peab hästi objektiivselt panema neid kriteeriume. Nüüd uus seadus oma sõnastuses juba lubab subjektiivsust rohkem. Kui me vaatame ka teiste riikide praktikat või Euroopa Kohtu lahendeid, siis subjektiivsust seal on ja peab olema, sest mingites hangetes see ei ole numbriliselt kokku arvatav. Kui see praktika muutub, siis tuleks julgust ka juurde.

Kuidas te hindate Rahandusministeeriumi kompetentsi suunata, et need kriteeriumid oleksid objektiivsed, st nõustada või juhendada hankijat, kuidas panna need kriteeriumid hankesse selliselt, et need oleksid aktsepteeritavad ja ei tekiks vaidlusi?

M. S. Me väga ei nõustagi ise.

Kas keegi ei küsi või te lihtsalt ei nõusta?

M. S. Küsivad, aga me ei saa hankija eest hakata hankima. Kui me hakkaksime ütlema, et millised kriteeriumid nad peavad seadma...

Mitte et millised, aga kui hankija soovib lisaväärtust luua hankega ja panna vastava nõude hankesse sisse, siis kuidas seda nii panna, et see oleks õigesti.

K. M. Väga selliselt ei küsita. Kui nad küsivad midagi, siis me üritame ikka nii palju, kui me saame. Selleks, et panna häid kriteeriume, peab hästi tundma seda valdkonda ja tundma hankelepingu eset, sellepärast on meil väga raske nõu anda. Need kriteeriumid peavad olema vastavas valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele arusaadavad. Ei pea kõiki võrdselt kohtlema ehk tingimus ei pea olema selline, et kõik maailma ettevõtted peaksid saama osaleda.

Keskkonnaga seotud küsimused lähevad vist küll Keskkonnaministeeriumisse, aga kas on sellist asutust, kellele suunata spetsiifilisi sisulisi küsimusi?

M. S. Võib-olla siis keskne hankija.

K. M. Jah, kellel tekib kogemus läbi praktika.

M. S. Kui meil on konkreetsed valdkondlikud küsimused, siis näiteks arvutite hankimise puhul on RIK-il väga baas. RIK oskab väga hästi keskkonnahoidlike tingimusi seada ja teeb koostööd Keskkonnaministeeriumiga. Ehituse poolel Riigi Kinnisvara AS. Me saame hankijaid niimoodi edasi-tagasi suunata. Me tegelikult ei tea ka, palju neid küsimusi meile ei tule, sest tegelikult näiteks küsitakse neid palju kesksete hankijate või suurte hankijate käest, et milline on nende praktika. Ma spekuleerin, aga hankijatel, kui neil on mingi väga eripärane, eksklusiivne soov keskkonnahoidlike või sotsiaalseid kriteeriume seada, siis nad otsivad sellise hankedokumendi välja, kus on midagi sarnast tehtud, ja võtavad sealt eeskujuga ning nad ei pea isegi kellegagi konsulteerima selleks. „Surfavad“ registris, leiavad endale sobiva ja mõtlevad, kas see võiks ka neile sobida, ning vaatavad, mis tagajärg oli ja kuhu jõuti, kas vaidlustusi oli või olnud. Näidisdokumentide teema.

Te küll ei ole ise vaidlustuskomisjonis, aga kas teil on infot, kui palju on sotsiaalsete või keskkonnahoidlike kriteeriumite tõttu vaidlusi tekkinud?

M. S. Ei ole, on korrektne vastus. Selleks, et seda statistikat teha, peaks olema mingi normaalne moodus neid lahendeid filtreerida. Selleks, et saaksime vastuse öelda, peaks vaatama läbi need vaidlustused ja ütlema, mis minu arvates puudutab sellist konkreetset sotsiaalset kriteeriumi. Ei tea, on aus vastus.

K. M. Aga palju neid küll ei ole, kui üldse. Ma ei tea, ma ei ole kuulnud küll – meile jõuaks need ikka.

M. S. Peamiselt oleksid need hindamiskriteeriumid. Hindamiskriteeriume ei vaidlustata üldse kuigi palju tegelikult.

K. M. Kui majanduslik soodsus on kriteeriumiks, siis vaidlustatakse ikka. Aga mis on see keskkonnahoidlik kriteerium? Arvutite puhul on küll on mingid märked, *label*'id. *Label*'ite osas on küll olnud mingeid vaidlusi, et see on liiga piirav tingimus. Ja nad tegelikult ei ole olnud edukad oma vaidlustamises, praktika on olnud karm, et ei ole lubanud.

M. S. Nad ju ei hinda seda samaväärsust süvitsi, nad vaatavad, et ega hankija pole teinud ilmselget kaalutlusviga.

K. M. Vaidlustuskomisjoni statistika on ka numbriline, nad ei tee sisuanalüüsi.

M. S. Raske on ka kategoriseerida neid vigu sisuliselt, st vaidlustus võib tulla kvalifitseerimistingimuse peale ja puudutada samal ajal mingisugust sotsiaalset aspekti kvalifitseerimisel, kuidas seda siis lahterdada. Üks asi on see, mida me saavutame, teine asi on need märked. Ma kujutan ette, et tubli hankija suudab välja mõelda, mis ta nendest aspektidest sai. Et ökoloogiline jalajälg oli tootmisel väiksem jne. Kui me suudame Rail Balticu puhul sotsiaalset

tulu kokku arvutada, siis miks me ei suuda näiteks toolide puhul seda teha. Asi ei seisne ainult märkes kindlasti. Hankijad on väga erinevalt aru saanud, et mis see mäрге tähendab.

K. M. Ainult innovatsioonihankel on täpsustavad küsimused, mille Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ise välja mõtles ja sisustas ning need tulevad lahti registris. Need neli küsimust abistavad hankijal mõelda, et kas ja mis ta tegi, aga sotsiaalsetel ja keskkonnahoidlikel märgedel ei ole.

M. S. Kas tulevikus tulevad registrisse selged mäрге reegliid ka?

K. M. Et mis see tähendab? Me ise seda välja ei mõtle.

M. S. Teoorias võiks ju öelda, et kas on vähemalt üks keskkonnahoidlik hindamiskriteerium või on hange reserveeritud vms.

K. M. Ma mõtlen, et sellist loetelu, mis need olla võiks, ei saagi teha.

M. S. Teoorias saab. Ta jääb kindlate reeglite puhul teatud määral subjektiivseks. Selline utreeritud näide, et ma ostan mingit eriti pehmet tualettpaberit, mis on tehtud paberijääkidest – ma ei ütleks, et see kuigi keskkonnahoidlik on, sest ei olegi teistsugust tualettpaberit enam. Peab olema selge definitsioon, mis need kriteeriumid on ja kuidas neid nõudeid täita. Siin ongi kaks võimalust: kas jäämegi selle juurde, et iga hankija sisuliselt otsustab, mis on sotsiaalne või keskkonnahoidlik, või loome mingisugused definitsioonid.

Kuidas praegu tundub, kas need võiks defineerida? Kas see on Rahandusministeeriumi prioriteetne valdkond, mida vedada, või see ülesanne langeb teistele asutustele, kes võiksid olla valdkonna eestvedajad?

K. M. See on ikka koostöös. Valdkond edeneb kindlasti. Pikk tee on veel käia, aga koostöös Keskkonnaministeeriumi ja teiste ministeeriumitega ikka edeneb. Kõigepealt tuleks sihttasemed paika panna. Ja jällegi – kui kohustuslikuks ei tee, siis ei juhtu mitte midagi.

M. S. Enne ei saa sihttasemeid paika panna, kui on ära defineeritud, mida me tahame ja mis need asjad on. Need käivad käsikäes. Ei ole mõtet panna keskkonnahoidlike hangete sihttasest, kui hankija võib ise öelda, mis see tema arvates on.

K. M. Kui strateegiast rääkida, siis kui selle saaks tehtud, see ka palju aitaks. Strateegia üks eesmärk on lahti kirjutada, mida me mõtleme selle all, st mis on Eesti riigihangete poliitika keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed eesmärgid.

M. S. Kas me tahame neid Eesti riigihangetest üldse.

Kas see on üldse prioriteetne valdkond, kuigi see riigihangete seaduse paragrahvis 2 on kõrvuti säästlikkusega?

M. S. Kui me räägime nendest suurtest kõrvalistest eesmärkidest – kas meil on neid vaja üldse? Me lähtume, et meil on vaja, et oleks keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed aspektid, aga miks?

Aga kust see vajadus on tulnud?

M. S. Aga vajadust ei olegi tulnud minu jaoks.

Kuidas see seadusesse tuli? Kas ainult Euroopa Liidu nõudel, st Eesti enda poliitika eesmärk see tegelikult ei ole?

M. S. Jah. See ei ole riigihanke õiguslik küsimus. Kui me võtame, et meil on hästi loodusega ja sotsiaalvaldkonnaga tervikuna, siis mis täiendavat lisaväärtust annab see sotsiaalse kriteeriumi „punnitamine“, nii otse öeldes. Seda ei saa võtta täiesti lahus mingitest muudest poliitikatest nagu see Töötukassa näide. Võib-olla meil ongi kõik nii hästi, st kas meil ühiskonnas eksisteerib üldse vajadus sellist asja teha. Või mis eksperimente me teeme? See kõlab nagu sotsiaalne eksperiment avaliku rahaga. Et me mõtleme mingeid keerulisi kriteeriume välja ja siis ostame selle raha eest mingit keerulist asja, milleks ei olegi mingisugust vajadust. See on valikute küsimus.

Kas on nii, et Eestis ei olegi vajadust nende kriteeriumite järele, seetõttu ka neid ei ole väga edendatud riiklikul tasemel?

M. S. Mina vastaksin, et kui ei ole ja ühiskonnast ei tule survet, siis ma järeldan, et tegelikult ei olegi vajadust võib-olla. Või on see vajadus väga piiritletud kohtades. Kui king ei pigista, siis keegi tegelikult ei nõua. Kui palju meil elu edasi läheb, kui me seda asja edendame? Võib-olla ei lähegi. Võib-olla kahjud, mis sellest tekivad, on selline kaalumise koht. Kui me nõuame sotsiaalseid ja keskkonnahoidlike, innovatiivseid kriteeriume, siis see on tore nõue, aga see asi läheb võib-olla rohkem maksma. Kas me oleme nõus seda vahet kinni maksma? Poliitilised kaalutlused pigem.

Peale koolituste ja olemasoleva riigihangete seaduse, kas on veel mingeid vahendeid kasutatud ja plaanis kasutada selle valdkonna edendamiseks?

K. M. Peale selle strateegia midagi konkreetsemat ei olegi praegu. Lisaks see Keskkonnaministeeriumi plaan tulla välja nende määrustega ja teha kohustuslikuks keskkonnahoidlikud tingimused neljas valdkonnas, aga selleks on vaja muuta kõigepealt riigihangete seadust. Need on sellised konkreetsemad asjad. Näiteks sotsiaalsete ettevõtete võrgustik on ka selline, kes tegeleb sotsiaalsete ettevõtete olukorra parandamisega. Nad on ise aktiivsed ja väiksed, neid on ka plaanis kutsuda koolitustele ja nad on ise olnud valmis rääkima hankijatele, et kuidas sotsiaalseid ettevõtteid kaasata. Paljuski selline koostöö käib kolmanda sektoriga. Kui nad ise on valmis, siis me ka alati oleme valmis neid kaasama. Kuna meil on kontaktid hankijatega, siis läbi meie saab seda infot levitada, st läbi meie veebilehe või koolituste. Ma arvan, et temaatika tuleb läbi teiste poliitikate ka, aga see ei ole eraldi praegu võib-olla fookusseeritud valitsuse tööplaanis. Praegu läheb aur maksupoliitika rakendamisele läbi hangete.

Me natukene puudutasime ka probleeme või takistusi, mille tõttu ei võeta neid aspekte hangetesse sisse. Kas oskate veel midagi välja tuua?

M. S. Aeg, raha, planeerimine, hirm, kogematus ja vajadus.

Ja vajadus pigem hankijate tasemel või siis üldse kõrgemalt tasemelt ei tunnetata seda vajadust?

M. S. Kui sa oled Rápina Vallavalitsus, siis sulle ei pruugi väga palju korda minna see, kas sa ostad loodussäästliku auto või ostad tavalise, sellepärast, et terve ühiskond ostab seda, mida tahab. Miks siis tema peab ostma midagi muudmoodi? See on selline utreeritud väike näide. Aga iga üksik väike hankija ei tunnetata enda vastutust ühiskonna ees ja kui ühiskond pole talle seadnud tingimusi ja kohustusi, siis ta lähtub sellest, mis on talle tuttav, mida ta on harjunud tegema ja mida ta teab, et ta saab lihtsasti. See on kõigi teiste inimeste probleem ka – see on inimese laiskus. Kui on kätteõpitud meetod, mis töötab, siis ei hakata mingisugust jalgratast uuesti leiutama. On selline ütlus, et seisus kohustab. Ma kujutan ette, et kui on eripärane hankija, näiteks Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet, Tööinspeksioon, siis neid võiksid huvitada igasugused sotsiaalsed tööhõivealased kriteeriumid rohkem n-ö nende ametikohast lähtuvalt. St nad peaksid seda edendama, neil on kummaline osta asju niisama. Samamoodi ka RMK puhul. Aga kui on tavaline linnavalitsus, ei ole võib-olla sellist huvi. See paljuski sõltub ka hankija positsioonist, tema eelistustest ja inimestest, kes seal on, ja suunistest, mida need inimesed annavad konkreetsetele alluvatele millegi soetamiseks.

Kui palju te teate standardist ISO 20400? Kas sellest võib kasu olla sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks?

K. M. Sisuliselt küll ei tea sellest eriti midagi.

M. S. Kui ta ei ole selline üldsõnaline, siis kindlasti võib kasu olla. Hankija tahab ju tegelikult saada jah/ei vastuseid, mida ta tohib, mida ta ei tohi, mitte teada, kas miski on tore või mitte.

Et kui hankija peab ise hakkama lahendama, et kuidas ta neid aspekte lisama peab, siis ta pigem jätab selle kõrvale?

M. S. Hankija jaoks on kaalutusõigus selline mitmetahuline ja raske küsimus, mis ei pruugi olla alati meeldiv. Mõnele hankijale meeldibki ajada näpuga seadusest järke ja mitte ise väga palju mõelda.

K. M. Hanke tegemine ise on keeruline, st õiguslikult õigesti tegemine. Lisakriteeriumite arvestamine on juba kosmoseteadus.

Kas te olete vaadanud, kuidas neid aspekte riigihangetest rakendatakse?

K. M. Eraldi ei ole. Järelevalve on keskendunud õiguspärasuse hindamisele, siis nendele aspektidele ka läbi järelevalve tähelepanu ei pöörata. Pigem kontrollitakse menetlust ehk mis on kohustuslikud asjad. Sest kohustuslik ei ole neid kriteeriume kasutada, seega see läbi järelevalve välja ei tule. Pole eraldi analüüsi ja pole ka midagi analüüsida. Neid hankeid ei ole lihtsalt.

M. S. Teoreetiliselt saaks ajas tagasi minnes ja teha näiteks 20 aastat tagasi vaadet.

K. M. Aga sellel ei oleks mõtet. Need aspektid, mida Mario välja tõi – kõigepealt peaks suutma neid ületada. Selgitada välja tegelik huvi, kuhu riik tahab minna, valdkondlikud inimesed võiksid käia koolitamas, st me kaasame neid, et tekiks üldse see teadmine, mis see on, ja seejärel hakata vaatama, et mis veel takistab ehk miks ei tehta. Praegu me teame, kus see probleem on – raha on vähe, aega on vähe ja üldist fookust ei ole riigi ega ühiskonna poolt, siis ei ole seal ka midagi uurida. Piisavalt probleeme on riigihangete valdkonnas sellega, kuidas õiguslikult hankeid teha. See on peamine ja seal on juba rikkumisi palju. Korruptsioon on üks asi, mida tahetakse ennetada. Läbi riigihangete tahetakse kogu maailma parendada, aga paraku igale poole ei jõua. Eestis ongi keskkonnahoidlikud ja sotsiaalsed aspektid tagaplaanil. Kõiki muid probleeme on rohkem olnud.

M. S. See taandub ka riigi poolt ressursile, et oleks palju inimesi, kes viitsiks sellega tegeleda. Siis oleks mingeid arenguid ka rohkem.

K. M. On riike, kus kesksed hankijad on suured, nendesse on koondatud palju hankeid ja hankespetsialistik (näiteks Austrias on selline süsteem) on näiteks insener. Ehk ta on valdkondlik ekspert ja talle õpetatakse selgeks riigihanked. On selline mitmetasandiline tee, st riigihange on toetav, see õpetatakse juurde. Aga hankespetsialist on väga tugev valdkonna spetsialist ja siis hange ka õnnestub paremini. Hankija teab, mida hangib ja saabki selle asja. Aga meie probleem on, et hankespetsialistideks on näiteks juristid, kes teavad hankeõigust, aga nad ei tunne hanke valdkonda. Ma arvan, et kui tuntakse hanke valdkonda, siis osatakse sinna ka sotsiaalseid ja keskkonnahoidlike aspekte juurde panna. Aga selleks peab riigil olema ka väga palju raha. Ka Austria, kes on rikkam riik, ütleb, et nad ei saa inseneri väikese palgaga. Et koolitada ta ka veel riigihangetes välja – see on keeruline. Aga nad on selle üles ehitanud. Nemad on sinna panustanud palju, aga meil on näiteks e-riigihangete keskkond, kus on ligi 90% hangetest. Eesti on sinna panustanud hästi palju. Et meil on läbipaistvad ja kontrollitavad hanked, see on olnud meie prioriteet, kust hästi paljud võtavad eeskujut. Siis näiteks keskkonnahoidlikes ja sellistes aspektides oleme natuke maas. Kui e-hanked on meil esirinnas Euroopa Liidus, siis samm-sammult saame hakata vaatama mujale.

M. S. Inimeste vajadused on piiramatud, aga võimalused piiratud. Sama kehtib ka riikide kohta. Me peame prioritseerima asju, mis on ihule lähemal.

Ja praegu tundub, et need aspektid ei ole väga lähedal?

K. M. Need pole olnud jah. Eesti on IT vallas olnud esirinnas mitmeid aastaid ja me ei tee paberil asju – ka see on üks väga suur samm, mida Eesti on teinud. Meil ei ole paberhankeid, teistes suurtes riikides on tohutult palju neid. See on väga suur samm keskkonnahoidlikkusele, et meil on kõik hanked registris, sealt me hoiame ka palju kokku.

M. S. Saavutame selle kaudu veel muid asju ka, näiteks korrupsioonioht väheneb, hanked on kontrollitavad jne.

K. M. Eks see on ka meie ühiskonna taust. Et usaldamatus, korrupsiooniprobleem oli suur kunagi, siis on palju survet, et seda aspekti kontrollida, et oleks läbipaistev kõik. Pakkujate võrdne kohtlemine on ka väga suur riigihanke eesmärk. See on konkurentsioiguse osa, et ettevõtjaid koheldaks võrdselt. E-riigihangete keskkond suurepäraselt tagab seda. Sostiaalsed ja keskkonnahoidlikud aspektid – kui kõik muu on hästi, siis on minu arvates ruumi nendele. Ma näen, et sellel on ruumi, me kindlasti liigume sinna poole. Praegu on alles üle lävepaku astumine. Ma arvan, et mõne aasta pärast on edasi samme tehtud. Kui ma neid küsimusi vaatasin, siis see on tuleviku maailm. Et nendele võiks vastata kunagi hiljem.

M. S. Spekuleerime suuresti.

Lisa 2. Illar Tõnissoni vastused küsimustikule

Küsimustele vastas Illar Tõnisson, Riigikontrolli siseauditi osakonna vanemaudiitor

Vastused saadetud e-maili teel 17.04.2018

Kas Riigikontrolli hinnangul on olemas selged riiklikud a) eesmärgid, b) prioriteedid ja c) juhendid sotsiaalselt vastutustundlikuks hankimiseks (sh nii sotsiaalsete kui ka keskkonnahoidlike kaalutlustega arvestamiseks riigihangetel)?

Riigikontroll ei ole seda otseselt oma töödes uurinud. Kõige objektiivsema vastuse antud küsimusele saab ilmselt hankijate käest.

Millised on Riigikontrolli hinnangul riigihangete valdkonna regulatsioonid? (St kas regulatsioonid on lihtsad või keerukad; kas täiendavalt sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektidega arvestamine hangetes võib kaasa tuua riske ning milliseid)?

Regulatsioonid on üldjoontes piisavad, sotsiaalsete ja keskkonnahoidlike aspektidega arvestamise võimalus üldpõhimõttena ära märgituna on piisav. Probleem on pigem üldises kultuuris, kus üha enam kasvab nii pakkujate kui riikihankevaidlustele spetsialiseerunud õigusettevõtjate soov vaidlustada kõike, mida arvatakse vaieldav olevat. Selle tulemusel võib iga täiendava nõude esitamine tuua kaasa riski, et hange vaidlustatakse.

Mida arvate sotsiaal- ja keskkonnaarvestusest ja auditeerimisest ehk vastavast aruandlus- ja auditeerimiskohustusest kõigile hankes osalejatele sotsiaalselt vastutustundliku riigihanke kontekstis?

Hetkel arvamus selle kohta puudub.

Miks ei ole Riigikontroll sotsiaalselt vastutustundlikku hankimist (sh nii keskkonnahoidlike kui ka sotsiaalsete aspektide arvestamist riigihangetel) auditeerinud ega ka temaatilisi ülevaateid koostanud?

Keskkonnahoidlike aspektidega arvestamisele on Riigikontroll riigihangete auditites tähelepanu juhtinud (esmakordselt juba enam kui 10 aastat tagasi).

Nt:

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10736&AuditId=2037>, vt alates lk 19.

või

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13753&AuditId=2404>, vt alates lk 22.

Riigikontrolli auditite või ülevaadete koostamise aluseks on Riigikontrolli tööplan. Tööplani koostamise mehhanism on üles ehitatud selliselt, et see läbib mitmeid etappe ja peaks tagama, et tööplani jõuavad olulised teemad.

Millised on Riigikontrolli seisukohast võimalused ja probleemid sotsiaalse ostmise auditeerimisel?

Kui leitakse, et antud teema on ühiskonnas sedavõrd olulise väärtusega, et vajaks auditeerimist, siis on võimalik välja töötada ka vastavad kriteeriumid, millele vastavust on auditis võimalik hinnata.

Üldloogika on see, et mida selgemalt on sõnastatud eesmärk või seadusesse kirja pandud tegevusjuhised, seda kergem on ka antud eesmärgi täitmist või auditeeritava tegevust auditeerida.

Riigihangetes peab arvestama lisaks hankijate rahaliste vahendite läbipaistvusele, säästlikule ja otstarbekale kasutamisele ka sotsiaalseid kaalutlusi ja keskkonnahoidlikke lahendusi (vastavalt RHS § 2-le). Riigikontroll on Eesti maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu asutus, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud.

Milline on Riigikontrolli kompetents hinnata ja auditeerida sotsiaalseid kaalutlusi ja keskkonnahoidlikke lahendusi riigihangetel (st kas need sotsiaalsed ja keskkonnahoidlikud kaalutlused on asjakohased, otstarbekad ja mõjusad)?

Vt eelmist. Kui teema leitakse ühiskonnas sedavõrd olulise väärtusega olevat, et vajaks auditeerimist ja selgub, et Riigikontrollil kompetentsi napib, siis on seda kompetentsi võimalik tõsta.

Kas soovite veel midagi lisada (täiendavad märkused, kommentaarid ja selgitused)?

Igaks juhuks märgin, et küsimuste puhul, milles Riigikontroll mõne oma publikatsiooni näol seisukohta pole avaldanud, ei saa võtta ja presenteerida kui Riigikontrolli seisukohta, vaid mõne ametniku – antud juhul siis minu – arvamust. Ei välista, et mõnel teisel Riigikontrolli ametnikul võib mõnes küsimuses olla teistsugune arvamus.