EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

KOMISJONI ARUANNE

Riiklike hankepoliitikate rakendamine ja parimad tavad siseturul

Sisukord

1. Sissejuhatus 2

2. Liikmesriikide seirearuannete kokkuvõte 2
2.1. Kvantitatiivsed põhinäitajad – hangete arv ja maksumus 2
2.2. Vale kohaldamise või õiguskindlusetuse kõige sagedasemad põhjused 5
2.3. Pettus, korruptsioon, huvide konflikt ja rasked rikkumised 6
2.4. VKEde osalemine 7
2.5. Strateegiliste riigihangete praktiline rakendamine 8
2.5.1. Keskkonnahoidlikud riigihanked 8
2.5.2. Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked 9
2.5.3. Innovatsioon ja riigihanked 10

3. Üldised järeldused 11

1. SISSEJUHATUS

Selles dokumendis käsitletakse ülevaateid, mille liikmesriigid esitasid esimese aruandlus- ja seireperioodi jooksul kooskõlas riigihankeid käsitleva direktiivi 2014/24/EL artiklitega 83 ja 85, kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva direktiivi 2014/23/EL artikliga 45 ning vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid käsitleva direktiivi 2014/25/EL artiklitega 99 ja 101 (edaspidi „aruandluskohustus“ või „aruandlus“).

Direktiivide viibinud ülevõtmise tõttu täideti aruandluskohustust esimest korda 2018. aastal. Seetõttu hõlmasid aruanded olenevalt andmete kättesaadavusest põhimõtteliselt perioodi 1. jaanuarist 2017 kuni 31. detsembrini 2017[1] (isegi kui liikmesriik võttis direktiivid üle pärast 1. jaanuari 2017).

Eespool osutatud kohustuste raames laekus komisjonile 27 aruannet: 26 ELi liikmesriikidelt[2] ja üks Norralt Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmena. Liikmesriikide esitatud algsed aruanded on kättesaadavad järgmisel aadressil:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_et.

2. LIIKMESRIIKIDE SEIREARUANNETE KOKKUVÕTE

Üldiselt esitati kõikides laekunud aruannetes rohkem kvalitatiivset kui kvantitatiivset teavet. Viimase ebatäielikkus piiras aga kättesaadavate andmete ulatusliku koondamise võimalusi ja/või võrreldavust ELi tasandil.

2.1. Kvantitatiivsed põhinäitajad – hangete arv ja maksumus

Kvantitatiivsed näitajad on hanketuru määratlemisel ilmtingimata vajalikud. Liikmesriigid mainisid mitmesuguseid aruannete koostamisel tekkinud probleeme, nt osalised või puuduvad sisendandmed[3] või selliste andmete puudulikkus[4] jms. Ülesanne ise näis olevat nii keeruline ja ressursimahukas, et mõni liikmesriik otsustas selle jaoks täiendavat abi otsida.

Liikmesriikidelt esimese aruandluse käigus laekunud valitud põhinäitajad on kokku võetud tabelis 1 (tabelis esitatud andmed on esitatud hankekutsete kohta, kui ei ole öeldud teisiti), võttes arvesse andmete kogumisel tekkinud eespool kirjeldatud probleeme.

---

1 Mõned liikmesriigid esitasid aruanded erineva perioodi kohta vastavalt sellele, milline teave oli neile kättesaadav.

2 Ühendkuningriik ja Austria aruannet ei esitanud.

3 Näiteks Rootsist laekunud aruandes öeldi: „Peale selle on suhteliselt suures osas riigihangetes hanke maksumus puudu.“ Samamoodi on öeldud Taanist laekunud aruandes: „Alla ELi piirmäära jääva hanke puhul ei ole avaldamiskohustust, kui hange ei paku piiriülest huvi. *Seepärast ei ole nende hangete andmed kättesaadavad.* Ilma nende andmeteta oleks alla ELi piirmäära jäävate hangete kogumaksumus eksitav.“

4 Näiteks on öeldud Soomest laekunud aruandes: „Alla ELi piirmäära jäävate hangete puhul kogutakse Soome kesksel e-teavitamise platvormil HILMA andmeid hinnangulise maksumuse kohta. Alla ELi piirmäära jäävate sõlmitud lepingute puhul (nagu vormis nõutud) ei ole 2017. aasta kohta põhjalikud andmed kättesaadavad.“ Samal ajal ei kogu Norra valitsus andmeid alla ELi piirmäära jäävate sõlmitud hankelepingute maksumuse kohta.

Tabel 1. Üle ja alla ELi piirmäära jäävate hangete arv ja maksumus 2017. aastal

Riik	Hankemenetluste arv		Hankemenetluste maksumus [miljonit eurot]	
	Üle piirmäära	Alla piirmäära	Üle piirmäära	Alla piirmäära
Austria	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet
Belgium	andmed puuduvad	andmed puuduvad	andmed puuduvad	6 435,80
Bulgaaria	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Horvaatia	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Küpros	262	1 490	andmed puuduvad	175,92
Tšehhi Vabariik	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Taani	2 669	607	andmed puuduvad	andmed puuduvad
Eesti	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Soome	4 333	andmed puuduvad	andmed puuduvad	andmed puuduvad
Prantsusmaa	144 796		83 871,00	
Saksamaa	andmed puuduvad	andmed puuduvad	280 000,00	
Kreeka	andmed puuduvad	andmed puuduvad	andmed puuduvad	1 800,00
Ungari	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Iirimaa	879	1 406	6 033,56	261,27
Itaalia	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Läti	1 323	2 679	andmed puuduvad	567,59
Leedu	andmed puuduvad	andmed puuduvad	andmed puuduvad	2 117,80
Luksemburg	andmed puuduvad	965	andmed puuduvad	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Poola	22 458	andmed puuduvad	andmed puuduvad	22 604,58
Portugal	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumeenia	28 165		andmed puuduvad	3 230,45
Slovakkia	1 650	26 293	andmed puuduvad	2 086,06
Sloveenia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Hispaania	10 991	andmed puuduvad	andmed puuduvad	14 419,44
Rootsi	7 561	10 769	72 236,48	
Madalmaad	andmed puuduvad	andmed puuduvad	26 400,00	46 900,00
Ühendkuningriik	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet
Island	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet
Liechtenstein	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet	Ei esitanud aruannet
Norra	4 418	5 268	andmed puuduvad	andmed puuduvad

Märkused: Taani – alla piirmäära jääv maksumus puudutab vaid piiriülest huvi pakkuvaid hankeid, Prantsusmaa – vaid 2016. aasta andmed ja üle 90 000 euro jääva maksumuse kohta (välja arvatud vabatahtlik aruandlus), Ungari – esitatud sõlmitud lepingute maksumus, Iirimaa – andmed esitatud lepingu sõlmimise teadete kohta, Itaalia – umbkaudne jaotus üle ja alla piirmäära jäävateks kauba- ja teenusehangeteks alla 150 000 euro jääva lepingu maksumuse järgi, Luksemburg – menetluste arv viitab sõlmitud lepingutele, Malta – andmed on esitatud sõlmitud lepingute kohta, Madalmaad – andmed 2015. aasta kohta, Rumeenia – aruandlusperiood 1. jaanuar 2017 – 28. veebruar 2018, Slovakkia – alla ELi piirmäära jäävate hangete puhul on andmed esitatud sõlmitud lepingute ja lepingu hinnangulise maksumuse kohta, Hispaania – andmete kogumine lõpetati 15. detsembril 2017, Rootsi – andmed 2016. aasta kohta.

Nagu võib näha tabelis 1, on esitatud andmetes ebaühtlusi, mis ulatuvad teabelünkadest koondatud aruandluseni (st andmed hõlmavad nii üle kui ka alla piirmäära jäävaid hankeid) või selleni, et aruandeid esitatakse riigihanke protsessi eri etappide (nt andmed pakkumiskutsete *vs.* sõlmitud lepingute kohta) ja eri perioodide kohta. Selliste andmete töötlemine tekitab probleeme, kui eespool osutatule lisanduvad sellised küsimused nagu kahtlused mõõtühikute võrreldavuse või hõlmatuse erinevuse üle (st allapoole ELi piirmäära jäävate hangete seire oleneb riiklike piirmäärade tasemest, mis on väga erinevad). Seetõttu esitati liikmesriikidelt laekunud teave algsel kujul, sealhulgas

puuduvate andmete kohatäited (isegi kui andmed puudusid osaliselt andmekogumise vabatahtlikkuse tõttu[5]), ning laekunud andmete põhjal ei ole arvutatud ELi tasandi koondandmeid.

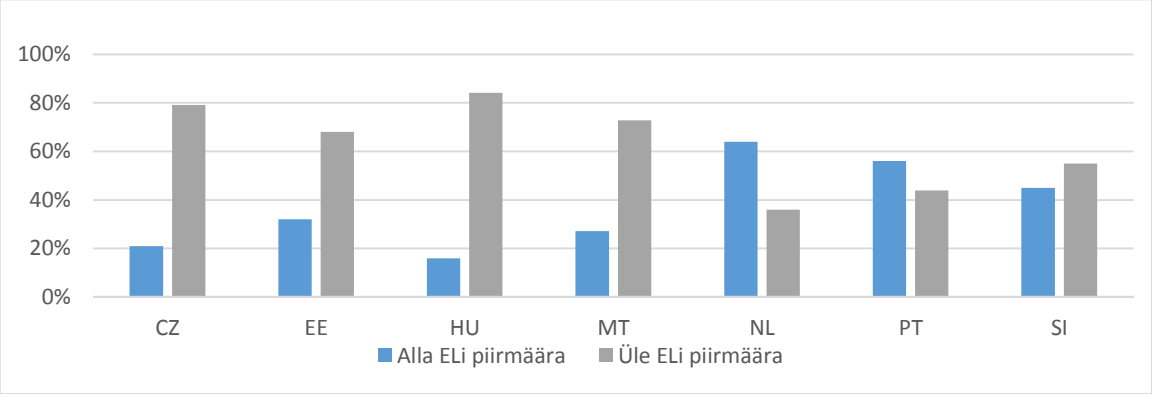
Mitmel juhul, kui andmed esitati alla ja üle piirmäära jäävate hangete kohta eraldi, erinesid liikmesriikide andmed piirmäära ületavate hangete kohta andmebaasi TED (Tenders Electronic Daily) kaudu kogutud andmetest[6]. Selle võis põhjustada mitu tegurit, nagu andmete edastamise ja/või avaldamise ebapiisav lõimimine riiklike süsteemide ja andmebaasi TED vahel, ning seda uuritakse edasi. Selliste lahknevuste näiteid on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Hanketeadete ja sõlmitud lepingute arvu lahknevused – näiteid

	2017 (2016 SE)	
Riik	**Andmebaasis TED ja riiklikes aruannetes avaldatud hanketeated**	**Andmebaasis TED ja riiklikes aruannetes avaldatud sõlmitud lepingud**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Joonisel 1 on esitatud alla ja üle ELi piirmäära jäävate hangete osakaal valitud liikmesriikides, kes esitasid ka ELi piirmäära ületavate riigihangete maksumuse.

Joonis 1. Alla ELi piirmäära jäävate hangete maksumus võrreldes ELi piirmäära ületavate hangete maksumusega



Graafik näitab lahknevaid mustreid valitud liikmesriikides, mida võib selgitada riiklike piirmäärade taseme erinevuse, samuti andmete kogumise eri meetoditega. Huvitaval kombel on mõnes riigis (Madalmaades ja Portugalis) allapoole piirmäära jäävad hanked olulisemad kui piirmäära ületavad hanked. See näitab, kui tähtsad on riiklikud hanketurud ning kui oluline on koguda ja jälgida andmeid väljaspool andmebaasi TED, mis on liikmesriikide ainuülesanne.

[5] Artikli 85 lõike 2 kohaselt ei hõlma aruandluskohustused piirmäära ületavate riigihangete maksumust ega hangete arvu.

[6] TED (Tenders Electronic Daily) on Euroopa Liidu Teataja kaasande internetiversioon, mis annab teavet Euroopa riigihangete kohta ja on kättesaadav aadressil https://ted.europa.eu/.

2.2. Vale kohaldamise või õiguskindlusetuse kõige sagedasemad põhjused

See osa keskendub vale kohaldamise või õiguskindlusetuse kõige sagedasematele põhjustele, sealhulgas võimalikele struktuuri- või korduvatele probleemidele riigihanke-eeskirjade kohaldamisel, millest liikmesriigid on teada andnud. Kõige sagedamini täheldatud üldprobleemid olid järgmised:

- praktikute ebapiisavad teadmised eeskirjadest, eelkõige kohtupraktikas selgitamata eeskirjadest;
- töötajate puudus (nõutav kvaliteet ja eri profiilid) ning töötajate ebapiisav hoidmine, eelkõige kohalikul tasandil;
- hankeoskuste vähesus ja turu ebapiisav tundmine;
- poliitilise juhtkonna surve tagada menetluse konkreetne tulemus;
- surve saavutada tulemused kiiresti, mistõttu menetluse korralikuks kavandamiseks ja elluviimiseks napib aega;
- kesksete hankeüksuste vähesus või ebapiisav toetus väikestele ja alamehitatud asutustele.

Seoses sellega, kuidas riiklikud avaliku sektori hankijad konkreetselt õigusaktide sätteid kohaldavad, nimetas umbes veerand liikmesriikidest järgmisi probleeme:

- hanke maksumuse arvutamine – artikkel 5: avaliku sektori hankija jaotas hanke kunstlikult osadeks kas sihilikult ebaseaduslikus kontekstis või vale tõlgenduse tõttu, mis võib viia tahtmatu kunstliku osadeks jaotamiseni;
- kõrvaldamise alused – artikkel 57: avaliku sektori hankija kasutas kõrvaldamise aluseid kellegi soosimiseks või tõlgendas neid ülemäära vabalt, mille tulemusena ei rakendatud neid piisavalt rangelt;
- pakkumuste hindamise kriteeriumid – artikkel 67: avaliku sektori hankija probleemid nõuetekohaste ja sisukate kvaliteedikriteeriumide sõnastamisel, sealhulgas kriteeriumid, mis käsitlevad strateegilisi riigihankeid (keskkonnahoidlikud, sotsiaalselt vastutustundlikud ja innovaatilised) ning mis loovad asjakohase seose hanke esemega.

Kokkuvõttes täheldati vastuste piiratud hulgast olenemata sageli järgmisi seaduspärasusi:

- avaliku sektori hankijad eelistasid pakkumuste hindamise kriteeriumina kasutada väikseimat hinda, mida peeti lihtsamaks ja objektiivsemaks; parimat hinna ja kvaliteedi suhet kasutati piiratud arvul juhtudel, sest kardeti vastavusaudititega kaasnevaid riske;
- ebapiisavad turu-uuringud või nende tegemata jätmine, mistõttu tehniline kirjeldus oli ebarealistlik või vananenud;
- pakkumuste või osalemistaotluste esitamisel lühimate võimalike tähtaegade kasutamine ning lühikesed tähtajad lepingute täitmisel;
- liiga paljude valikukriteeriumide kehtestamine või valikukriteeriumide puudumine.

2.3. Pettus, korruptsioon, huvide konflikt ja rasked rikkumised

Paljud liikmesriigid kirjeldasid oma seadusandlikke lahendusi, institutsioonilist ülesehitust ja nn pehme õiguse meetmeid, esitades süsteemi toimimise kohta teatavaid statistilisi andmeid. Enamikul juhtudel on üldised korruptsioonivastased ja konkurentsivastast koostööd käsitlevad õigusaktid vastu võetud ja institutsioonid asutatud enne direktiivide vastuvõtmist. Siiski andsid ELi eeskirjad tavaliselt tõuke keskenduda konkreetselt riigihangetega seotud küsimustele, kui neid ei oldud veel käsitletud.

Huvipakkuvad konkreetsed mainitud kohustused ja õigused on näiteks:

- kohustus avaldada kõik dokumendid, sealhulgas ettevõtjaid käsitlev teave;
- konkurentsiametite kohustus korraldada konkurentsivastase koostöö tuvastamiseks turukatseid ja -simulatsioone;
- ettevõtjate kohustus esitada andmeid enda omandistruktuuri kohta;
- ausat tegutsemist kontrollivate ametnike kohustuslik ametisse määramine ning siseauditi osakondade loomine avaliku sektori hankijate juures.

Aruannetes viidatud nn pehme õiguse meetmed[7] olid kõige arvukamad ja liikmesriigiti kõige ühtsemad. Need hõlmavad riiklikke korruptsioonivastaseid strateegiaid, juhendeid ja juhiseid (eelkõige turu-uuringute meetodite, läbirääkimiste või konkurentsivastase koostöö tuvastamise kohta), kutseliseks muutmist, haridust ja koolitust või tegevusjuhendeid ametnike (õigusaktides sätestamata juhtudel) ja mõnikord ka ettevõtjate jaoks. Leebetele meetmetele keskendumine näitab, et liikmesriigid on teadlikud sellest, et ausust edendav ja korruptsioonivastane tegevus nõuab lisaks õiguslikele tõketele ka positiivset mõju halduskultuurile, inimeste käitumisele ja väärtushinnangutele.

Enamikku eespool osutatud meetmeid kohaldatakse *mutatis mutandis* huvide konflikti suhtes. Huvide konfliktiga seoses on võetud mõned riiklikud erimeetmed:

- umbes veerandi liikmesriikide teatel kohaldatakse huvide konflikti määratluse suhtes direktiivides ette nähtust üksikasjalikumaid eeskirju. Üldjuhul käsitlevad need perekondlike ja isiklike sidemete selgitamist, mis kuuluvad kindlasti huvide konflikti mõiste alla, samuti eraettevõtetes osaluse omamist käsitlevaid eeskirju;
- paljud liikmesriigid teatasid, et kasutavad riiklikul tasandil meetmena huvide konflikti puudumise, erapooletuse ja objektiivsuse kinnitamist. Mõnel juhul kehtib üldine kohustus teatada mis tahes võimalikust huvide konfliktist koos kohustusega see teave avaldada. Reeglina on selliste eeskirjade rikkumise eest kehtestatud karistused;
- muud meetmed hõlmasid järgmist:
    - keeld osaleda samal ajal mitmes sama hankemenetlusega tegelevas tehnilises ja/või hindamiskomisjonis;

[7] Meetmed, mille puhul ei ole tegu riigihankespetsialistide rangete juriidiliste kohustustega.

- ranged sätted selle kohta, et huvide konflikti käsitlevate eeskirjadega vastuolus sõlmitud lepingud on kehtetud;
- riigihankeid kontrollivate ametnike kohustus oma vara regulaarselt deklareerida.

Samuti kinnitavad aruanded, et liikmesriigid rakendavad praegu peamiselt OECD suunistel põhinevat konkurentsivastase koostöö ennetamise ja tuvastamise poliitikat[8]. Liikmesriikide ühised konkurentsivastase koostöö vastu võitlemise meetmed hõlmavad järgmist: tuvastamise, teadlikkuse suurendamise ja koolitamise juhiste täiendamine ja levitamine, väidetavatest juhtumitest teatamise abitelefonid, teavet esitanud ettevõtjate leebem kohtlemine, konkurentsivastases koostöös osalejate karistamine jne.

Selgub, et enamikus liikmesriikides vastutavad sellise poliitika eest peamiselt riiklikud konkurentsiasutused. Kesksete hankeasutuste[9] ülesanded ei ole selles valdkonnas välja kujunenud. Üldiselt tunnistatakse, et konkurentsivastase koostööga võitlemises on oluline osa sellel, kui oluliseks peetakse konkurentsiasutuste, kesksete hankeasutuste ja avaliku sektori hankijate vahel selgete suhtlus- ja koostöökanalite sisseseadmist ja/või hoidmist.

Aruannetest nähtub, et hankemenetlustes toimuva konkurentsivastase koostöö ohu kvantitatiivse hindamise vahendite (peamiselt riskinäitajate) väljatöötamine ja rakendamine on jätkuvalt probleem.

2.4. VKEde osalemine

Aruandluse ja esitatud andmete erinevuste tõttu on eri riikide teavet VKEde osalemise kohta keeruline võrrelda.

Ligikaudu kolmveerand liikmesriikidest on esitanud teavet kvantitatiivse aruandluse kohta. Siiski on ainult vähesed liikmesriigid maininud konkreetselt VKEdel riigihangetes tekkinud probleeme. Need hõlmavad eeskätt halduskoormust, VKEde tooteturgu käsitlevate teadmiste puudulikkust või avaliku sektori hankijate ja VKEde vahelist ebapiisavat suhtlust. Probleemide lahendamiseks on teadete kohaselt võetud enamasti ELi riigihankedirektiivides nõutud meetmeid (lepingute jaotamine osadeks, käibe ülempiir jms). Mitu liikmesriiki teatab lisameetmetest, nagu tugikeskused ja muud tugistruktuurid, ning on isegi allapoole piirmäära jäävate hangete puhul kasutusele võtnud e-hangete moodulid. Enamik VKEdel tekkinud probleeme on seotud riigihangetes osalemisega üldiselt, kuid mõnes aruandes mainiti konkreetseid probleeme, mis on seotud pigem liikmesriikide eripäradega.

Osa liikmesriike on VKEde osaluse suurendamiseks riigihangetes võtnud lisaks direktiivides kirjeldatud meetmetele veel täiendavaid meetmeid.

Esile võib tuua mõne huvitava tava:

- Madalmaade valitsus kutsus VKEsid üles tegema avaliku sektori hankijatega piirangute väljaselgitamiseks koostööd ja töötas välja konkreetsed

[8] OECD soovitus pakkumismahhinatsioonide vastu võitlemise kohta riigihangetes (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggінginpublicprocurement.htm).

[9] Enamikus liikmesriikides asutatud kesksed hankeasutused, kes vastutavad hankepoliitika eest.

riigihangete tavade parandamise meetmed, mida valitsus tutvustas 2018. aasta veebruaris[10];

- Itaalia valitsus lõi teenuseosutajate koolitusplatvormid,[11] mis pakkusid elektrooniliste hankevahendite kasutamise alast koolitust ja abi kohalikele ettevõtjatele ning eelkõige mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

Mõned andmete esitamisega kimpus olnud liikmesriigid teatasid, et kavatsevad tulevikus kasutusele võtta andmekogumissüsteemid.

2.5. Strateegiliste riigihangete praktiline rakendamine

Strateegilised riigihanked hõlmavad keskkonnahoidlikke, sotsiaalselt vastutustundlikke ja innovaatilisi hankeid. Eesmärk on suurendada lisaväärtust ning menetluse ja avaliku sektori kulutuste mõju, soodustades sellega majandus-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitika eesmärkide tõhusat rakendamist (ELi, liikmesriigi, piirkondlikul ja/või kohalikul tasandil) ning kaasavat taastumist, samuti edendada rohe- ja digipööret ning suurendada sotsiaalset vastupanuvõimet.

2.5.1. Keskkonnahoidlikud riigihanked

Keskkonnahoidlik riigihange on määratluse kohaselt „menetlus, mille abil riigiasutused hangivad kaupu, teenuseid ja ehitustöid, millel on nende olelusringi jooksul väiksem keskkonnamõju, võrreldes muul juhul hangitavate, sama esmaülesandega kaupade, teenuste ja ehitustöödega“[12].

Liikmesriigid teatasid mõnest peamisest probleemist, millega nad keskkonnahoidlike riigihangete puhul kokku puutusid, näiteks:

- raskused keskkonnahoidlike riigihangete tavade edendamisel, sest avaliku sektori hankijatel ei ole juriidilist kohustust hankemenetlustes keskkonnakriteeriume kasutada;
- õiguskindluse puudumine lepingu sisuga seostamise nõude korrektse tõlgendamise suhtes ja üldine hirm kohtuvaidluste ees;
- keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide kohaldamise tõhusust ja majanduslikke eeliseid käsitlevate andmete nappus ning raskused kriteeriumide kohaldamise jälgimisel;
- hankemenetlustega tegelevate ametnike eriteadmiste ja oskuste vähesus ning asjaolu, et keskkonnahoidlikke riigihankeid võidakse pidada konkurentsitõkkeks, mis piirab eelkõige VKEde osalust riigihangetes.

Keskkonnahoidlike riigihangete määratlus on paljudes liikmesriikides ähmane, sest nad ei ole keskkonnahoidlikke riigihankeid oma riiklikus õiguskorras selgelt määratlenud, samal ajal kui teised liikmesriigid on sageli tuginenud Euroopa Komisjoni eespool

[10] Tegevuskava „Beter Aanbesteden“, 16. veebruar 2018.
[11] Projekt „Sportelli in Rete“.
[12] Teatis COM(2008) 400 „Keskkonnahoidlikud riigihanked“.

esitatud määratlusele. On oluline mainida, et suure energiatõhususega toodete, ehitiste ja teenuste hankimise edendamise meetmed muudeti energiatõhususe direktiiviga 2012/27/EL[13] kohustuslikuks, kuid neid ei ole selles aruandes eraldi hinnatud (samuti ei ole direktiiviga 2012/27/EL kehtestatud nendest teatamise nõuet).

Liikmesriigid on keskkonnahoidlikke hankeid rakendanud eri määral. Põhiküsimus on, kas avaliku sektori hankijatel on juriidiline kohustus lisada hankemenetlustesse keskkonnakaalutlused. Ligikaudu kolmandik liikmesriikidest on juriidilise kohustuse kehtestanud konkreetsete sektorite ja tooterühmade puhul või juhul, kui lepingu maksumus ületab teatavat piirmäära. Teised on otsustanud keskkonnahoidlike hangete vabatahtliku kaasamise kasuks.

Paljud liikmesriigid teatasid, et andmed keskkonnahoidlike hangete kasutamise kohta puuduvad. Ehkki paljud liikmesriigid on esitanud juhised, kuidas keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriume hankemenetlustes kasutada, on vaid mõni neist selgitanud, kuidas neid kriteeriume hindamisetappides hinnata.

Hea tava näiteid:

- lisada kohustuslikud keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumid või eesmärgid liikmesriigi valdkondlikesse õigusaktidesse;
- luua eri toodete ja teenuste keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide teabekogu, mis on vabalt kättesaadav ja sisaldab erineval tasemel keskkonnale keskenduvaid kriteeriume;
- kehtestada läbipaistvuse tagamiseks ja andmekogumise hõlbustamiseks kohustus kord aastas hankemenetluste keskkonnaaspektidest aru anda;
- pakkuda nii avaliku sektori hankijatele kui ka ettevõtjatele keskkonnahoidlikke riigihankeid käsitlevat koolitust;
- kaasata keskkonnahoidlike riigihangete rakendamisse keskkonnakaitseasutusi (või muid sarnaste ülesannetega asutusi).

2.5.2. Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked

Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangetena määratletakse hankeid, milles võetakse sotsiaalsete eesmärkide saavutamise nimel arvesse üht või mitut sotsiaalset kaalutlust. Sotsiaalselt vastutustundlikud riigihanked hõlmavad tervet rida sotsiaalseid kaalutlusi, nagu tööhõivevõimalused, inimväärsed töötingimused ning sotsiaalõiguste ja töötajate õiguste järgimine, sotsiaalne kaasamine, võrdsed võimalused ja juurdepääsetavus.

Üldiselt ei olnud esitatud teave piisavalt kvaliteetne, et riigihangete poliitika seda aspekti liikmesriigiti selgesti ja põhjalikult hinnata. Aruandeid koostanud riigiasutused esitasid mõnikord teavet tööõiguse ja sotsiaalsätete kohta, seostamata seda selgesti riigihankeid käsitlevate õigusaktidega. Pealegi esitas enamik liikmesriike sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete kohta väga vähe andmeid.

[13] Artikkel 6: avaliku sektori asutuste ostud.

Liikmesriigid mainisid sotsiaalsete kriteeriumide hangetes rakendamise puhul järgmisi põhiküsimusi:

- selgete juhiste puudumine korrektse rakendamise kohta;
- raskused sotsiaalse mõju ja olelusringi kulu arvutamisel;
- raskused sotsiaalsete kaalutluste sidumisel lepingu sisuga;
- sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete üldtunnustatud määratluse puudumine.

Umbes kaks kolmandikku liikmeriikidest on riiklikus õiguses või sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete rakendamise strateegiates kehtestanud asjaomaseid sätteid. Riiklikes õigusaktides vastutustundlikke riigihankeid maininud liikmesriigid on lisanud täpsed kriteeriumid selle kohta, kuidas kasutada sotsiaalseid kaalutlusi hankeprotsessi tehnilises kirjelduses, kõrvaldamise alustes, pakkumuste hindamise kriteeriumides ja lepingu täitmise tingimustes. See sillutab teed sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete kasutamisel suurema õiguskindluse saavutamiseks ja avaliku sektori hankijatele avaliku sektori kulutuste haldamisel paremate juhiste andmiseks. Mõni liikmesriik läks veelgi kaugemale ja lisas nõuetekohase hindamise mehhanismid riiklikku õigusesse või suunistesse või määras organi, kes abistab avaliku sektori hankijaid sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete rakendamisel ja hindab hangete sotsiaalset mõju.

Selles kontekstis võib esile tuua mõne põneva tava:

- sotsiaalsete riigihangete heade tavade kogu koostamine;
- riigihangete sotsiaalsete aspektide töörühma loomine nende sotsiaalsete aspektide analüüsimiseks, mida avaliku sektori hankijad võivad hanke eri etappides arvesse võtta, samuti põhjalike juhiste koostamine ja avaldamine;
- ministeeriumidevahelise komisjoni loomine sotsiaalsete kriteeriumide kaasamiseks riigihangetesse, et tagada sotsiaalsete kriteeriumide riigihangetesse lisamise ning teatavate sotsiaalvaldkonna osalejate reserveeritud hankelepingute rakendamise koordineerimine;
- tarnijate tegevusjuhendi koostamine, et tagada hangitud kaupade ja teenuste tarnimine kestlike ja sotsiaalselt vastutustundlike tingimuste kohaselt.

2.5.3. Innovatsioon ja riigihanked

Innovatsiooniga seotud riigihankeid[14] käsitleva aruandluse kvaliteet on liikmesriigiti väga erinev. Andmete vähesuse tõttu ei ole mitu liikmesriiki innovatsiooniga seotud riigihangete toetamiseks võetud meetmete kohta teavet esitanud.

Sageli hõlmasid liikmesriikide kõige tavalisemad probleemid innovatsiooniga seotud riigihangete rakendamiseks vajalikke vahendeid ja haldussuutlikkust, näiteks:

- vähene teadlikkus;
- avaliku sektori hankijate ebapiisav metoodikakompetents;
- avaliku sektori kulutuste madal riskitaluvuspiir;

[14] Innovatsiooniprotsessi, näiteks teadus- ja arendusteenuste ostmine või innovatsiooniprotsessi tulemuste ostmine.

- innovatsiooni jaoks mõeldud rahastuse nappus või puudumine avaliku sektori asutustes;
- organisatsioonikultuurist tulenev vastuseis muutustele.

Innovatsiooniga seotud riigihangete edendamiseks võetud meetmed olid väga erinevad. Mõni liikmesriik on kehtestanud konkreetsed riiklikud eesmärgid, näiteks protsent riigihangetest, mis peaks olema konkreetsel aastal seotud innovatsiooniga. Sellised eesmärgid ulatusid 2 %st kuni 5 %ni. Teised on vastu võtnud riikliku strateegia või tegevuskava, mis on kokkuvõttes riiklikul tasandil innovatsiooni soodustamiseks kehtestatud laiema strateegia osa. Vaid üksikud liikmesriigid on otsustanud sisse seada pädevuskeskused ja/või ostjate ja tarnijate vahendajad. Keskuste eesmärk on suurendada riigihangete strateegilist kasutamist ja pakkuda oskusteavet, parimate tavade jagamist, koolitust ja metoodilist toetust konkreetsetes projektides. Liikmesriigid, kes pädevuskeskusi ei kasuta, pakuvad siiski sageli innovatsiooniga seotud hangete erikoolitust ja suuniseid. Selliste keskuste loomine on hea tava, kuna need aitavad tugevdada riigihanketöötajate pädevust innovatsiooniga seotud hangete korraldamisel.

Üldiselt peetakse läbivaadatud direktiive ja eelkõige uude õigusaktide paketti lisatud innovatsioonipartnerlust innovatsiooniga seotud riigihankeid soodustavaks. Sellegipoolest teatas vaid kaks liikmesriiki, et kasutas mõnel üksikul juhul innovatsioonipartnerlust.

3. ÜLDISED JÄRELDUSED

Üldiselt võimaldas esimene aruandlus kõikidel asjaomastel pooltel koguda varem hajutatud olnud teavet direktiivide rakendamise kohta ning andis kasulikke teadmisi riigihankepraktika kohta kogu ELis. Aruannetes esitati ka praktilisi näiteid, mis võiksid riigiasutusi innustada ja motiveerida neid omavahel teadmisi jagama.

Esimene andmekogumine on kahtlemata näidanud, et arenguruumi jagub küllaga, eelkõige kvantitatiivse aruandluse puhul. Lisaks aitab strateegiliste hankekaalutluste rangem rakendamine toetada kaasavat taastumist, edendades õiglast üleminekut ja tugevdades sotsiaal-majanduslikku vastupanuvõimet kooskõlas Euroopa rohelise kokkuleppe kui ELi uue kasvustrateegiaga.

Kokkuvõttes kutsutakse liikmesriike üles võtma aruandlusprotsessi eest maksimaalselt ühist vastutust. Selle kaugem eesmärk on parandada komisjoni talituste toel liikmesriikide arusaama oma asjaomastest haldussüsteemidest.