

ITL liikmete murekohad seoses riigihangetega

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) pöördub Rahandusministeeriumi kui riigihangete valdkonda korraldava asutuse poole ettepanekuga arutada riigihangete praktikas esile kerkinud probleeme. ITL-i hinnangul on peamine küsimus halduskoormuses – kuidas teha nii, et hankijad ja pakkujad saaksid keskenduda hangete sisule ja kvaliteedile, mitte tegeleda niivõrd suures mahus hanketehniliste ja protseduuriliste probleemidega. Kuna need mured korduvad hankest hankesse ning on erinevatel ettevõtjatel samad, teeme ettepaneku ITL-i ja Rahandusministeeriumi arutelu korraldamiseks, et neile ühiselt lahendused leida.

1. **Hankijate koostöövalmidus hanke ajal.** Kuidas lahendada olukorrad hangetega, mis ühel või teisel moel (sisuline ja/või hanketehniline) ei ole „korrektsed“?
 - Toome siin järgmised näited:
 - Hankelepingud pole tasakaalus, sisaldavad topelt sanktsioone jne (vt täpsemalt punktis 2);
 - Olelusringi ei arvestata või on selle mittekasutamise põhjendus sisutu (vt täpsemalt punktis 4);
 - Hanke (tehniline) sisu on vastuoluline (vt täpsemalt punktis 9);
 - Hankes küsitakse/seatakse sisulises või tehnilises mõttes ebaolulisi või ebaloogilisi nõudeid, samuti sätestatakse väga üldsõnalisi kohustusi (vt täpsemalt punktis 3);
 - CV-sid küsitakse väga erinevas vormis ja erineva sisuga teemades (vt täpsemalt punktis 7);
 - Referentskinnituste nõudmine on ebavajalik, koormav ja paljuski täitmatu nõue (vt täpsemalt punkt 8);
 - Hankija ei ole nõus muutma hanke skoopt, aega, raha kui pakkujad annavad tagasiside (infotunnil näiteks), et sellisel kujul pole hange teostatav;
 - Hanketähtajad või projekti tähtajad on ebareaalsed või vastuolulised (vt täpsemalt punkt 6).
 - Hankemenetluse käigus 50% juhtudest hankija ei ole nõus või ajasurve ei võimalda probleemset olukorda lahendada.
 - Teabevahetus sellistel puhkudel ei toimi – kui esimese küsimise peale sisukat vastust või lahendust ei tule, siis edasine on vaid ajaraisk (3+3+3tp).
 - Tihti ei ole vastused sisulised (tundub, et vastavad hankespetsialistid/-juristid, kes ise hanke sisuga kursis ei ole). Kuidas saada/tagada mõistlikku ja sisukat suhtlust hankijaga, kui teabevahetus toimub näiteks nii: pakkuja küsimus, 3tp hankija vastus, et palun täpsustage, pakkuja täpsustus, 3tp hankija vastus ei anna selgust, uus täpsustus, 3tp hankija uus vastus ...kokku 1,5nädalat on kulunud mitte millegi peale?
 - „Ei, aitäh“-tüüpi vastused on väga sagedad;
 - Ka oma tagasisides RHS VTK-le (punkt 3.4) palus ITL, et Rahandusministeerium selgitaks hankijatele, et hankijate vastused selgitustaotlustele peavad olema sisulised ja konkreetsed.
 - VAKO-sse vaidlustama üldjuhul ei minda (vaidlustaja ei soovi enda raha eest lihtsalt hankijat harima ja teiste eest hanketurgu edendama minna).
 - Rahandusministeeriumi juhiste kasutamine praktikas on ebaühtlane, mistõttu soovime arutada nende koostamise ja jõustamise protseduuri. Oleme seisukohal, et juhistele on vaja jõudu juurde.
2. **Lepingute sõlmimine** – üks suurimaid ja ebamõistlikult koormavaid teemasid hankemenetlustes.
 - Professionaalne pakkuja töötab lepingu läbi ja analüüsib riske – kui leping on ebamõistlik ja hankija muutma ei ole nõus, siis tihti jäetakse hankesse minemata.

- Lepinguläbirääkimine teabevahetuse vormis on ajaraisk. Mõistame, et riigil on ostjana õigus lepinguid oma kasuks kirjutada, kuid ebatäpsuseid, mis teevad lepingu vastuolus olevaks hangitud sisuga, oleks lihtsam läbi rääkida suuliselt.
- Tuleks kasutada tüüplepingut ehk tüüplepingu kasutamine tuleb muuta IKT-hangetes kohustuslikuks. *ITL on seda ettepanekut korduvalt teinud, muuhulgas oma ettepanekutes RHS VTK-le (punkt 2.1).*
 - Isegi kui kasutatakse tüüplepingu tingimusi valikuliselt, siis igal hankijal enda lepingut pidada on väga suur halduskoormus nii hankija kui ka pakkuja jaoks.
 - Väidame, et vaatamata hankijate põhjendustele, ei ole iga hankija olukord nii erisugune, et ei saaks üht tüüplepingut kasutada (seda enam, et tüüplepingu ülesehitus võimaldab erisusi).

3. Lepingutes sisalduvad üldsõnalised kohustused ja liiga suur vastutus pakkujatele

- Lepingutes esineb ebaselgeid ja liiga „üldistavaid“ sõnastusi, nt „Pakutav peab vastama KÕIKIDELE Eesti seadustele“, „peab vastama KÕIGILE GDPR-i nõuetele“ – vaja oleks olla siin konkreetsem, mis ootus ja vastutus pakkujal olema peab. Kas tõesti on ostetava teenuse sisuks juristi töö hoida silm peal kõikidel seadustel ja seadusemuudatustel ja tagada pakutava vastavus igaaegselt sõltumata selle relevantisusest hankijale?
- Pakkujatel on ilmselgelt omad ootused andmekaitsealastele kokkulepetele (nn tulenevad kohustused ja vastutus), kuid andmekaitse korraldamine projektis peab olema läbiräägitav. Lisaks peab hankija kui vastutav töötleja andma siin konkreetseid GDPR-iga nõutud dokumenteeritud juhised, mitte piirduma üldsõnalise kohustusega „pakkuja täidab kõik GDPR-st tulenevad nõuded ja vastutab mistahes toimunud rikkumise eest“.
- Samuti on valesti sõnastatud tihti IP õigused töö tulemitelt, eriti kui rakendatakse lahenduse loomisel kolmanda osapoole IP-d. Pakkuja ei saa võtta vastutust, et hankija järgib kolmanda osapoole tingimusi.
- Tihti on tarkvara hangetes ootus (pikale) garantiiajale – veavaba tarkvara loomine on aga kallis, sest eeldab väga põhjalikku testimist ja testimise automatiseerimist, testimiste kordamist iga muudatuse järgselt jne. Veavaba koodi pakkumist takistab aga vähempakkumise olukord.

4. Olelusringi arvestamine – kahjuks on see endiselt praktikas lootusetu. Mida ette võtta, et olukorda parandada?

- Hangetes olelusringi ei kasutata, on vaid sisutud põhjendused olelusringi mitte kasutamisest. Täiendavalt teabevahetuses (sh infotundides) küsides on vastused sama sisutud.
- Hankijatelt on tulnud tagasisidet, et ei osata seda kasutada.
- Tundub, et valdavalt on see hankijate juures pandud hankeosakonna mureks, aga tegelikult on tegemist sisulise, st äripoole teemaga.
 - Olelusring on sisuline teema, mille mitterakendamisega projektides kaasneb ebaefektiivne vahendite kasutus.
- ITL on olelusringi mitteametamisele juhtinud tähelepanu ka RHS VTK kohta saadetud ITL-i arvamuses (punkt 3.3).

5. Muude väljatöötatud parimate praktikate rakendamine

<https://itpraktikud.eesti.ee/dokuwiki/doku.php?id=itari:toogrupid:erasektor:start>

- Osutatud veebileht sisaldab aegunud ja ebatäpset infot. Näiteks: *Soodsaima lahenduse väljaselgitamise juhend*, samuti olelusringi juhendmaterjal.
- Sellest olulisem on mure, et parimad praktikad tegelikkuses kasutust ei leia. Seetõttu on vaja leida lahendus, kas ja kuidas minna edasi. Kas võtta ette nende ajakohastamise töö või tuleks hoopis muus vormis hanketurgu ja praktikaid edendada? Nendega on tehtud väga suur töö, aga kuna neid tegelikult jõuab hangetesse väga vaevaliselt, tekib küsimus, kas need peavad üldse olemas olema. See on väga tõsine mure, et mida teha, et need hangetesse jõuaks.
- Leiame, et Rahandusministeerium peab võtma siin jõulisema rolli – kehtestama ühesed soovituselised parimaid praktikaid kasutada.

6. Tähtajad pakkujale vs hankijale endale, sh mõistlik aeg

- Üks võimalus: Kohustus hankijale olla dialoogis ja jagada iga 1-2 nädala tagant infot, mis toimub (kellel on RIA mingi nõusoleku protsess pooleli, kes liigub mingil põhjusel hanke tühistamise suunas jmt)?
- Põhjalikum selgitus „mõistliku ajaga“ kaasnevate probleemidega seoses – vt lisa 1

7. CV-de vormiline ja sisuline ühtlustamine hankijate üleselt

- CV-d kui üks mahukaim *copy-paste* tühitöö hangetes, seda enam, et küsitakse infot, mida pakkuja üldjuhul saab vaid tuletada (st hankijale esitatav info ei ole tegelikult kvaliteetne).
- Peaks liikuma hangetes CV-de osas nii sisu kui vormi ühtlustamise suunal.
 - Tuleks kokku leppida, milline on arendushangetes tegelik vajadus, sest valdavalt hankijad küsivad sama asja, hetkel lihtsalt eri vormis nii andmete kui vorminõuete mõttes (see väga ei päästa, kui hankija lubab küsitud infot mistahes vormil esitada).
- CV-de allkirjastamise nõue – kohati arusaadav, aga ikkagi koormav hankepakkumuse koostamise protsessi mõttes (mis on selle tegelik vajadus?).
- Probleem CV-des varasemate tööandjate projektide info näitamisega (info puudub, või pole seda lubatud avalikustada) – reaalne kogemus on olemas, aga hankija seda ei aktsepteeri, kuna pakkumuses ei ole kogu küsitud infot projekti kohta.
- ITL tõi selle mure välja ka 2019 kevadel RHS muutmise VTK kohta esitatud ettepanekutes (p 3.5).

8. Kolmandate osapoolte kinnituste küsimine -nii CV-de projektide osas kui ka pakkuja varasemate lepingute osas on selliste kinnituste nõudmine ebavajalik, koormav ja paljuski täitmatu nõue. Tuleb leida viis, kuidas ei koormaks osapooli kinnituste küsimisega (seda enam kui riigihanke lepingute puhul on täitja info RHR-is olemas).

- Hankijad nõuavad erisisulisi kinnitusi, mistõttu ei saa isegi varasemaid kasutada.
- Tellijad (sh riigitehnik) isegi ei väljasta sellist infot, mida mõni hankija kinnitustel näha soovib.
- CV-de puhul on küsitud lausa eelneva tööandja kinnitust (milline ettevõtte tahab kinnitada kunagise töötaja kogemust, kes läks konkurendi juurde üle).

9. Hanketehnilised teemad

- Hanke juures tuleks ilmutada planeeritud eelarve (eeldatav maksumus). Lisaks peaks olema selgelt aru saada, kas eeldatav maksumus on maksimum (st kui see on maksimum ja pakkuja näeb, et sellesse pole võimalik pakkuda, siis on see oluline otsustustegur).

- Info dubleerimine ja ebakorrapärasus hangetes, kus midagi asub. Hankenõuded, tehniline kirjeldus, meeskonna nõuded jmt on igal hankijal eri moodi (tihti dubleeritult).
- Hanke ja hankedokumentide eesmärk võiks olla võimalikult selgelt ja üheselt näidata ja pakkujale arusaadavaks teha, mida oodatakse ja mida tuleb esitada (väga koormav kui pakkumusega esitatava dokumendi nõuded on laiali eri hankedokumentides).
- Iga hanke puhul peaks olema nõue, et hankija peab ära näitama, kuidas hanke alginfo kokku sai (eelarve, tehniline dokumentatsioon jne).
 - See on oluline sisend pakkuja jaoks hanget valideerides ja pakkumuse täpsustusi küsides.
 - Paneb ka hankijale suurema vastutuse hanke ettevalmistuse ja läbimõelduse osas.

10. RHR kui keskkonna/töövahendi tehnilised ettepanekud

- Hanke infopäevade toimumise teabe jaoks peaks RHR-is hanke üldinfo all olema konkreetne koht (on väga oluline info). Hetkel iga hankija paneb selle ise tavaliselt kas hankedokumenti või tehnilisse kirjeldusse, mida ei pruugi märgata õigel hetkel (seda enam, et infotund toimub tavaliselt hanke esimeses pooles, mil pole jõutud kõiki tehnilisi dokumente läbi käia). Vaid harvadel juhtudel pannakse info riigihangete registri lisainfo väljale. Kuna infopäeval osalemine on pakkuja jaoks oluline, sest seal võib ilmuda palju uut infot, mis ei pruugi infopäeva protokollis kajastuda, on pakkujatel palve, et riigihangete nõustamistalitus annaks pakkujatele suunised infopäeva kohta teabe avaldamiseks riigihangete registri lisainfo sektsioonis. Alternatiivina võib riigihangete registri „hanke lisaandmed“ sektsiooni arendada juurde välja „teave infopäeva kohta“, kuhu vastava ürituse planeerimise korral saaks hankija teabe lisada.
- Hanke üldandmed koonvaade võiks sisaldada valikuliselt ka hanketeate teatud informatiivseid osi.
- RHR-is võiks olla hankija poolse vastuse peale võimalik täiendavat küsimust esitada (oleks vähegi dialoogi moodi).
- Miks hankepass ei kanna majaasta käibeid ja projektide infot üle?
- Kuupäeva väljas peab rippmenüüst aastaid kerima. Miks ei võiks kirjutada saada?

11. Hankija vastutus kui hange tühistatakse hankija süü tõttu.

- SF rahastuse taotlemine ja RIA kinnitused, mida hankija peab omama
 - Kas neid ei oleks võimalik enne hanke avalikustamist saada? Näiteid:
 - Otsuse viibimine, kuna SF rahastusega on vajalik rakendusüksuse kooskõlastus
 - Hanke tühistamine, kuna RIA ei kinnitanud hankija ettepanekut hanke tulemuse osas ning hankijal puuduvad vahendid soetuse teostamise osas (hankija vastus). Uue hanke osas - kuna pakkumuste esitamise tähtaeg ei ole veel saabunud, siis ei ole veel ka pakkumusi ning sellest johtuvalt pole võimalik pakkumustele RIA nõusolekut küsida.
- Muud juhud, kus hange tühistati hankija süül/hooletusest.
- Teemaga on seotud ka ITL-i ettepanek RHS-i VTK kohta seoses RHS §-ga 217 (ITL-i kirja punkt 2.2) – vaja on lihtsustada pakkumuse esitamise seotud kulude hüvitamise nõude esitamise võimalusi.

12. Hankijate ebaühtlane kompetents – hangete kvaliteet on väga kõikuv. Hangete korraldamist tuleks koondada veel rohkem keskemaks.

- Riigi äritellijad on küll kurtnud, et IT-majadele kui hangete korraldajale on raske sisu edasi anda. Samas olukord nende hangetega (mis ei käi läbi IT-majade) on lõpptulemus üldjuhul oluliselt hullem

– sellistel hankijatel puudub hankija ülene kompetents ning iga hange on üksiku hankespetsialisti nägu (kvaliteet kõikuv ja ebastabiilne).

- Selle probleemi puhul võib olla lahenduseks töögrupi või osakonna loomine, mille tegevuseks on hankijate abistamine just IT hangete puhul (arvestades, et IT hankeid on palju ja üha rohkem ning tegu on võrdlemisi spetsiifiliste hangetega, mis muu valdkonna hankijatele on keerukas teema). See võiks olla kas Rahandusministeeriumi enda, RMIT-i vms asutuse juures ning sellel töögrupil/osakonnal peaks olema selge kohustus nõustada ja aidata, seda nii sisulises kui ka vormilises osas (mitte anda vaid mittesiduvaid arvamusi). Samuti peaks töögrupil/osakonnal olema tagatud just IT spetsiifiline eriteadmine. Selle loomine oleks ilmselt üsna keerukas, kuid kui see tööle saada, aitaks see IT hangete kvaliteeti tõsta.
 - Kaalumist väärrib ka küsimus, kas olemasolevate koolituste raames saaks käsitleda IT hangete spetsiifilisi küsimusi.

13. Kõigi hangete (sh minihanked) korraldamise kohustus läbi RHR-i

14. Info teiste pakkumiste kohta lihthankes - uue RHS-iga kaotati ära avamise protokoll kohustus lihthankes ja reeglina nüüd on nii, et lihthankes ei näe hankija üldse, et kes on teised pakkujad ja mis hindadega pakuti. Samuti ei ruttu hankijad seda infot avaldama, kuna seda kohustust enam pole.

- Kuna lihthankes kehtib samuti riigihangete üldpõhimõtte avatuse ja läbipaistvuse suhtes, siis läheb selline käitumine natuke vastuollu. Ka lihthankes võiks siiski kas registris tekkida nimekiri või olla hankijal kohustus tekitada avamise protokoll, et kõik pakkujad oleks informeeritud.
- Samasisulise ettepaneku tegi ITL RHS-i VTK-s minikonkurssidega seoses (ITL-i kirja p 1.4) – eesmärk on, et pakkujad teaks, mis seis minikonkurssiga on.

Lisa 1- „Mõistliku aja“ problemaatika

Riigihangete seaduse (RHS) paragrahvi 3 lõige 5 kohaselt viib hankija riigihanke läbi mõistliku aja jooksul. Seejuures ei anna seadus suuniseid, milline see mõistlik aeg on ja see on hankija enda otsustada, mis on tema jaoks käimasoleva hanke läbiviimise mõistlik aeg.

Ka mujal seadustes kasutatakse „mõistliku aja“ mõistet ning kohtuvaidlustes on jõutud järeldusele, et „mõistlik aeg“ on määratlemata õigusmõiste ning tähtaja mõistlikkust tuleb hinnata iga juhtumi eripärasid silmas pidades (nt RKTk 3-2-1-91-09).

„Mõistliku aja“ mõistet käsitlevad väga erinevalt ka hankijad, kellest mõne jaoks on oluline menetluse kiire ja tõhus läbiviimine, kuid mõnel juhul jääb mulje, justkui poleks hankija jaoks üldse oluline lepingusse jõuda ning menetlusega venitatakse põhjendamatult kaua. On selge, et menetlused on sisuliselt erinevad – mõnel juhul tuleb läbi lugeda vaid esitatud CVD ja langetada seejärel otsus hinnast lähtuvalt, kuid mõnel juhul tuleb läbi töötada esitatud proovitöö koos riskide juhtimise kava ja projektiplaaniga ning sellisel juhul on mõistlik, et hankijal kulub otsuse tegemiseks rohkem aega kui esimese näite puhul, kuid siiski peab menetlus olema kiire ning efektiivne. Kahjuks ei järgi kõik hankijad seda põhimõtet ning pakkujad on mõnikord ootel mitu kuud, saamata mingit tagasisidet. Heal juhul on tagasiside vaid lakooniline „teatame tehtud otsustest vastavalt RHS-le 3 tööpäeva jooksul“, kuid millal neid otsuseid võiks oodata, ei öelda.

Asja ilmestamiseks toome näite, kus pakkumuse esitamise tähtaeg (minikonkursil, mis peaks olema veelgi kiirem menetlus, kuna jääb ära kvalifitseerimise etapp) oli 12.08, pakkumused tuli esitada e-kirja teel. Pärast pakkumiste esitamise tähtpäeva saabumist hankija enam tagasisidet ei andnud. Pakkujate pöördus korduvalt hankija poole, kuid vastust ei saanud. Lõpuks teatas hankija 24.08 e-kirja teel, et tühistab minikonkursi ning korraldab uue hanke riigihangete registri (RHR) vahendusel. Samal päeval korraldas hankija minikonkursi RHR vahendusel, pakkumuse esitamise tähtajaks sai 31.10. Taaskord ei saanud pakkujate mingisugust tagasisidet, minikonkursi korral ei avaldu automaatselt ka info teiste pakkujate ja nende pakutud hindade kohta. Vaikelu kestis kuni 06.01, mil saadeti RHR vahendusel teade minikonkursi kehtetuks tunnistamise kohta.

Eeltoodu on vaid väike näide sellest, kuidas isegi väikese eelarvega ning suhteliselt lihtsa sisuga hankega viidetakse ebamõistlikult pikk aeg. Teadaolevalt on esinenud isegi olukordi, kus hankija on hanke alusdokumentides sätestatud kuupäevalised tähtajad lepingu täitmiseks, kuid hankemenetluses otsuste jõudmisega nii kaua viivitanud, et antud tähtaegadest on võimatu kinni pidada. Pakkujatele on asjade selline kulg ebamugavusi valmistav. Pakkujad on üldjuhul eraettevõtluses tegelevad isikud, kes peavad hoolikalt planeerima oma ressursse (nii rahalisi kui tööjõudu) ning teadmatus, millal selguvad hanke tulemused, teevad selle väga keeruliseks. Näiteks osaleb ettevõtte hankel, millel ta teab, et tal on head võimalused võita (on olemas vastava kvalifikatsiooniga ressurss, nõutav kogemus jmt) ning esitab pakkumuse, kalkuleerides, et pakkumuse esitamise tähtajast ca kuu jooksul oleks mõistlik jõuda lepingu sõlmimise faasi ning pärast seda asuda töid teostama, kuid tegelikkuses ei ole veel mitme kuu jooksul pakkumuse esitamisest mitte mingisugust infot ning hankija vastab lakooniliselt, et teatab otsustest seaduses sätestatud tähtaegade jooksul. Eraettevõtjatest pakkujate jaoks on selline toimimisviis ebamugavust ning keerukust valmistav. Samas ei saa ilma nendeta toimida hankemenetlus - turu toimimiseks on vaja nii avaliku sektori hankijaid kui ka erasektori pakkujaid.

Eeltoodust tulenevalt palume riigihangete nõustamistalitusel kaaluda, kas oleks võimalik viia riigihangete seadusesse sisse tähtajad/vahetähtajad või kehtestada hankijatele suunised, tagamaks hankemenetluse kiiret ja efektiivsemat läbiviimist ning millest tulenevalt oleks võimalik tagada ka pakkujatele kindlustunne, et hankes osalemisel saadakse pidevalt asjakohast infot ning lepingusse jõutakse tõepoolest mõistliku tähtaja jooksul.